



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Nils C. Soguel

**La budgétisation au service
de la performance avant et après
la nouvelle gestion publique**

Working paper de l'IDHEAP
Chaire de Finances publiques



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

La budgétisation au service de la performance avant et après la nouvelle gestion publique

Nils C. Soguel

Chaire Finances publiques

Working paper de l'IDHEAP 2008

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch>

© 2008 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Résumé

Ce document présente l'évolution des processus de budgétisation, partant de la budgétisation traditionnelle pour aboutir au large mouvement de la nouvelle gestion publique. Dans la mesure où cette évolution est une réponse à la nécessité pour le secteur public d'être performant, la présentation débute par un rappel des différentes dimensions de la performance : efficacité et efficacie. Cela permet ensuite de montrer comment la procédure budgétaire traditionnelle -incrémentale- risque de porter atteinte à la performance des collectivités publiques. S'il faut rompre avec la procédure traditionnelle, encore faut-il connaître quelles sont les exigences auxquelles devrait répondre toute procédure budgétaire alternative. Nous évoquerons ces exigences. Suit une présentation des tentatives marquantes d'application de la théorie normative, avec en particulier la budgétisation fondée sur la planification et la programmation (PPBS), la budgétisation sur une base zéro (BBZ) et le management par objectifs (MBO). Partant de là, il devient possible de montrer en quoi la nouvelle gestion publique (NGP) découle des précédentes propositions et innove par d'autres aspects. Les origines du mouvement, son développement en Suisse, les éléments-clés pour sa mise en œuvre sont rappelés. Pour terminer, nous imaginerons comment les procédures de budgétisation évolueront à futur.

JEL Classification : H61 ; H11

Zusammenfassung

Dieses Dokument zeigt die Entwicklung der Budgetierungsprozesse. Ausgehend von der traditionellen Budgetierung führt es zur breiten Bewegung des New Public Managements. Sofern insoweit diese Entwicklung einem Bedürfnis des öffentlichen Sektors entspricht, damit er leistungsfähig bleibt, beginnt die Präsentation mit einem Verweis auf die verschiedenen Komponenten der Leistungsfähigkeit: Effizienz und Effektivität. Damit kann anschliessend aufgezeigt werden, wie die traditionelle Budgetierung -*Incremental Budgeting*- die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Körperschaften schwächen kann. Wenn der traditionelle Budgetierungsprozess abgelöst werden soll, muss bekannt sein, welche Anforderungen ein alternatives Budgetierungsverfahren erfüllen müsste. Wir werden diese Anforderungen aufzeigen. Es folgt eine Präsentation massgeblicher Budgetierungsverfahren aufgrund der normativen Theorie, insbesondere das sogenannte *Planning Programming and Budgeting System* (PPBS), das Zero-Base-Budgeting (ZBB) und die Führung mittels

Zielvereinbarung (Management by Objectives). Darauf aufbauend wird es möglich zu zeigen, inwieweit sich New Public Management (NPM) von den vorgängig aufgezeigten Verfahren ableiten lässt und wie es andere Aspekte eingeführt hat. Der Ursprung der NPM-Bewegung, deren Entwicklung in der Schweiz sowie die Schlüsselfaktoren für die Einführung werden dargelegt. Zum Schluss stellen wir uns vor, wie sich die Budgetprozesse in Zukunft entwickeln werden.

Sommaire

1. Introduction	1
2. Dimensions de la performance	2
3. Approche budgétaire traditionnelle	6
3.1. Contraintes pesant sur la construction budgétaire.....	6
3.2. Principes budgétaires contraignant l'exécution du budget	7
3.3. Budgétisation incrémentale ligne par ligne	8
4. Rompre avec l'incrémentalisme budgétaire en théorie et en pratique	12
4.1. Théorie économique normative de la budgétisation	12
Comparer les demandes budgétaires sur la base de leurs avantages relatifs.....	12
Analyser les demandes budgétaires à la marge	13
Décider par rapport aux effets	15
4.2. Quelques tentatives marquantes d'application de la théorie normative	15
Budgétisation fondée sur la planification et la programmation	15
Budgétisation sur une base zéro	20
Management par objectifs	23
5. Nouvelle gestion publique.....	25
5.1. Origine et contenu de la nouvelle gestion publique	25
5.2. La NGP en Suisse.....	31
Développements.....	31
Confédération	31
Cantons	33
Communes	33
5.3. Eléments-clés de la mise en œuvre de la NGP	34
Gestion sur la base des prestations	34
Gestion par contrats de performance	35
Gestion par enveloppe budgétaire	37
6. L'Après nouvelle gestion publique	39
Bibliographie.....	43

