

Le lancement de la rationalisation des choix budgétaires (1966-1968)

Aude Terray

Docteur en histoire, Chargée de recherche au Comité
pour l'histoire économique et financière de la France

Projet pharaonique, archétype de la technocratie, menace de bureaucratie tentaculaire, tels sont les principaux traits caractéristiques de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) dénoncés par certains. Pour d'autres, la RCB est au contraire une tentative de réforme de l'Etat sans précédent visant une gestion moderne, efficace et rationnelle des dépenses publiques.

La RCB a connu un destin paradoxal et déchaîné les passions : encensée, récupérée par des alliés nombreux aux intérêts divergents, la RCB est projetée sous les feux de la rampe et imposée par Michel Debré en 1968, avant d'être finalement abandonnée au bout de quelques années et de sombrer dans un oubli consensuel. Aujourd'hui la RCB est considérée comme un échec.

Dans un premier temps, nous rappellerons les facteurs favorables à l'émergence, au milieu des années 1960, de nouveaux outils de gestion comme la RCB au sein des administrations publiques françaises.

Dans un deuxième temps, nous étudierons les premiers développements de la RCB en insistant sur le rôle essentiel et central de Jean Saint-Geours, directeur de la Prévision au ministère des Finances, qui de manière délibérée et avant même de s'inspirer de l'exemple américain a déjà développé des études pionnières et a réussi à vendre son projet rue de Rivoli.

Enfin, dans la dernière partie, nous soulignerons à quel point la RCB est le fruit, dès sa genèse, d'une situation paradoxale : alors qu'elle est lancée officiellement par le ministre des Finances, ses initiateurs au sein de la direction de la Prévision doutent de sa réussite, s'inquiètent du détournement de ses objectifs initiaux et gèrent tant bien que mal son externalisation mais aussi son développement au sein même de leur structure.

I. Le contexte est favorable au milieu des années 1960 à l'émergence de nouveaux outils de gestion destinés à améliorer la gouvernabilité de l'Etat en France.

1. Le nouveau contexte économique

Le lancement de la RCB s'inscrit dans un contexte économique mutant faisant émerger de nouvelles contraintes : volonté d'équilibre budgétaire et débudgétisation, retour à des doctrines monétaires et financières plus orthodoxes, modernisation industrielle et libéralisation progressive de l'économie imposées par l'ouverture des frontières. Ces nouvelles contraintes suscitent dans la classe politique et au sein de la haute fonction publique non pas la condamnation de l'intervention de l'Etat mais bien plutôt une réflexion sur les conditions d'amélioration de son action, sur la recherche d'une plus grande efficacité et d'une meilleure rentabilité de ses dépenses.

2. L'engouement pour la recherche opérationnelle

Les origines de la recherche opérationnelle remontent à la Seconde Guerre mondiale, en Grande-Bretagne où des mathématiciens et des physiciens initient des calculs destinés à évaluer la répartition optimale des radars sur le sol britannique. En France, ces nouvelles méthodes, encouragées par les développements récents de l'informatique, se développent au milieu des années 1950 au sein des entreprises et sont orientées successivement vers la gestion optimale, puis vers la notion d'optimum de prix et d'investissement, le calcul économique et la recherche opérationnelle ; elles sont initiées par une nouvelle génération d'ingénieurs-économistes¹ formés à la microéconomie au sein de quelques entreprises publiques (EDF, Renault, RATP, SNCF) mais aussi de services d'études comme la SEMA² qui essaient ces nouvelles méthodes au gré de leur mission.

¹ Citons les plus connus : Marcel Boiteux, Pierre Massé, Jacques Lesourne.

² La SEMA, fondée par Jacques Lesourne en 1958, effectue des missions dans les grandes entreprises publiques ou privées et explore l'application du calcul économique aux problèmes d'urbanisation et de développement régional. La SEMA se lance notamment dans une étude pionnière concernant le transfert des Halles de Paris en 1959.

De telles techniques, considérées comme des outils d'aide à la décision, intéressent les cadres de la direction de la Prévision qui, dès 1962, envisagent de les adapter à l'étude sectorielle des dépenses publiques et proposent pour ce faire de créer un bureau des Investissements propre au ministère des Finances. Ce qu'ils souhaitent, c'est mettre au point des calculs de rentabilité des investissements destinés à expertiser les financements publics mais aussi à les orienter.

3. L'exemple américain

A partir de 1961, le secrétaire d'Etat à la Défense, Mac Namara, entouré d'économistes, décide de développer des études approfondies afin d'améliorer la gestion du Pentagone. Leurs études permettent de réaliser des économies substantielles dans le Budget de la Défense de l'ordre de 5 à 10 %. Séduit, le président Johnson décide et annonce en décembre 1965 la généralisation de ces nouvelles méthodes à l'ensemble de l'administration américaine. C'est le lancement du PPBS (Planning, Programming, Budgeting System). En France, le Centre de Prospective et d'Evaluation au ministère des Armées et le service des Affaires Economiques et Internationales applique ces nouvelles méthodes à des études pilotes dès 1965.

4. Une tradition administrative française

Les fondements de la RCB qui consistent à appliquer la méthode coûts/avantages à la répartition des crédits publics au sein de chaque ministère puis, si possible, à l'ensemble des ministères, ne sont pas nouveaux. Rappelons brièvement : le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics propose, dès 1946, que chaque service administratif justifie d'une mission précise à l'appui des moyens budgétaires estimés nécessaires pour les réaliser. De même, le service central d'organisation et des méthodes (SCOM) a pour tâche, dès 1954, de fournir aux administrations qui le souhaitent une assistance pour améliorer leur organisation. Mais ces services travaillent dans l'ombre, avec peu de moyens, et ils ont du mal à faire entendre leurs conclusions.