



HAL
open science

Une nouvelle méthode de rationalisation des choix de dépenses publiques susceptible d'intéresser la défense

Alain Euzéby, Chantal Euzéby, Jacques Fontanel

► To cite this version:

Alain Euzéby, Chantal Euzéby, Jacques Fontanel. Une nouvelle méthode de rationalisation des choix de dépenses publiques susceptible d'intéresser la défense : Le Zero-Base Budgeting. ARES, 1981, 1980, III, pp.107-130. hal-02999056

HAL Id: hal-02999056

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02999056>

Submitted on 10 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une nouvelle méthode de rationalisation des choix de dépenses
publiques susceptibles d'intéresser la défense.
Le Zero-Base Budgeting

Alain Euzéby, Chantal Euzéby, Jacques Fontanel

Arès, Défense et Sécurité Grenoble, 1980.

Résumé : La rationalisation des choix budgétaires se présente comme un ensemble de procédures destinées à déterminer les meilleures affectations possibles des ressources publiques. La méthode ZBB (Zero-Base-Budgeting), impulsée aux Etats-Unis par Jimmy Carter, se propose de prolonger les méthodes PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) et MBO (Management by Objectives), en procédant à un réexamen systématique, à intervalle régulier, de toutes les autorisations de crédits budgétaires en vue de mesurer leurs coûts d'opportunité, et donc de maintenir ou d'abandonner les programmes financés par l'impôt. Une analyse fondée sur les dépenses militaires permet d'en mesurer l'intérêt, mais aussi la lourdeur et les limites.

The rationalisation of budgetary choices is a set of procedures designed to determine the best possible allocation of public resources. The ZBB (Zero-Base-Budgeting) method, promoted in the United States by Jimmy Carter, proposes to extend the PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) and MBO (Management by Objectives) methods, by carrying out a systematic review, at regular intervals, of all budget appropriation authorisations in order to measure their opportunity costs, and thus to maintain or abandon tax-financed programmes. An analysis based on military spending makes it possible to measure its value, but also its cumbersomeness and limitations.

P.P.B.S, M.B.O, Z.B.B., Dépenses militaires, rationalisation des choix budgétaires,
Budget choices rationalisation, Military expenditure

On peut définir la rationalisation des choix de dépenses publiques comme un ensemble de procédures permettant de déterminer la meilleure affectation possible des ressources publiques. Cet effort de rationalisation peut s'opérer simultanément dans deux directions :

— dans une optique spatiale, il s'agit de relier entre elles les décisions budgétaires concourant à la réalisation d'un même objectif ; le regroupement fonctionnel des actions étatiques permet ainsi d'évaluer le coût des diverses missions de l'Etat ;

— dans une perspective temporelle, il s'agit de rapprocher et de coordonner les décisions prises aussi bien dans le cadre du

Plan que dans celui des divers budgets annuels, afin de permettre un processus continu et cohérent d'élaboration de la politique économique et sociale.

Diverses méthodes de rationalisation des choix publics ont été testées, à l'étranger comme en France, depuis le début des années 60 ; les plus connues (le PPBS, la RCB, le MBO) ont été progressivement abandonnées, soit en raison des difficultés techniques qu'elles soulevaient, soit par suite d'une opposition assez forte des instances administratives soucieuses de conserver leurs prérogatives. Une nouvelle procédure, le Z.B.B. (Zero-Base Budgeting) connaît actuellement un engouement certain aux Etats-Unis, du moins au niveau des instances politiques, puisqu'après avoir été testée dans divers Etats de l'Union (dont l'Etat de Georgie, sous l'impulsion du gouverneur Jimmy Carter) elle tend à être généralisée depuis 1979 au niveau fédéral. Sans rompre fondamentalement avec la logique des méthodes précédentes, cette nouvelle approche présente l'originalité de faire porter périodiquement les efforts de rationalisation sur l'ensemble des programmes engagés ou proposés, c'est-à-dire, en pratique, d'insister sur la remise en cause périodique de tous les choix précédemment retenus. Elle permet, ce faisant, une réflexion d'ensemble sur le fonctionnement des processus décisionnels et peut contribuer, malgré ses limites, à une meilleure allocation des ressources publiques.

On situera d'abord la méthode Z.B.B. dans l'ensemble des efforts de rationalisation des choix publics ; puis on présentera son mode opératoire en l'illustrant d'un exemple concernant la Défense Nationale et on verra enfin dans quelle mesure une telle procédure de gestion des dépenses publiques entend répondre, avant tout, à des problèmes de gestion optimale du secteur public d'un capitalisme en crise : celui caractérisé par une faible croissance et par l'impossibilité d'augmenter sensiblement la pression fiscale. Les trois points suivants seront donc successivement abordés :

- de la rationalisation des choix nouveaux à la rationalisation de l'ensemble des choix ;
- la logique et le mode opératoire du Z.B.B. ;
- les implications du Z.B.B.

I - DE LA RATIONALISATION DES CHOIX NOUVEAUX A LA RATIONALISATION DE L'ENSEMBLE DES CHOIX

La méthode du Z.B.B. est en grande partie l'héritière des méthodes antérieures de rationalisation des choix publics même si, sur un certain nombre de points, elle présente plusieurs innovations du fait même qu'elle entend répondre à certains problèmes spécifiques soulevés par le fonctionnement du capitalisme contemporain.

A - La spécificité de la méthode Z.B.B.

