Doi:10.3166/gfp.2023.5.012

NOUS AVONS LU POUR VOUS

Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel, 1962-1978. L'invention de la gestion des finances publiques – Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott (dir.), Histoire économique et financière de la France, IGPDE, 6 avril 2021, 721 p

Cet ouvrage très complet et documenté éclaire l'histoire, le développement et les apports de la RCB, un sujet incontournable quand on aborde les questions des réformes administratives ou de l'évaluation, mais qui est rarement traité dans toute sa complexité. Les contributions de seize universitaires et praticiens et l'exploitation d'une documentation très riche tirée notamment des archives du ministère des Finances apportent un éclairage exceptionnel sur ce moment original et plus déterminant qu'on ne le dit souvent, de la construction de la gestion publique en France.

Cette publication s'inscrit en effet dans les travaux conduits sous l'égide du Comité pour l'histoire économique (IGPDE) et financière de la France (CGEFF), qui assiste l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) dans ses activités de recherche. Elle est le troisième volet d'un séminaire organisé et conduit de 2005 à 2014 au ministère des Finances sous la direction de Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott et Lucile Tallineau. Le projet scientifique avait pour objet d'identifier l'émergence du concept et des pratiques de la « gestion publique », appréciée sur une longue durée et dans une perspective pluridisciplinaire, et plus particulièrement dans l'opposition fréquemment invoquée du droit et de la gestion.

Les actes des deux premières étapes de ce séminaire consacré à L'invention de la gestion des finances publiques ont été publiés en 2010 pour la période 1815-1914 (*Élaborations pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^{e} siècle*) et en 2013 pour la période 1914-1967 (*Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics*). La revue Gestion & Finances publiques en a rendu compte en leur temps.

Le choix de la rationalisation des choix budgétaires pour cette troisième période (1962-1978), dans l'attente d'un quatrième volume consacré à la fabrication de la LOLF, repose sur la conviction que cette réforme habituellement considérée comme un échec mérite d'être appréhendée de manière plus rigoureuse et approfondie : les concepts qui la sous-tendent, son déploiement et ses applications sectorielles sont riches d'enseignements sur la genèse de la gestion publique.

L'ouvrage comporte trois parties, qui traitent successivement de la généalogie de la RCB et

de ses diverses sources d'inspiration, françaises et étrangères ; de son développement, sa réception et sa diffusion ; et enfin de ses différentes appropriations et déclinaisons ministérielles. Une réflexion conclusive examine la filiation entre la RCB et les modes ultérieurs de rénovation de la gestion publique : évaluation des politiques publiques, New Public Management et LOLF.

Les contributions des seize universitaires et praticiens abordent cinq grandes thématiques : l'articulation (et les affrontements) entre les divers lieux de pouvoirs politiques et administratifs ; la contribution de l'expertise et de la rationalité scientifique à la décision publique ; l'usage de nouveaux instruments d'analyse et de gestion (la RCB marque notamment une étape décisive dans la progression de la culture du chiffre au sein de l'appareil d'État) ; les différentes formes de la réforme de l'État, dont la RCB illustre la variété dans un processus dynamique et multiforme qui s'étire sur une quinzaine d'années ; enfin les temporalités de l'action publique, avec leur séquençage variable selon les contextes. La première partie, consacrée aux Origines et à la généalogie de la RCB, nous oriente évidemment vers le PPBS (*Planning Programming and Budgeting System*) américain, l'ancêtre traditionnellement revendiqué de la réforme française. Vincent Spenlehauer (*La mécanique du PPBS américain 1946-1972. Du rêve administratif au cauchemar politique*) contextualise cette filiation en éclairant les spécificités américaines de la réforme, et le rôle déterminant joué par la RAND Corporation. Cette entreprise d'expertise à but non lucratif sert d'incubateur au PPBS avant son installation au département de la défense, en mettant au point une méthode de rationalisation de l'allocation des ressources. Étendu au programme de lutte contre la pauvreté puis généralisé à l'ensemble de l'administration fédérale en 1965, le PPBS perd de son influence, non sans avoir nourri le développement de l'analyse de politique dans presque toutes les agences et administrations fédérales et contribué au développement de cursus académiques de politique publique dans sept grandes universités américaines, dont la Kennedy School of Government de Harvard.