1. Introduction

Le processus budgétaire a toujours été au centre des réformes administratives visant à accroître la performance du secteur public. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord, aucun autre processus de décision publique ne peut autant inciter les unités administratives (direction, département, service, etc.) à améliorer leur gestion. Ensuite, l'élaboration du budget a toujours été et sera toujours le moment où, systématiquement, les questions d'efficience et d'efficacité sont posées. Puis, les finances sont un puissant incitatif lorsqu'il s'agit d'obtenir des résultats. Et finalement, de par leur fonction transversale, les directions et autres services des finances sont les seuls à pouvoir stimuler et inspirer les autres directions dans l'amélioration de leur performance (SCHICK 1966 ; CAIDEN 1998).

Ces dernières années, le mouvement de la nouvelle gestion publique a tenté de transformer la gestion des collectivités publiques pour la rendre plus performante. Les réformes administratives qui s'en réclament bousculent les normes en vigueur, les rôles, les procédures, y compris les procédures budgétaires.

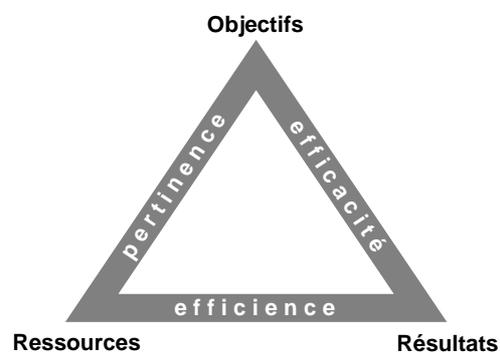
Ce chapitre a pour objectif de présenter l'évolution des processus de budgétisation, partant de la budgétisation traditionnelle pour aboutir au large mouvement de la nouvelle gestion publique. Dans la mesure où cette évolution est une réponse à la nécessité pour le secteur public d'être performant, la présentation débute par un rappel des différentes dimensions de la performance : efficience et efficacité. Cela permet ensuite de montrer comment la procédure budgétaire traditionnelle – incrémentale – risque de porter atteinte à la performance des collectivités publiques. S'il faut rompre avec la procédure traditionnelle, encore faut-il connaître quelles sont les exigences auxquelles devrait répondre toute procédure budgétaire alternative. Nous rappelons ici les propositions de la théorie normative de la budgétisation : comparer les demandes budgétaires sur la base de leurs avantages relatifs, analyser les demandes budgétaires à la marge, décider par rapport aux effets. Suit une brève présentation des tentatives marquantes d'application de la théorie normative, avec en particulier la budgétisation fondée sur la planification et la programmation (PPBS), la budgétisation sur une base zéro (BBZ) et le management par objectifs (MBO). Partant de là, il devient possible de montrer en quoi la nouvelle gestion publique (NGP) découle des

précédentes propositions et innove par d'autres aspects. Les origines du mouvement, son développement en Suisse, les éléments-clés pour sa mise en œuvre sont rappelés. Pour terminer, ce chapitre imagine comment les procédures de budgétisation évolueront. Car, nous pouvons en être sûrs, d'autres propositions succéderont au PPBS, à la BBZ, au MPO, à la NGP.

2. Dimensions de la performance

Pour définir la performance en lien avec le budget, il est utile de se référer au triangle de performance proposé par GILBERT (1980) (Figure 1). Cette représentation combine en effet les aspects budgétaires –la pertinence– avec les deux composantes de la performance que sont l'efficacité et l'efficace. Pour y parvenir, elle met en relation les objectifs, les ressources et les résultats. Ces trois éléments constituent les sommets du triangle.

Figure 1
Le triangle de la performance



Source : GILBERT (1980)

Les **objectifs** correspondent aux résultats attendus de l'activité de l'Etat. Les attentes découlent des missions confiées à l'Etat, des problèmes dont on attend de l'Etat qu'il les résolve. La science économique et particulièrement MUSGRAVE & MUSGRAVE (1989, 7-13) distinguent trois grandes missions pour les collectivités publiques : allocation (internalisation des effets externes, fourniture des biens collectifs purs et

des biens tutélaires, garantie et régulation des monopoles naturels), redistribution (recherche de l'équité) et stabilisation (maintien des équilibres macroéconomiques). Les attentes sont donc celles de la collectivité, relayées par les élus et formalisées dans la législation, les règlements et, depuis quelque temps, dans des contrats de prestations¹.