La mise en relation des fins et des moyens disponibles se réalise concrètement, au niveau public comme au niveau privé, par le biais d'un programme, c'est-à-dire d'un ensemble autonome et cohérent de décisions de dépenses dans le but d'atteindre, partiellement ou totalement, un ou plusieurs objectifs fixés. Si des décisions sont liées entre elles par des relations de complémentarité, on considère alors qu'elles constituent un ensemble indissociable ; mais en pratique le problème des critères de choix se pose dès lors qu'une certaine substituabilité, tant au niveau des moyens qu'à celui des fins, est rendue possible. Le domaine des fins, celui des objectifs (concrétisation chiffrée d'un but ou d'une fin) et celui des moyens disponibles étant parfaitement délimités, le problème consiste à comparer entre eux des avantages et des coûts et à choisir le projet le moins coûteux pour la collectivité.

Trois méthodes de choix sont traditionnellement utilisées : l'analyse coût-efficacité, l'analyse coût-avantage et l'analyse multicritère. La première méthode évite a priori certains problèmes d'agrégation ou de valorisation rencontrés par l'analyse coût-avantage. Conservant les effets sous leur forme « physique », elle s'appuie sur des critères de choix visant à maximiser un output pour un input donné, à minimiser un input pour un output connu, ou à choisir le rapport output/input le plus élevé. La seconde méthode consiste, à l'aide d'une approche unidimensionnelle en termes monétaires, à évaluer les divers coûts et avantages associés à chaque programme potentiel, ce qui suppose que l'on soit en mesure d'agréger sur une même base les conséquences et implications de chaque décision. Le caractère artificiel de l'affectation d'un prix à certains avantages non marchands,

autrement dit le caractère artificiel de la valorisation systématique du comportement étatique, ainsi d'ailleurs que les difficultés pratiques d'identification des effets potentiels de chaque décision, sont des obstacles importants sur la voie de la rationalisation des choix budgétaires. La troisième méthode, l'analyse multicritère, se veut un élargissement des deux précédentes : ne cherchant pas à déboucher sur un indicateur monétaire synthétique, elle évite les problèmes soulevés par la nécessité de l'agrégation autant que ceux qui découlent d'une vision unidimensionnelle en termes de prix. Elle n'en soulève pas moins d'autres difficultés, celles liées en particulier à la détermination des critères à retenir et à la pondération à affecter à chacun d'eux.

Toutes ces méthodes, en vérité, en s'efforçant d'introduire dans la prise de décision publique un processus séquentiel de rationalisation, correspondent à une vision bien déterminée du rôle de l'Etat : en négligeant les conflits entre groupes sociaux et en tenant pour justifiée la réalisation, dans les meilleures conditions, des objectifs gouvernementaux, de telles approches supposent implicitement que le gouvernement exprime la volonté générale de la Nation ; conception battue en brèche par la tendance qui voit dans les conflits d'intérêts l'essence même des rapports sociaux. En retenant une conception organique de l'Etat, on sous-estime en outre l'impact du processus sociopolitique d'élaboration des décisions. En pratique, le manque d'information sur les conséquences des décisions prises, l'incertitude qui augmente avec l'horizon temporel retenu et l'existence d'un grand nombre d'éléments qualitatifs difficilement repérables par des indicateurs chiffrés, constituent des limites importantes à ces efforts de rationalisation.

Historiquement, les méthodes de rationalisation étatique aux Etats-Unis sont les héritières d'un double courant qui s'est beaucoup développé au début des années 1960 : la gestion par objectifs des entreprises privées (Management by Objectives ou M.B.O.) et l'analyse coût-avantage (A.C.A.) issue de la rationalité microéconomique.

La méthode M.B.O., progressivement étendue au niveau fédéral au début des années 1970, a pour objet de permettre à diverses unités décisionnelles de proposer, aux échelons supérieurs de la hiérarchie, divers objectifs propres, quantitativement repé-

rés, qui s'inscrivent plus ou moins partiellement dans la perspective des finalités retenues par l'autorité centrale. Il s'agit en quelque sorte d'une procédure « ascendante » et « limitée » de prise de décision publique (certains secteurs administratifs peuvent ne pas être concernés). La méthode coûts-avantages, généralisée au niveau étatique vers 1965 aux U.S.A. sous l'appellation P.P.B.S. (et introduite en partie en France sous le vocable R.C.B.) correspond au contraire à une procédure « descendante » et « globale » de la prise de décision. C'est l'autorité centrale qui cette fois, dans un cadre annuel ou pluriannuel, s'efforce d'évaluer l'impact des choix retenus en demandant à chaque échelon de la hiérarchie de lui indiquer les conséquences prévisibles des programmes alternatifs qu'elle se propose de tester.

La méthode du Z.B.B. s'inscrit en partie dans le prolongement des procédures précédentes, tout en présentant, au niveau de sa logique, une spécificité certaine :

— il s'agit, comme avec le P.P.B.S. d'une méthode visant à expliciter la liaison entre des objectifs quantitatifs et divers moyens alternatifs, afin de permettre la recherche d'une certaine cohérence des choix étatiques ;

— il s'agit, comme avec le P.P.B.S., de substituer autant que faire se peut un « budget d'objectifs » au traditionnel « budget de moyens ». Au lieu de regrouper les dépenses publiques tantôt par nature (dépenses de personnel ou en matériel), tantôt par destination (affectation par chapitres), l'on s'efforce d'opérer un regroupement fonctionnel des actions de l'Etat, afin d'être en mesure de construire une comptabilité analytique ;

— il s'agit, comme avec le M.B.O., d'une procédure en grande partie « ascendante » qui prévoit de la part des diverses unités décisionnelles un système de « recommandations » susceptibles d'aider les autorités centrales dans le choix de programmes alternatifs ;

— mais à la différence des méthodes antérieures, la méthode du Z.B.B. consiste avant tout à procéder à un réexamen systématique, à intervalles réguliers, de toutes les autorisations de crédits budgétaires, et ce afin de juger périodiquement de l'opportunité de maintenir ou d'abandonner tel ou tel programme financé par l'impôt ;

— de plus, il incombe à chaque gestionnaire l'obligation de distinguer et d'évaluer différents niveaux d'implication budgétaire des programmes qu'il soumet à son autorité de tutelle. Cette méthode, qui oblige chaque décideur à proposer simultanément plusieurs solutions plus ou moins satisfaisantes et plus ou moins coûteuses, permet aux autorités politiques un choix plus efficace car mieux informé.