Fabien Cardoni (*À l'Ouest du nouveau : le PPBS. La traduction du Planning-Programming-Budgeting System américain par les militaires français 1963-1969*) poursuit l'étude de l'influence étatsunienne en analysant l'importation de la planification à l'américaine dans le contexte militaire français du milieu des années 1960, marqué par la nucléarisation des forces et la fin du conflit algérien. La période est caractérisée par une intense coopération franco-américaine, soutenue par de nombreux voyages d'étude et portée par le Centre de prospective et d'évaluations (CPE) créé en 1964. Ce rapprochement ne suffira toutefois pas à permettre la greffe du PPBS sur le 3PB français, faute d'avoir bien identifié les spécificités américaines, bien perçues en revanche par le Contrôle général des armées français : il manque à la France un lien plus ferme entre le budget et la programmation militaire, et une comptabilité adaptée à une connaissance exhaustive des coûts. Lorsque le PPBS s'étend au domaine civil avec les premières études de RCB, le PPBS est déjà en fin de course aux États-Unis.

Dernière étude consacrée à la genèse de la RCB, l'article de Florence Descamps (*Aléas et sinuosités d'une réforme de la gestion publique. L'invention de la RCB au ministère des*

finances 1962-été 1969) détaille les transformations apportées par la RCB au ministère des Finances. Elle relève la construction d'une expertise économico-financière, constituée par le recrutement externe d'ingénieurs-économistes, dans les différentes directions du ministère : à l'INSEE, au Budget, au Trésor avec le service des études économiques et financières (le SEEF), enfin et surtout à la direction de la prévision, créée en 1965, où la RCB prend son véritable essor.

Florence Descamps poursuit l'analyse du développement de la RCB (1969-1978) en prélude de la deuxième partie de l'ouvrage, consacrée au Développement, à la réception et à la diffusion de la RCB. Avec le programme de « Nouvelle Société » de Chaban-Delmas, la RCB rejoint Matignon et s'inscrit dans un discours politique de réforme de l'État initié par le Club Jean Moulin (*Pour nationaliser l'État, 1968*). Florence Descamps met en lumière les relations – et la concurrence – entre les deux directions des finances, Prévision et Budget, la dimension interministérielle donnée par la Commission du même nom, et les personnalités, souvent visionnaires, qui portent la réforme : hauts fonctionnaires (Yves Cannac, Simon Nora, Philippe Huet, Renaud de la Genière…), hommes politiques (Chaban-Delmas, Giscard d'Estaing), universitaires (Michel Crozier en sociologie ou Robert Le Duff en gestion).

La RCB emporte l'adhésion en effet, par sa cohérence et son ambition. Elle promeut une conception rationnelle de la décision publique, exprimée par un bouclage vertueux qui va de l'analyse ex ante destinée à éclairer les choix publics jusqu'à l'évaluation de leurs résultats. Cette cohérence s'exprime dans les trois volets qui la composent : les études analytiques (85 études RCB sont lancées en 1970-1971), les budgets de programme et l'introduction des méthodes modernes de gestion. L'article de Philippe Bezes (*Former pour réformer. La formation à la RCB au cœur de sa mise en œuvre*) éclaire le travail intense de formation mis en place pour soutenir la diffusion de la réforme au sein de l'administration, marqué notamment par une offre massive de stages et le développement de la pédagogie des études de cas, nouvelle en France. Plusieurs organismes de formation comme le CSFM (Centre supérieur de formation au management), le CEGOS et le CESMAP (Centre d'études supérieures du management public) contribuent à développer la culture du management dans la sphère publique, et à la construction d'une communauté professionnelle.

La RCB sera néanmoins victime de son ambition. Dans une administration encore marquée par une culture légaliste et procédurale, l'acculturation à ces démarches innovantes, le changement des habitudes à réaliser dans un temps court, constituent un défi. En l'absence d'obligation légale, les promoteurs de la RCB doivent convaincre et susciter des vocations. Ces contraintes ont pesé sur les conditions de succès, et même de mise en œuvre de l'entreprise. Comme bien d'autres réformes, la RCB a souffert des pesanteurs et des résistances institutionnelles ou culturelles : la Cour des comptes, absente de la phase de conception, s'est associée à la mise en œuvre à travers le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (Christian Descheemaeker, La RCB vue par la Cour des comptes). Le Parlement en revanche l'a largement ignorée : son intérêt pour les budgets de programme, qui lui sont destinés, s'éteint dès la fin des années 1970, à la période même où ils sont généralisés (Benjamin Mosny, *Le Parlement et la rationalisation des choix*

budgétaires). Cet outil était pourtant prometteur, et porteur de bien des innovations qu'incarnera plus tard la LOLF : définition d'objectifs, identification des moyens, analyse des coûts, évaluation des résultats, dimension pluriannuelle… Les raisons de leur échec sont analysées par Manuel Tirard (*L'expérience française des budgets de programme*) : le caractère imprécis des programmes, dotés d'indicateurs insuffisants et fréquemment absents, et surtout leur déconnection d'avec les documents budgétaires, font qu'ils ne sont utilisés ni par l'administration, ni par les parlementaires. Des défauts que la LOLF ne pourra que partiellement contrer, révélant ainsi les obstacles culturels (conservatisme administratif), politiques (réticence du Parlement à contrôler l'exécutif) et méthodologiques (difficultés à quantifier l'action publique) à l'application d'une démarche de performance à l'action publique.