Ex ante, les **ressources** englobent les moyens humains, infrastructurels et financiers alloués pour satisfaire les objectifs. *Ex post*, les ressources correspondent, non plus aux moyens alloués, mais aux ressources effectivement consommées. Donc *ex ante* les ressources correspondent à celles octroyées par le budget, c'est-à-dire les crédits budgétaires², tandis qu'*ex post* il faut y ajouter les moyens découlant des suppléments de crédits et des dépassements budgétaires³.

Les **résultats** découlent d'une fonction de production, d'un processus de production, qui, lui-même consomme les ressources⁴. Ils doivent être rangés en trois groupes selon qu'ils sont plus ou moins directement liés à la fonction de production :

- D'abord, les prestations –ou encore les produits, *outputs*, *Leistungen*, *Produkte*- sont les résultats fournis directement à l'issue du

¹ La littérature relative à la théorie des choix publics (*public choice theory*) remet en question le postulat que les élus politiques et les responsables administratifs aient la volonté de relayer correctement les attentes collectives. Elle montre qu'en de nombreuses occasions ce n'est pas le cas. Du coup, l'Etat agit souvent dans l'intérêt des élus, de leurs partis, de leurs lobbies et dans l'intérêt des responsables administratifs, plutôt que dans l'intérêt collectif.

² Un crédit budgétaire est l'autorisation octroyée par le législatif, dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire, d'utiliser, dans un but précis, un certain montant.

³ Après le vote du budget, alors que ce dernier est en cours d'exécution, le législatif peut octroyer un crédit supplémentaire. Ce crédit permet à l'administration, qui le sollicite, de dépenser au-delà du crédit budgétaire qui lui a été attribué précédemment.

Un dépassement de crédit se produit si les dépenses n'ont pas été autorisées par le législatif. Cela arrive en toute fin d'année lorsqu'un parlement ne se réunit plus avant la fin de l'exercice et ne peut donc plus statuer sur une demande de crédit supplémentaire. Dans un cas d'impérieuse nécessité, l'exécutif peut seul décider de dépasser les crédits alloués et rompre ainsi le principe de la spécialité quantitative (voir plus bas).

⁴ Le processus de production est composé de diverses activités productives. Dans certains cas, l'appareil étatique accomplit toutes les activités. Dans d'autres, une partie des activités est sous-traitée à des mandataires privés, parapublics (ex. compagnies de transports collectifs) ou publics (en particulier dans le cadre du fédéralisme d'exécution).

processus⁵. Il s'agit là de tous les services directs aux ménages et aux entreprises (par exemple, la collecte sélective des déchets). Cela comprend également les décisions rendues (autorisation, interdiction, obligation), les prestations financières (subventions par exemple) ou les activités de conseil. Cela comprend également les prestations transversales, entre unités administratives.

- Ensuite, les impacts –*Einwirkungen*– sont des résultats intermédiaires. Ils correspondent aux changements comportementaux des agents économiques visés par les prestations fournies ou qui en sont bénéficiaires (groupes-cibles) (par exemple la modification du comportement en matière de tri des déchets).
- Enfin, les résultats finaux sont les effets –ou *outcomes* ou *Auswirkungen*– sur les problèmes à résoudre, sur les missions à accomplir. Ils correspondent aux modifications induites par les changements comportementaux des groupes-cibles (par exemple la réduction des émissions polluantes liées au traitement des déchets).

Considérons à présent les côtés du triangle de la performance. La **pertinence** met en lien les objectifs et les ressources allouées pour les satisfaire. Cette relation concerne au premier chef le processus budgétaire. Pour qu'un budget soit pertinent il faut qu'il y ait adéquation entre les résultats attendus et les ressources allouées, puis consommées. Maintenir la pertinence budgétaire lorsque les ressources disponibles se contractent nécessite de revoir les objectifs à la baisse, toutes choses égales par ailleurs. De même, il faut, pour rester pertinent, allouer à une unité davantage de ressources si les objectifs qui lui sont fixés deviennent plus ambitieux. En fonction du niveau d'analyse, la notion d'unité renvoie soit à l'Etat dans son ensemble, soit à un service, un département, ou toute autre unité administrative.