Mais la méthode du Z.B.B. ne saurait être comprise uniquement par référence aux méthodes qui l'ont précédées. Elle doit être appréciée aussi par rapport au fonctionnement d'un capitalisme en crise qui cherche dans le «redéploiement» des actions publiques une occasion de mieux valoriser les ressources fiscales.

B — L'objectif de «redéploiement» des actions publiques

L'introduction du Z.B.B. dans les processus décisionnels publics correspond à la nécessité pour l'Etat d'opérer une reconsidération parfois profonde des choix antérieurement faits, et ce à une époque où la frontière entre le secteur privé et le secteur public semble devoir se figer compte tenu de taux de pression fiscale jugés insupportables. La philosophie qui sous-tend cette nouvelle procédure s'inscrit dès lors dans la triple perspective suivante :

1) rompre avec le système du budget cumulatif. La rationalisation des choix budgétaires telle qu'elle est pratiquée jusqu'à ce jour a principalement porté sur les «dépenses nouvelles» et a, de ce fait, considéré comme un acquis du passé les «services votés» qui représentent souvent de l'ordre de 80 à 90% du budget de l'Etat. En encourageant, grâce au Z.B.B., le scepticisme sur le bien-fondé des programmes antérieurement votés, on justifie plus aisément un redéploiement généralisé des actions publiques et on combat plus facilement l'inertie administrative qui caractérise un grand nombre de centres de décision ;

2) rompre avec le mythe de la croissance inéluctable des dépenses publiques. On peut, sans exagérer, affirmer qu'en matière budgétaire, l'attention portée par l'Etat à la réalisation de tel ou tel objectif est appréciée le plus souvent en termes de taux de croissance relatifs. Cela conduit les divers services

administratifs à surévaluer systématiquement leurs demandes de crédits à l'occasion de la préparation du budget et à développer une vision quantitativiste du rôle de l'Etat. La méthode du Z.B.B., en obligeant les unités décisionnelles à justifier périodiquement la totalité des programmes qu'elles réalisent ou proposent, a donc pour ambition de lutter contre la complexification croissante qui caractérise la structure du budget, en même temps qu'elle encourage une attitude d'économie des deniers publics ;

3) faciliter les arbitrages en période de faible croissance. Lorsque certains seuils sont franchis en matière de prélèvement fiscal et que le rythme de la croissance économique est faible, les arbitrages à opérer sont en général plus contraignants et forts délicats. La logique du Z.B.B. est assurément liée à la volonté de modifier les priorités dans les objectifs étatiques sans avoir à augmenter de façon substantielle le volume global des dépenses de l'Etat. Elle s'inscrit ainsi dans la perspective libérale pour qui le partage secteur privé-secteur public est une donnée exogène.

II - LA LOGIQUE ET LE MODE OPERATOIRE DU Z.B.B. - APPLICATION A LA DEFENSE NATIONALE

La méthode Z.B.B. remet périodiquement en question le système du budget cumulatif. Son but est de répondre à deux types de questions : - Les actions en cours sont-elles utiles et efficaces ? - Doit-on supprimer ou freiner certaines actions au profit de programmes nouveaux ou considérés comme prioritaires, ou peut-on réduire globalement les dépenses publiques ?

Le Z.B.B. se veut un instrument de justification de la totalité des crédits demandés ; chaque programme doit être examiné et évalué systématiquement, dans ses performances et dans ses coûts, aux différents niveaux de décision. La méthode vise à inciter les responsables des différents services à identifier clairement et à analyser leurs objectifs, et à s'interroger sur les divers moyens alternatifs de les atteindre afin de sélectionner les moyens les plus efficaces. La démarche se déroule selon quatre phases générales (1) :

- identification des unités décisionnelles,

- analyse de chaque unité décisionnelle et élaboration d'un module de décision,
- évaluation et classement par ordre de priorité des modules de décision,
- préparation du budget à partir des analyses précédentes.

A - Identification des unités de décision

Les unités décisionnelles sont des entités budgétaires «significatives et isolables se prêtant à l'analyse et à la prise de décision» (2). Elles correspondent à peu près aux unités retenues dans les procédures budgétaires traditionnelles, c'est-à-dire aux services se trouvant au plus bas niveau d'une structure de programme. Si la structure retenue est plus déconcentrée, chaque unité de décision élabore des sous-programmes correspondant à l'ensemble des alternatives possibles pour la réalisation d'un objectif spécifique. On crée alors autant d'unités décisionnelles responsables qu'il existe de sous-programmes. Chaque unité décisionnelle est dirigée par un responsable disposant de l'autorité nécessaire pour établir les priorités et préparer l'ensemble des programmes des activités dont il a la charge.

Le nombre des unités décisionnelles à l'intérieur d'un service ou d'un département ministériel est variable ; il dépend de l'organisation interne du service (selon qu'une ou plusieurs personnes y partagent la responsabilité des décisions d'allocation des ressources), de l'importance du service lui-même et des informations disponibles pour préparer les décisions. La mise en œuvre du Z.B.B. peut quelquefois exiger un réexamen des unités décisionnelles qui se révèlent peu ou mal adaptées à cette approche nouvelle.

Chaque unité de décision fixe des objectifs et, en fonction de ceux-ci, son responsable détermine les programmes réalisables compte tenu à la fois des priorités internes et des ressources dont il pourrait disposer. Elle met l'accent plus sur l'action que sur la dépense.

L'identification de ces unités décisionnelles pose plusieurs problèmes :

- Existe-t-il des projets spécifiques qui peuvent être analysés comme des unités de décision indépendantes ?