Sébastien Kott (*La doctrine juridique et la RCB*) interroge les regards juridiques portés sur la RCB ; des regards contrastés, plus critiques sur son impact dans le domaine de la procédure budgétaire (dont le cadre légal n'est pas modifié) que de la réforme administrative. Ce sont en effet les budgets de programme qui concentrent les critiques. Des critiques qui ne doivent pas occulter l'impact positif de la RCB sur l'introduction d'une culture managériale dans l'administration. Les finances publiques élargissent leur perspective à la gestion publique, permettant ainsi la rénovation de la doctrine financière et ouvrant la voie aux réformes ultérieures.

La troisième partie, consacrée aux Appropriations ministérielles de la RCB, comporte de passionnantes monographies et témoignages peu connus, bien au-delà des exemples traditionnellement cités de la sécurité routière et de la périnatalité. Le champ d'application de la RCB apparaît en effet singulièrement étendu : sont ainsi passés en revue les ministères de l'Équipement (Vincent Spenlehauer et Anne Kletzlen, Michel Ternier), de la Santé (Marie-Thérèse Chapalain), des Postes et Télécommunications (Marie Carpenter), de l'Éducation nationale (Clémence Cardon-Quint, Xavier Pons), de la Culture (Xavier Laurent), de l'Agriculture (Sylvain Brunier), de l'Économie et des Finances (Florence Descamps), et de la Défense (Fabien Cardoni). Ces études, réalisées par des chercheurs et des praticiens, parfois même des acteurs de la RCB, apportent un éclairage exceptionnel sur les études de RCB, leur contexte, leurs acteurs, leurs méthodes et les réformes qu'elles ont produites. On ne peut qu'être frappé de la diversité et de l'importance de leurs applications, qu'il s'agisse de la définition d'une politique publique (sécurité routière ou périnatalité), de la prise en compte de problèmes sociétaux (garde d'enfants, drogue, suicide, transports scolaires), de l'introduction de méthodes de gestion dans un secteur en mutation (les télécommunications), de la construction d'un système d'information statistique (à l'Éducation nationale) ou informatique (à la culture, aux finances), de l'approche sociologique d'une administration (les finances) ou de la modernisation de la procédure budgétaire à la défense.

La conclusion dès lors s'impose, au rebours des idées reçues sur le prétendu échec de la RCB. Cet ouvrage remarquable propose une vision plus équilibrée et mieux documentée : loin d'être un échec, la RCB est riche d'un double héritage, dont Philippe Bezes et Sébastien Kott dressent le bilan. Celui qu'elle reçoit de techniques de calcul économique et de comptabilité

développées dans les années 1950 et 1960 dans les grandes entreprises, qui vont alimenter une conception rationnelle de la décision publique dans une vision partagée par les analystes, les décideurs, les budgétaires et les gestionnaires. Celui qu'elle laisse et qui va nourrir les réformes ultérieures : le management public, l'évaluation des politiques publiques et la LOLF. Chacun des trois piliers de la RCB – les études économiques, les budgets de programmes et les méthodes de gestion – aura en effet une postérité, sinon dans sa forme, à tout le moins dans son inspiration. On peut donc regretter que cet héritage ne soit pas mieux revendiqué et exploité, alors même que la RCB avait identifié et analysé des problèmes qui demeurent d'actualité, comme la vitesse sur les routes. Mais elle s'appuyait sur des équipes d'ingénieurs, d'économistes et de gestionnaires dont l'expertise conjuguée fait défaut aujourd'hui, et sur le recours à des méthodes de gestion et d'analyse des coûts qui peinent encore à se diffuser.

Appuyée sur une documentation exceptionnelle tirée notamment des archives du ministère des Finances, enrichie par le double regard des chercheurs et des praticiens, éclairée par des témoignages d'acteurs, cette somme est à tous égards un travail remarquable. Situant la RCB dans le temps long, éclairant tous les détails de son histoire, de sa mise en œuvre et de ses applications, cet ouvrage devrait définitivement changer le regard non seulement sur cette réforme méconnue, mais aussi sur le processus plus général de la réforme administrative dans lequel elle s'inscrit. Ajoutons, ce qui n'est pas sa moindre qualité, qu'il est d'une lecture très agréable et qu'il n'ennuie jamais, bien au contraire. Ses quarante pages de bibliographie satisferont les chercheurs, les étudiants et les curieux. ■

DL