L'**efficience** constitue la première dimension de la performance. Il s'agit de la capacité d'une unité de produire des résultats en consommant le moins de ressources possibles. Cette dimension de la performance ne concerne que la sphère de la production. C'est pourquoi les sciences économiques parlent d'efficacité productive ou d'efficacité technique, plutôt que d'efficience –terme qui nous vient des sciences administratives. Mais ces termes sont synonymes. Communément, une unité est efficiente

⁵ En théorie, produits et prestations sont synonymes. Toutefois, en pratique l'utilisation de la notion de produits induit parfois des réactions de rejet auprès de certains groupes professionnels. C'est pourquoi on préfère parfois recourir à la notion de prestations (SCHEDLER & PROELLER 2000, p.121).

ou efficace techniquement si elle « produit bien les choses ». Les résultats peuvent être compris soit comme les prestations, les impacts ou les effets, mais toujours en lien avec la fonction de production et les ressources qu'elle consomme.

L'**efficacité** représente la seconde dimension de la performance. Il s'agit de la capacité d'une entité à produire des résultats en adéquation avec les objectifs initialement fixes. Cette dimension ne concerne donc pas la fonction de production. Elle concerne uniquement la capacité à produire « les bonnes choses », « les choses » que la collectivité attend. La notion d'efficacité nous vient des sciences administratives (CARTER et al. 1995, BUSSMAN et al. 1998). Elle n'a donc pas véritablement d'équivalent en sciences économiques⁶.

La performance globale d'une unité correspond donc à sa capacité d'être efficiente et efficace, à sa capacité par ses résultats de répondre aux attentes collectives en consommant un minimum de ressources productives, autrement dit de « bien produire les bonnes choses ».

Mesurer le degré avec lequel une unité est performante n'est pas aisé, si l'on excepte la performance dans la fourniture des prestations (*outputs*), et encore. Un premier obstacle surgit dès le moment où l'on considère les résultats au-delà des seules prestations. S'intéresser aux impacts et plus encore aux effets (*outcomes*) nécessite de prouver qu'un lien de causalité existe entre l'intervention étatique et ces résultats. Or, plus on se réfère à des résultats éloignés de la fonction de production, plus le lien de causalité devient ténu. Pour s'assurer de l'existence d'un tel lien, il faut contrôler l'influence de facteurs externes à l'intervention étatique. Face à cette difficulté, les objectifs chiffrés tendent à être formulés en termes de prestations. Pour ce qui est des impacts et des effets, les objectifs sont

⁶ La science économique définit la notion d'efficacité de manière rigoureuse grâce à un édifice théorique largement formalisé. Cet édifice repose notamment sur le concept d'optimalité défini par le sociologue et économiste Vilfredo Pareto (1848-1923). L'efficacité comprend deux niveaux. L'efficacité productive correspond à un premier niveau. L'efficacité allocative correspond à un second niveau –supérieur– d'efficacité. Elle englobe à la fois la capacité de l'entité d'être techniquement efficace, mais également la capacité de produire et répartir les prestations qui procurent le bien-être le plus élevé à la collectivité dans le cadre des tâches allocatives de l'Etat (donc à l'exception des tâches redistributives et stabilisatrices). Dans le triangle de la performance, l'efficacité allocative correspondrait au cumul de la notion d'efficacité et d'efficacité, mais uniquement pour les tâches allocatives de l'Etat.

libellés en termes plus généraux faisant essentiellement référence à une mission.

3. Approche budgétaire traditionnelle

3.1. Contraintes pesant sur la construction budgétaire

Le profane voit dans le budget d'une collectivité publique un simple document rébarbatif compilant un amoncellement de chiffres. C'est oublier que le budget est souvent un acte administratif du parlement autorisant l'administration à engager des dépenses⁷. Ainsi le budget apparaît comme indispensable à ce que l'Etat puisse fonctionner à partir du premier janvier de l'année à venir⁸. Cela pourrait laisser croire que le budget constitue le fondement de l'activité étatique. En fait, tel n'est pas le cas. Dans un état de droit, le budget est le reflet financier des bases légales existantes. En principe, le budget n'est pas créateur lui-même de nouvelles dispositions financières ou fiscales. Certes, des lois peuvent être modifiées en marge de l'élaboration du budget. Toutefois, le système de démocratie directe que connaît la Suisse avec l'existence étendue du droit de référendum limite la possibilité pratique de procéder à de larges adaptations de la législation en élaborant le budget. Dans les pays qui ne connaissent pas ce droit, le gouvernement et le parlement sont davantage libres d'amender les lois, y compris les lois fiscales, au moment de la construction et du vote du budget. Dans ces pays, la construction du budget est donc, davantage qu'en Suisse, un processus au cœur de l'activité de l'Etat. On y formule des politiques publiques et on y décide des programmes d'action. Cela explique que le premier ministre britannique William Gladstone (1809-1898) considère que « les budgets

⁷ Pour une présentation plus détaillée du droit budgétaire public, voir JEQUIER (1992).