– Les activités fonctionnelles ou les services peuvent-ils être organisés sous forme d'unités décisionnelles ?

– Quel niveau retenir comme base opérationnelle d'unités de décision ?

Les réponses à ces questions dépendant bien entendu de la forme spécifique de l'organisation étudiée. Cette étape est essentielle et elle peut conduire à une modification de l'organigramme administratif, en fonction des priorités révélées aux différents niveaux de décision et en fonction des programmes à réaliser.

B – Elaboration des modules de décision

Chaque gestionnaire élabore un ou plusieurs modules de décision. Un module est un document relatif à l'identification d'une activité ou d'une opération, comportant une explicitation des objectifs et des divers moyens permettant de les atteindre et donnant une évaluation détaillée des coûts et des avantages des différentes solutions possibles. Le processus d'élaboration d'un module se déroule en deux temps :

– il implique d'abord un réexamen des différents moyens alternatifs permettant de parvenir à un même résultat, sur la base d'une information détaillée et présentée de telle manière que le gestionnaire puisse choisir le meilleur moyen au regard du critère coût-efficacité (3). Seule, en principe, l'action qui se révèle la plus efficace donne lieu à l'élaboration de modules de décision ; mais, dans certains cas, des modules peuvent également être élaborés pour des solutions très voisines dans leurs performances, afin de mieux éclairer les choix. La supériorité de la variante retenue doit être démontrée et les raisons du rejet des autres solutions possibles doivent être explicitées ;

– il exige ensuite une analyse affinée de l'action sélectionnée dans la phase précédente. Différents niveaux d'engagement budgétaire sont examinés, et pour chacun d'eux un module de décision est élaboré. Le premier niveau est généralement considéré comme le niveau minimum («niveau de survie») en-dessous duquel l'unité décisionnelle ne peut pas fonctionner correctement. A partir de lui, des dotations additionnelles sont envisagées, chacune d'entre elles donnant lieu à un module de décision distinct précisant la performance à en attendre. Le nombre de

modules par unité décisionnelle varie entre un minimum de 3 et un maximum de 10. Généralement, quatre niveaux sont retenus : le niveau minimum, un niveau inférieur à celui du budget précédent, le niveau du budget précédent et un niveau supérieur à ce dernier. A l'échelle d'un ministère, des centaines de modules peuvent ainsi être élaborés et, pour un Etat, leur nombre peut atteindre plusieurs milliers (environ 10.000 pour l'expérience de l'Etat de Georgie).

Le premier niveau d'engagement budgétaire est le plus difficile à identifier ; il est laissé à l'appréciation de chaque gestionnaire et il varie selon les services. Il correspond à une sorte de seuil minimal d'efficacité, estimé le plus souvent à partir de la dotation initiale inscrite au budget précédent, dont il représente un certain pourcentage (entre 50 et 70% dans la majorité des cas). Il peut aussi être défini par rapport aux besoins ou aux exigences de la population directement concernée par le programme.

Quant aux dépenses additionnelles, elles font l'objet d'autres modules définissant différents niveaux d'engagement budgétaire. Le premier supplément de dépenses ajouté au niveau minimum définit le deuxième niveau d'engagement budgétaire. Le second supplément s'ajoute à ce deuxième niveau pour constituer le troisième niveau ; et ainsi de suite, jusqu'au dernier niveau d'engagement budgétaire envisageable.

L'identification et l'évaluation de ces différents niveaux d'engagement constituent probablement l'aspect le plus complexe, mais aussi le plus original, de la méthode Z.B.B. C'est précisément en fonction d'eux que les divers responsables de la préparation budgétaire peuvent éclairer leurs décisions d'allocation des ressources. Si on ne prenait en considération qu'un seul niveau d'engagement correspondant à la demande de crédits adressée par chaque gestionnaire de service à son supérieur hiérarchique, ce dernier serait probablement conduit, à défaut d'approuver, à procéder à des réductions arbitraires. Mais avec la prise en considération de plusieurs niveaux d'engagement, on éclaire la décision, évitant ainsi que la demande de crédits soit systématiquement définie par rapport à la dotation antérieure. Chaque gestionnaire présente donc plusieurs possibilités de choix au responsable du niveau hiérarchique supérieur, qui décidera :

- soit la suppression de l'opération (et de l'unité de décision) si aucun module n'est retenu ;
- soit la réduction de l'opération si le ou les modules approuvés correspondent au niveau d'engagement minimum ou à un niveau inférieur à la dotation antérieure ;
- soit le maintien de l'activité au même niveau que dans le budget précédent ;
- soit enfin, une augmentation ou une accélération de l'opération si d'autres modules sont encore adoptés.

Il se peut cependant (cela fait partie des buts recherchés) qu'une dotation budgétaire égale à celle du budget précédent fournisse des résultats plus élevés, ou qu'un même résultat soit obtenu avec une dotation plus faible. Toutes les performances aux différents niveaux d'allocation sont résumées dans plusieurs documents, dont le Tableau n° 1 synthétise la présentation (4).

Les spécialistes du Z.B.B. ne présentent pratiquement jamais d'exemples propres à la Défense Nationale, essentiellement parce que son application au budget de l'Etat est encore récente. On illustrera l'étape de la construction des modules de décision par un exemple fictif portant sur la gestion courante du budget militaire. Ainsi, dans le cadre du Service «Analyse de l'efficacité des Armes Chimiques», il s'agit de réaliser des expériences permettant de tester l'efficacité des diverses armes chimiques disponibles ou envisageables. Parmi celles-ci on étudiera, à titre d'exemple, le module de décision concernant la recherche des effets directs et indirects des gaz asphyxiants sur les populations. Le gestionnaire de l'unité décisionnelle responsable doit tout d'abord examiner les différents moyens de réalisation de l'opération considérée. Il doit ensuite envisager différents niveaux d'engagement budgétaire, compte tenu des objectifs recherchés.

1 - Première étape : examen des différentes alternatives et choix de la meilleure solution. Trois possibilités ont été étudiées :

- Soit les gaz asphyxiants sont analysés par les services de l'Armée ; leurs moyens en matériel et en personnel leur permettent de réaliser 2.000 expériences en un an avec toutes les normes de sécurité désirable, pour un coût global de 1.000.000 francs.

– Soit leur étude est confiée à un groupe privé français, qui peut éventuellement réaliser 5.000 expériences par an pour un coût unitaire de 1.000 francs. L'effort ainsi demandé conduit à une connaissance très rapide de l'efficacité du gaz, ce qui n'est pas négligeable pour la Défense Nationale.

– Cette recherche peut enfin être conduite par une firme multinationale, qui propose 10.000 expériences pendant l'année au coût unitaire de 800 francs.

Plusieurs critères sont alors utilisés par les gestionnaires : le coût, la nationalité, l'efficacité, la rapidité, l'opportunité. A partir d'une analyse multicritère, on décide de retenir la première solution, d'une part parce que l'Armée sait préserver le secret militaire, d'autre part parce que au-delà de 2.000 expériences correctement choisies, les enseignements supplémentaires sont jugés négligeables (6).

Tableau n° 1
Document synthétique des études des unités de décision

NOM UNITE DE DECISION

OBJECTIF UNITE DE DECISION

OPERATIONS COURANTES et RESSOURCES REQUISES

LISTE DES ACTIONS ALTERNATIVES

RAISONS DU REJET DES AUTRES SOLUTIONS
pouvant satisfaire les objectifs

SOMMAIRE des DECISIONS (analyse incrémentale) (1)	N° incrément	Flux	Stocks	Performances
--	--------------	------	--------	--------------

DESCRIPTION des OPERATIONS
et SERVICES APPORTES les années
précédentes

ANALYSE du niveau minimum
des dépenses et des bénéfices at-
tendus des efforts supplémentaires

Mesure des performances Par rapport aux années précédentes (2)

CLASSEMENT des modules N° incré- Flux Stocks Décision
ment

D1

D2

D3

D4

- (1) On peut ajouter plusieurs colonnes : nombre d'employés, délais de la décision, etc...
- (2) Analyse permettant la mise en évidence des améliorations attendues des performances de satisfaction des objectifs d'une période à l'autre.

2 - Deuxième étape : analyse en termes de modules. Différents niveaux de demande de crédits sont alors examinés par le responsable de la recherche sur les gaz asphyxiants. Trois modules de décision sont alors préparés :

– le module minimum correspond aux dotations minimales pour que le contrôle de l'efficacité du gaz soit significatif. Il faut alors réaliser 1.000 expériences dans les situations météorologiques et géographiques les plus courantes. Le montant total des dépenses s'élève alors à 600.000 francs ;

– le deuxième module représente une dotation additionnelle de 300.000 francs, soit au total un niveau d'engagement de 900.000 francs. Ceci permet de réaliser 1.700 expériences permettant de couvrir 80% des possibilités théoriques en matière de climat, de sol, de topographie, etc... ;

– le troisième module fait apparaître un coût additionnel de 100.000 francs (soit un engagement budgétaire de 1.000.000 francs) permettant d'effectuer 2.000 expériences couvrant 90% des situations plausibles.

Le gestionnaire du service «Recherche sur les gaz asphyxiants» transmet ensuite ce module au responsable de l'échelon supérieur (Service «Analyse de l'efficacité des armes chimiques») qui reçoit également les propositions de chaque responsable des modules de base relevant de son autorité et qui doit procéder au classement de l'ensemble des modules.

C – Le classement des modules

Le classement des modules constitue une technique d'allocation des ressources. Chaque responsable, à tous les niveaux de la hiérarchie administrative, doit classer les modules qui lui sont transmis par les gestionnaires du niveau inférieur. Il centralise les demandes et cherche à déterminer, sur la base cette fois du critère coût-avantage, les modules de décision les plus intéressants pour la collectivité. Il indique l'amélioration des résultats liée à l'attribution de crédits additionnels et il apprécie les conséquences du rejet des modules non retenus.

En poursuivant l'exemple précédent, le responsable du Service «Analyse de l'efficacité des armes chimiques» reçoit neuf séries de modules qui lui sont transmis par les neuf responsables des services de base : gaz asphyxiants (I), agents neurotoxiques (II), vésicants (ypérites) (III), les toxiques du sang (IV), les toxines (V), les gaz lacrymogènes et irritants (VI), les herbicides (VII), les psychochimiques (VIII) et la gestion commune du service (IX). Le Tableau ci-dessous résume le classement réalisé par le responsable.

Tableau n° 2
Classement du Service «Analyse efficacité armes chimiques»