⁸ Exceptionnellement, il arrive que des collectivités publiques débutent un exercice sans budget parce que le législatif a refusé de voter la proposition de budget faite par l'exécutif. Toutefois, il s'agit d'une situation transitoire dans l'attente que le législatif vote en cours d'exercice une proposition révisée de budget. Par ailleurs, la législation sur les finances dispose généralement que, dans l'intervalle, l'administration est autorisée à des dépenses mensuelles à hauteur du douzième du budget de l'exercice précédent (système des douzièmes provisoires).

Mentionnons également que le 1^{er} janvier ne marque pas le début de l'exercice budgétaire dans tous les pays. Ainsi, aux Etats-Unis, l'exercice commence le 1^{er} octobre, tandis qu'au Japon il débute le 1^{er} avril.

ne sont pas seulement une affaire d'arithmétique, mais de mille façons sont à l'origine de la prospérité des individus, des relations entre les classes et de la puissance du Royaume ». D'ailleurs, il est frappant de constater que les instituts spécialisés et la presse analysent en détails le budget proposé par le gouvernement et le commentent amplement.

Tel n'est pas le cas en Suisse, puisque les décisions relatives aux politiques publiques et à leur mise en œuvre y interviennent bien en amont de la construction budgétaire. Par conséquent, les recettes qui sont consignées au budget dépendent de différentes lois en vigueur, à commencer par les lois fiscales. De même, le budget ne peut autoriser une dépense qu'en relation avec une disposition légale préalable. A l'inverse, si la législation donne à l'Etat un objectif (au sens du triangle de la performance), alors des ressources doivent être prévues au budget (pertinence). Ce principe de **légalité** soumet donc la construction budgétaire à d'importantes contraintes, surtout en Suisse.

Evidemment, on peut imaginer accroître la marge de manœuvre disponible pour élaborer le budget en jouant sur la relation entre ressources et résultats, autrement dit en augmentant le degré d'efficacité de la fonction de production. Là encore d'importantes contraintes liées notamment aux règlements d'organisation (e.g. statut de fonctionnaire) pèsent sur la flexibilité du budget.

3.2. Principes budgétaires contraignant l'exécution du budget

Les contraintes sur l'organisation de la fonction de production sont renforcées par divers principes budgétaires généralement contenus dans la législation sur les finances. Le principe de **spécialité des crédits** interdit au législatif d'octroyer des autorisations de dépenses en bloc et l'oblige à détailler ses autorisations selon un certain nombre de rubriques budgétaires suivant l'organigramme de l'administration (classification organique), puis suivant la nature économique des dépenses (salaires, achat de biens et services, etc.)⁹. Le principe de la **spécialité quantitative** interdit à l'administration de dépasser le montant des crédits octroyés. Le principe de la **spécialité qualitative** exclut d'utiliser une rubrique budgétaire à d'autres fins que celle prévue et donc empêche tout transfert

⁹ Les crédits-faculté échappent à ce principe. Ils permettent à l'exécutif d'obtenir du législatif une somme non détaillée et d'obtenir ainsi la faculté d'affecter la somme votée entre diverses catégories de dépenses de façon autonome. On parle également de crédits globaux. Ils constituent toutefois une exception devant être spécifiquement prévue dans la législation.

d'une rubrique à l'autre. Le principe de la **spécialité temporelle** proscrit le report de tout ou partie d'un crédit budgétaire inutilisé sur l'exercice budgétaire suivant. Le principe du **produit brut** oblige que les dépenses et les recettes soient inscrites séparément au budget et empêche de compenser un surcroît de dépenses en cours d'exercice par un surcroît de recettes afin de respecter la spécialité quantitative.

Ces principes ont évidemment pour objectif d'obtenir un contrôle démocratique sur les actions de l'Etat et une responsabilité de la part de l'administration. Et c'est bien là leur raison d'être historique. En même temps, ils donnent au parlement un pouvoir important pour guider les processus productifs. Ce pouvoir est renforcé par le principe de l'**annualité**. Ce dernier consiste à ce que dépenses courantes et recettes courantes soient votées chaque année et pour une seule année¹⁰. Cela prive les responsables administratifs d'une bonne part de leur capacité à faire évoluer la fonction de production, que ce soit dans le court terme, c'est-à-dire dans la période correspondant à l'exécution du budget, ou dans le long terme.