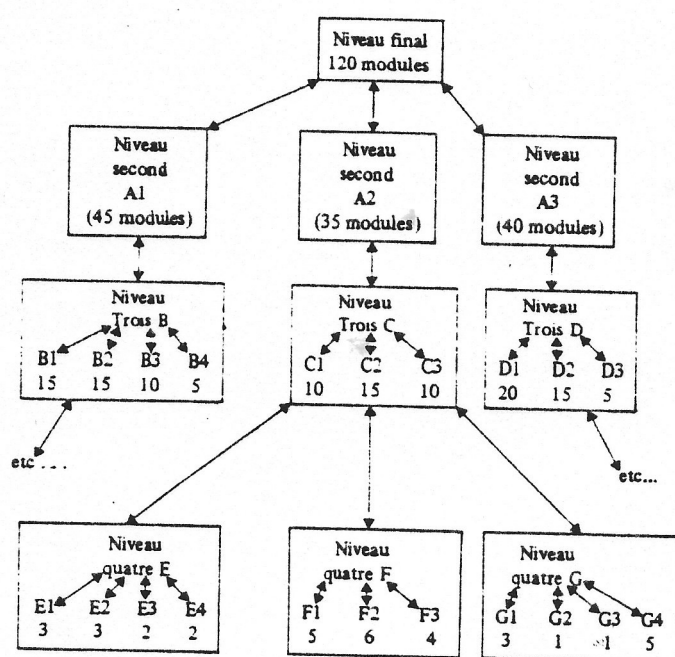
Classe- ment	Modules de décision	Crédits additionnels	Crédits cumulés
1	Services communs (I de IX)	60.000	60.000
2	Agents neurotoxiques (I de II)	40.000	100.000
3	Gaz asphyxiants (I de I)	600.000	700.000
4	Herbicides (I de VII)	1.300.000	2.000.000
5	Services communs (II de IX)	800.000	2.800.000
6	Psychochimiques (I de VIII)	700.000	3.500.000
7	Gaz asphyxiants (II de I)	300.000	3.800.000
8	Herbicides (II de VII)	200.000	4.000.000
9	Toxiques du sang (I de IV)	1.000.000	5.000.000
10	Toxines (I de V)	800.000	5.800.000
11	Services communs (III de IX)	1.700.000	7.500.000
12	Gaz Lacrymogènes (I de VI)	1.500.000	9.000.000
13	Agents neurotoxiques (II de II)	1.000.000	10.000.000
Etc...			

- * I de IX signifie premier degré de nécessité, ou module n°1, du service n° 9 indiquant les services communs.
II de II désigne le deuxième module du service n° 2 (agents neurotoxiques).

Si les crédits affectés s'élèvent à 8.000.000 francs, l'étude des gaz asphyxiants se fera jusqu'à concurrence de 900.000 francs, les vésicants ne recevront aucune dotation de recherche, les gaz lacrymogènes ne seront pas analysés compte tenu de la faible somme qui peut leur être affectée. Pour les agents neurotoxiques, pour les agents psychochimiques, pour les toxiques du sang ou pour les toxines, le service minimum est assuré. Cette étude peut alors remettre en question l'existence du service de recherche portant sur les vésicants, service traditionnellement implanté dans l'Armée et qui devra se voir affecter une autre tâche. Les modules d'engagement minimum, qui correspondent à des activités indispensables, apparaissent aux premières places du classement car leur degré de nécessité (exprimé par le premier chiffre dans la colonne des modules de décision du Tableau ci-dessus) est absolu. Par contre, le classement des autres modules est beaucoup plus révélateur des priorités exprimées.

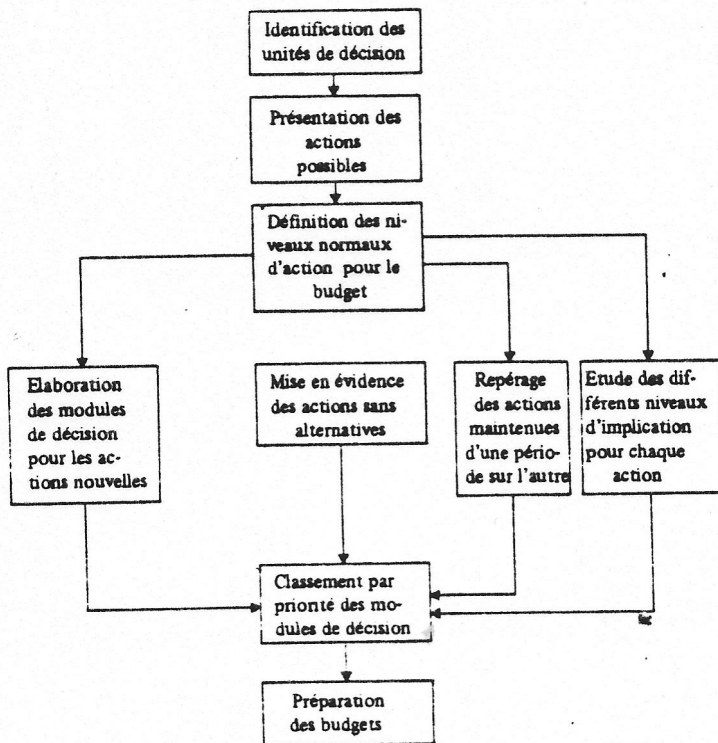
Il apparaît très clairement que le classement des modules peut produire des changements substantiels dans l'allocation des ressources, surtout à l'intérieur d'un service ou d'un département ministériel. En remontant le processus jusqu'au niveau décisionnel le plus élevé, les modules sont de plus en plus consolidés et agrégés. La méthode Z.B.B. permet à la fois : aux responsables au plus haut niveau de définir les objectifs et de classer les différents modules en connaissance de cause, et aux responsables des niveaux les moins élevés d'avoir des objectifs quantitatifs à réaliser et une dotation fixée en fonction de leurs propres prévisions. Le Tableau n°3 montre la procédure des classements successifs, étant entendu qu'aucun responsable

Tableau n° 3 : Procédure de classement et consolidation des modules de décision (*)



* Les chiffres inscrits sous les lettres indiquent le nombre de modules de décision étudiés. Ainsi, sous E1 est inscrit le chiffre 3. Ce chiffre indique le nombre de modules défini par le responsable du service E1 au niveau Quatre.

Tableau n° 4 : Mode opératoire des modules de décision et de leur classement



ne peut définir lui-même son allocation de ressources ; celle-ci lui étant accordée par son supérieur hiérarchique, qui lui-même reçoit un montant de ressources défini par son propre supérieur sur la base à la fois de ses modules de décision et de ceux fournis par les autres subordonnés.