3.3. Budgétisation incrémentale ligne par ligne

Considérant les contraintes qui pèsent sur l'élaboration du budget, il n'est pas surprenant que les budgets soient frappés d'inertie en l'absence de modification légale significative. Autrement dit, le budget de l'année suivante correspond à celui de l'année précédente moyennant quelques ajustements mineurs.

La théorie budgétaire empirique ajoute un élément significatif aux contraintes légales afin de décrire les procédures traditionnelles d'élaboration du budget : Le budget est le résultat de négociations dans lesquelles tant les responsables administratifs, que les politiciens ou encore les représentants des groupes de pression et les citoyens

¹⁰ Une procédure spéciale est prévue pour les dépenses et les recettes dont la durée de réalisation excède le cadre annuel : les crédits de programme (ou crédits-cadre). Contrairement au crédit de paiement, ce dernier déborde le cadre du budget annuel. Par le biais de ce type de crédit, le législatif autorise l'exécutif à souscrire des engagements à hauteur du montant prévu sur plusieurs années. Un crédit de programme couvre une période minimale (par exemple quatre ans). Si le rythme des engagements est inférieur à celui prévu, le crédit de programme est automatiquement prolongé jusqu'à son épuisement. Cela peut survenir lorsque le législatif n'alloue pas annuellement un volume de crédits de paiement permettant d'épuiser le crédit d'engagement sur la période initialement prévue.

s'intéressent à « qui obtient quoi et à hauteur de combien » (WILDAVSKY & HAMMOND, 1965, p.322). Pour réduire la complexité de l'opération, les participants à la négociation se concentrent sur la part du budget qu'il est politiquement possible d'allouer. Cette part provient essentiellement du surcroît de recettes par rapport à l'année précédente généré par la croissance de l'assiette fiscale. Par conséquent, les participants renoncent à rediscuter l'allocation budgétaire sortante. Ils considèrent cette dernière comme acquise, comme une base budgétaire ne nécessitant ni discussion, ni justification spécifique. Seules les différences entre les demandes budgétaires pour l'année à venir et les crédits budgétaires obtenus pour l'année précédente font l'objet d'un examen. Ainsi, le rapport à l'appui du budget ne commente que les modifications significatives par rapport au dernier budget. Toujours dans la perspective de réduire la complexité de la négociation, on tend à donner à chaque département en partie satisfaction par rapport à ses demandes budgétaires. D'ailleurs, en début de procédure budgétaire, ces dernières excèdent généralement les besoins afin d'avoir une marge de négociation. Mais finalement, lorsque le projet de budget entre dans la phase parlementaire, il est très rare qu'il subisse des modifications autres que cosmétiques. C'est pourquoi le débat budgétaire tient davantage du rituel que d'un processus d'allocation des ressources (Encadré 2).

Encadré 2

« La liturgie du budget occupe un Grand Conseil presque serein »

« Le budget est au Grand Conseil ce que l'Avent est aux chrétiens. Une liturgie spéciale de décembre quand les jours sont courts et les discussions longues. Limité à la rare présence simultanée des sept conseillers d'Etat à leur pupitre, le décorum est simple. Le nombre de rapports de minorités présentés décide de la complexité du rituel. Mais finalement seule compte l'ambiance, ce qui fait la sévérité des empoignades ».

Source : BUSSLINGER (2006).

Ainsi, quatre éléments caractérisent la procédure budgétaire traditionnelle selon WILDAVSKY (1978, p.502) :

- La procédure est annuelle, c'est-à-dire qu'elle se répète chaque année ;
- Elle est incrémentale, car l'allocation budgétaire varie marginalement par rapport au budget précédent ;

- Elle est conduite sur une base financière et le budget énonce les crédits demandés/alloués sans référence à une contrepartie en termes de prestations ;
- Le budget est construit et alloué ligne par ligne, par nature de dépenses et de recettes.

La procédure budgétaire incrémentale ligne par ligne présente à la fois des avantages et des inconvénients. Les avantages sont essentiellement des avantages pratiques.