D – La Préparation du Budget

La préparation du budget résulte naturellement des trois étapes précédentes, puisque l'élaboration, les consolidations et les classements successifs des modules établis par chaque responsable déterminent l'affectation des ressources entre les différents domaines d'action des pouvoirs publics et entre les différents services administratifs (Tableau n°4). L'analyse Z.B.B. permet de classer les programmes et de retenir les plus

performants. Ainsi les «programmes à faible impact» pourront être réduits ou éliminés, tandis que d'autres, jugés prioritaires, pourront bénéficier d'une réallocation de ressources qui peut être importante à l'intérieur d'un département ou d'un service. Elle se présente donc comme un instrument particulièrement opérationnel, à tous les niveaux, du contrôle de l'efficacité relative des dépenses publiques. L'élaboration, puis l'assemblage des modules, éclairent les décisions d'allocation des ressources et permettent ainsi aux responsables politiques de préciser progressivement leurs objectifs.

III - LES IMPLICATIONS DU Z.B.B.

L'introduction de la méthode Z.B.B. dans le processus de préparation budgétaire se présente incontestablement comme une tâche délicate. Elle suppose d'abord une bonne préparation des fonctionnaires chargés de l'application de cette nouvelle méthode afin que ceux-ci n'aient pas trop de doutes quant à son intérêt ; ils doivent donc être conscients des avantages, mais aussi des risques (surcroît de travail, notamment au cours de la première année) qu'elle présente. Il faut ensuite que la méthode ne soit mise en place que très progressivement, suivant un programme précisant les rôles et responsabilités de chacun aux différents niveaux.

Ces aspects pratiques sont absolument essentiels (5), mais inhérents à la mise en place de toute procédure administrative nouvelle. On insistera donc plutôt sur les trois implications spécifiques suivantes :

— en tant qu'effort de rationalisation des choix budgétaires, le Z.B.B. implique d'abord une certaine optimisation des choix de dépenses publiques, dont on essaiera de préciser la nature et la portée ;

— en tant que processus concernant les responsables de l'ensemble des services, à tous les niveaux de la structure administrative, il implique une déconcentration du processus décisionnel fondée sur une plus grande responsabilité des fonctionnaires impliqués dans la préparation du budget ;

— en tant que processus de réexamen de l'opportunité et du niveau de toute dépense publique, il peut constituer un instrument de liaison entre budget et Plan.

A - L'optimisation des choix de dépenses publiques

Elle peut être envisagée à trois niveaux généralement qualifiés d'optimum généralisé, d'optimum local et d'optimum ponctuel (6).

L'optimum généralisé est obtenu en traçant une frontière optimale entre activités relevant de l'économie privée et activités relevant des Pouvoirs Publics, c'est-à-dire en déterminant le volume optimal global des dépenses publiques.

L'optimum local consiste, pour les pouvoirs publics, à répartir le plus rationnellement possible les ressources dont ils disposent entre les différentes fonctions qu'ils ont décidé d'assumer. Il concerne l'établissement du programme optimal de dépenses publiques.

Les optimums ponctuels peuvent enfin être obtenus au sein de chaque fonction en choisissant les projets les plus avantageux pour la collectivité.

Ces trois types d'optimum constituent des idéaux à atteindre en matière de choix de dépenses publiques. Mais malgré l'abondance des propositions théoriques (7), les divers efforts de rationalisation des choix budgétaires n'ont dû se contenter généralement que d'optimums ponctuels (ou sous-optimums), tout effort de détermination concrète d'un optimum généralisé ou d'un optimum local se heurtant à des difficultés pratiques difficilement surmontables en l'absence de critères de rationalité applicables ou des difficultés d'élaboration de fonctions de préférence étatiques.

On remarquera cependant que la méthode Z.B.B. peut, à défaut de toujours reposer sur de véritables critères de rationalité, apparaître comme un effort d'optimisation aux trois niveaux qui viennent d'être mentionnés. Ceci est particulièrement évident au niveau ponctuel avec la recherche systématique par chaque unité décisionnelle du meilleur moyen de parvenir au but poursuivi (analyse coût-efficacité) et l'élaboration de plusieurs modules décisionnels indiquant explicitement quels niveaux de réalisation correspondent à divers niveaux d'engagement de dépenses (analyse avantage-coût). La répartition des dépenses publiques entre les diverses fonctions du domaine d'activité des Pouvoirs Publics résulte, quant à elle, des opérations successives de classement et

d'agrégation des modules aux différents niveaux de la structure administrative. Les modules élaborés à la base fournissent ici aux responsables des décisions budgétaires des informations détaillées sur les crédits nécessaires pour atteindre tel ou tel résultat dans chaque opération ou activité. En mettant l'accent sur l'ensemble des sommes nécessaires, et pas seulement sur de simples pourcentages d'augmentation des crédits d'une année sur l'autre, les modules décisionnels peuvent permettre de faire ressortir d'éventuels gaspillages ou doubles emplois de fonds. Mais c'est surtout en présentant une analyse systématique des activités administratives, ainsi qu'un effort de mesure de leurs résultats, qu'ils permettent aux pouvoirs publics d'établir des priorités et de procéder à des arbitrages entre les divers domaines d'allocation des fonds publics.

On peut donc espérer d'une telle procédure que les actions jugées peu utiles soient réduites, voire même supprimées, tandis que les actions considérées comme prioritaires fassent l'objet d'un financement accru. De telles décisions de réallocation de ressources, qui peuvent intervenir à tous les niveaux décisionnels de la structure administrative, déterminent finalement les crédits affectés à chaque grande fonction de l'activité publique. Elles déterminent également le volume global des dépenses publiques, qui pourra être réduit ou augmenté par rapport au budget précédent, selon que les suppressions et diminutions des dotations de certaines activités sont plus ou moins que compensées par les augmentations affectées à d'autres activités.