- La négociation est facilitée et les conflits sont limités, si les départements ont le sentiment d’être traités équitablement et selon les mêmes règles formelles
- Le système est relativement simple d’utilisation et facile à comprendre. Un non-spécialiste est en principe capable de parcourir un tel budget et de savoir à quel usage les crédits budgétaires sont prévus.
- Le recours à une seule unité de mesure –les francs– simplifie les contrôles. Cela permet de comparer entre elles des unités administratives qui fournissent des prestations de nature différente (alors que ces mêmes unités ne pourraient être comparées sur la base de leurs prestations).
- La surveillance –parlementaire notamment– est facilitée. Les changements d’une année à l’autre sont rapidement observés, ainsi que les dépassements de crédits par rapport au budget.
- La base financière est stable pour les responsables administratifs, ce qui facilite la gestion des unités administratives.
- La coordination et la consolidation des budgets s’opèrent facilement. Le numéro d’identification attribué à chaque poste de dépenses et de recettes permet une identification rapide, y compris lors de transferts financiers entre collectivités publiques.

Les principaux inconvénients de la budgétisation incrémentale ligne par ligne affectent les trois côtés du triangle de la performance.

- Du point de vue de la pertinence, décider sur la base d’informations uniquement financières ne garantit pas que le budget soit alloué de manière adéquate entre les divers objectifs assignés à l’Etat. La présentation traditionnelle du budget, mais aussi des comptes, apporte peu d’information sur la contrepartie attendue des crédits demandés/alloués en termes de résultats attendus. Aucun mécanisme n’existe afin de prévoir comment une modification des crédits budgétaires affecterait les prestations offertes (*outputs*) et incidemment quels en seraient les impacts et les effets (*outcomes*).

- Lorsque les ressources cessent de croître d’une année à l’autre, voire se réduisent, sous l’effet d’une croissance économique atone par exemple, la logique de la procédure traditionnelle conduit à procéder à des coupes linéaires. Certes, les négociations s’en trouvent simplifiées. Mais, ce faisant, on renonce à prioriser les attentes et les objectifs fixés à l’Etat. C’est ignorer que renoncer à certaines activités et à certaines prestations peut provoquer une perte en termes de bien-être collectif supérieure à celle engendrée par l’abandon d’autres prestations. On le constate : la budgétisation incrémentale n’est pas une procédure permettant d’arbitrer entre différentes options selon une quelconque approche coûts-bénéfices.
- L’attribution des crédits à des unités administratives spécifiques –selon la classification organique– nuit à l’efficacité des politiques publiques qui nécessitent l’intervention (donc des résultats) de plusieurs unités. Une telle absence de vue d’ensemble empêche de revoir l’allocation des ressources entre unités en fonction des prestations (*outputs*) les plus utiles à la réalisation des objectifs de la politique publique considérée.
- Les activités, les fonctions de production tendent également à se reproduire d’un exercice à l’autre. « La procédure budgétaire conventionnelle fait courir aux responsables administratifs le désagréable risque de perdre leur allocation budgétaire s’ils tentent de libérer leur unité de son inefficience » (SCHICK 1978, p.179). Cela limite les perspectives de gains d’efficacité, de réduction sectorielle des coûts et par conséquent de réallocation intersectorielle des crédits.
- Les unités sont implicitement encouragées à épuiser leurs autorisations de dépenses afin d’assurer leur base budgétaire en vue de la négociation à venir. Cela donne lieu à ce que l’on qualifie parfois de feu d’artifice des dépenses de fin d’année, au détriment de l’efficacité.
- Les résultats tendent à se reproduire d’un exercice à l’autre. Il y a peu d’encouragement à développer de nouvelles idées, de nouvelles prestations qui permettraient de mieux satisfaire les objectifs et d’accroître l’efficacité.
- Les « matelas budgétaires » ne sont pas détectés. Ces « matelas » proviennent de négociations précédentes au cours desquelles certaines demandes financières –bien que surfaites pour permettre à leurs auteurs de négocier– ont été satisfaites.

Encadré 3

Tests empiriques de l'existence d'un incrémentalisme budgétaire

Divers auteurs se sont attachés à tester empiriquement l'existence d'un incrémentalisme budgétaire. Ils utilisent différents modèles. Toutefois, la budgétisation incrémentale se caractérise par le fait que le budget de l'année t (B_t) dépend de celui de l'année $t-1$ (B_{t-1}). Avec une budgétisation non incrémentale, le budget de t est au contraire indépendant de celui de l'année $t-1$. Le modèle incrémental simple peut donc être exprimé sous la forme suivante : $B_t = \beta B_{t-1} + \varepsilon$, où β est un paramètre exprimé en pourcentage et ε est un terme aléatoire. Le terme βB_{t-1} est donc la règle de décision incrémentale, par exemple le nouveau budget est le 102% du budget sortant. Le terme ε reflète des considérations diverses venant « parasiter » la règle de décision incrémentale (TUCKER 1982, p.328).