B – La déconcentration du processus décisionnel

Le Z.B.B. concerne directement les responsables des différents services à tous les niveaux de la structure administrative. Chaque responsable reçoit de ses subordonnés plusieurs séries de modules décisionnels qu'il réordonne, classe, et agrège éventuellement, avant de les présenter à son supérieur. Ceci implique donc de bonnes communications au sein de l'administration et une formation approfondie aux techniques de la comptabilité analytique des gestionnaires impliqués dans le processus budgétaire. Les décisions finales interviennent certes au plus haut niveau, mais à partir de recommandations transmises et agrégées par paliers de la base jusqu'au sommet.

La préparation du budget est donc fondée sur une plus grande responsabilité des fonctionnaires concernés. Leurs décisions ne sont plus, comme dans la procédure budgétaire traditionnelle, de simples décisions d'affectation de moyens limitées à des marges d'augmentation de crédits d'une année sur l'autre. Ils ne peuvent plus se contenter en effet de prévoir des dépenses ; ils doivent les relier à l'obtention d'un certain résultat. Au niveau des responsables d'unités décisionnelles, cette responsabilité implique que les objectifs liés aux montants des dépenses qui leur sont affectés soient atteints, puisque ce sont eux qui ont défini ces objectifs et procédé au chiffrage des coûts correspondants. Contrairement au P.P.B.S., qui allait du haut vers le bas et qui ne pouvait concrètement apporter des informations intéressantes aux différents niveaux hiérarchiques chargés de l'adéquation entre fins et moyens, la méthode Z.B.B. apporte une connaissance accrue de la correspondance de l'ensemble des décisions déconcentrées aux objectifs définis par le sommet. La responsabilité de chaque gestionnaire est alors mise en évidence et le risque d'un certain gonflement des coûts annoncés n'est pas totalement à exclure. Pourtant, en faisant intervenir à chaque niveau de décision les différents gestionnaires dans la mise en place des objectifs ponctuels et locaux, la méthode Z.B.B. présente théoriquement la garantie d'une meilleure gestion des activités administratives et d'une meilleure efficacité dans la gestion des deniers publics.

C -- Les liaisons entre Budget et Plan

Dans la mesure où la méthode Z.B.B. implique un réexamen périodique de l'ensemble des options étatiques, sa mise en œuvre dans un pays à planification indicative pourrait permettre de mieux harmoniser les choix budgétaires avec les grandes options à moyen terme du Plan. Plus précisément, la méthode pourrait apparaître comme un instrument d'exécution du Plan, dans la mesure où elle vise à la fois à dégager le meilleur moyen d'accomplir une action donnée et à faire ressortir le niveau d'engagement nécessaire pour atteindre tel ou tel niveau de réalisation. Les liaisons entre Budget et Plan pourraient alors être sensiblement améliorées, notamment dans les trois perspectives suivantes :

a) en faisant coïncider le délai qui s'écoule entre deux procédures successives de remise en question de l'ensemble des choix budgétaires avec l'horizon temporel du Plan, on pourrait faire en sorte que la redéfinition périodique de l'ensemble de ces choix s'effectue bien en fonction des contraintes et des objectifs de la politique à moyen terme (8) ;

b) dans le cadre d'une planification à horizon glissant (revolving plan), la méthode Z.B.B. pourrait, en suscitant des modifications substantielles aux actions des Pouvoirs Publics, permettre une meilleure adaptation des décisions budgétaires aux objectifs définis par le Plan ;

c) si enfin, les procédures de planification comportent la détermination de programmes d'action prioritaires (P.A.P.), la méthode Z.B.B. peut apporter une aide importante à la fois à la définition de certains programmes et à la mise en évidence de leurs implications au niveau des dépenses publiques.

Dans son principe, la méthode Z.B.B. constitue un instrument potentiel de rationalisation des actions étatiques ; elle peut conduire à des économies substantielles et la pression des dépenses publiques sur les contribuables peut alors apparaître moins contraignante. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que lorsqu'elle a été appliquée (Georgie, Illinois, Texas), cette méthode n'a pas amené une reconsidération sensible des dépenses publiques et n'a donc pas permis de lutter efficacement contre «l'effet de cliquet». Elle a en revanche développé une nouvelle source de bureaucratisation. Bien que les premières applications de la méthode aient révélé plus de difficultés qu'elles n'ont apporté de solutions, cela ne suffit pas à remettre en cause son intérêt actuel dans une période d'économie des deniers publics, rendue indispensable par le ralentissement de la croissance. Il importe toutefois de bien considérer qu'une telle procédure s'inscrit parfaitement dans une perspective de stabilisation, voire de diminution de l'importance du secteur public et peut dès lors constituer un excellent support pour une orientation libérale de l'action de l'Etat.

Notes et Bibliographie

- (6) Fontanel, J. (1980), Le concept de dépenses militaires, *Revue Défense Nationale*, décembre.
- (6)Fontanel, J. (1980), Dépenses militaires et conjoncture économique, ARES, Défense et Sécurité, Grenoble, Lyon, 1980 (2,4)
- Pyrrh, P.A. (1973), *Zero-Base budgeting*. J. Wiley and Sons, 1973
- (1)Pyrrh, P.A. (1977), The Zero-Base approach to government budgeting, *Public Administration Review*, 1977.
- (5) Schick, A. (1977), Zero-Base Budgeting and sunset: redundancy or symbiosis, *The Bureaucrat*, Spring.
- (7)Terny, G. (1971), *Economie des services collectifs et de la dépense publique*, Dunod, Paris.
- (2)Venturini, P. (1978), Un nouvel outil pour l'élaboration du budget aux Etats-Unis, le Z.B.B., *Revue R.C.B.* n°33.
- (7)Weber, L. (1978), *L'analyse économique des dépenses publiques*, Presses Universitaires de France, Paris.