Les études menées tant aux Etats-Unis (FENNO 1973), en Norvège (COWAT & al. 1975), en Grande-Bretagne (ROSE & DAVIES 1995), en France (SINE 2006), que dans les cantons suisses (MARTIN 2008) confirment le phénomène.

4. Rompre avec l'incrémentalisme budgétaire en théorie et en pratique

4.1. Théorie économique normative de la budgétisation

A côté de la théorie descriptive de la budgétisation traditionnelle évoquée précédemment, la littérature économique offre une théorie normative. Cette théorie formule des propositions pour remédier aux inconvénients mentionnés. En fait, la plupart de ces propositions sont déjà anciennes. Ainsi, LEWIS (1952) dérive trois principes directement de la théorie économique¹¹.

Comparer les demandes budgétaires sur la base de leurs avantages relatifs

Selon un premier principe, la procédure budgétaire devrait permettre de comparer les demandes budgétaires sur la base de leurs avantages respectifs. En effet, dans la mesure où les ressources budgétaires sont limitées, il ne suffit pas de justifier une demande de crédits par le fait que

¹¹ Nous nous contentons ici des principes qui découlent de la théorie économique. Malheureusement, il n'existe pas encore d'équivalent s'agissant des aspects politiques. En effet, développer une théorie politique normative de la budgétisation requiert non moins qu'une théorie normative de la politique. Cela nécessiterait de posséder une vision d'ensemble de ce qui constitue un Etat vertueux, autrement dit de ce qu'est l'équité. Une telle vision est d'autant plus difficile à développer que les systèmes politiques sont pluralistes et fragmentés (WHICKER 1992, p.601).

le résultat sera utile. Il faudrait encore prouver que ce résultat contribuerait davantage à satisfaire les attentes collectives que le résultat provenant d'une utilisation alternative des ressources. Ainsi si la sécurité routière peut être accrue grâce à une dépense étatique additionnelle de cent millions de francs, il faut toutefois s'interroger pour savoir s'il ne serait pas plus utile de consacrer ce montant à l'éducation par exemple.

En fait, la budgétisation est rendue nécessaire par le simple fait que les besoins dépassent les moyens disponibles qu'il s'agisse de l'Etat, des ménages ou des entreprises. Economiquement, le problème se pose en termes de coût d'opportunité : le coût d'un bien correspond à la quantité d'un autre bien à laquelle il faut renoncer pour l'obtenir. « Si Robinson Crusoe a le temps de se construire une maison ou de capturer un quelconque poisson, mais pas de faire les deux choses, alors le coût de sa maison sera le poisson qu'il n'a pas capturé ou vice-versa » (LEWIS 1952, p.43). Par conséquent, la procédure budgétaire devrait s'attacher à déterminer l'utilité de chaque demande de crédits sous l'angle de son effet attendu (*outcome*), puis à comparer cette utilité par rapport à celle d'autres demandes et finalement à choisir les demandes dont l'utilité relative est la plus élevée. Concrètement, cela revient à estimer et comparer le rapport entre le coût (d'opportunité) et le bénéfice (utilité de l'*outcome*) de chaque demande.

Une telle approche évite de rejeter une demande de crédit au seul motif que son coût d'opportunité est trop élevé. On ne peut pas non plus rejeter une demande au seul motif que son montant financier est trop élevé. Une dépense de 100 millions de francs peut paraître élevée, voire disproportionnée dans l'absolu pour le commun des mortels. Toutefois, une telle dépense est pertinente si le bénéfice qu'elle offre dépasse son coût d'opportunité.

Analyser les demandes budgétaires à la marge

Selon un deuxième principe découlant de la théorie économique, l'analyse des bénéfices et des coûts devrait, de plus, être menée à la marge. Cela se justifie en raison de l'utilité marginale décroissante à la fois des prestations et des ressources.

Recourons à l'exemple des tournées de collecte porte-à-porte des déchets ménagers pour illustrer le phénomène. Une tournée hebdomadaire est probablement absolument nécessaire. Une deuxième tournée est certes utile, mais moins que la première. Une troisième tournée n'a finalement que peu de valeur. Par conséquent, les moyens budgétaires alloués à cette

troisième tournée seraient plus utilement consacrés à une autre prestation, par exemple l'entretien des parcs et jardins. C'est pourquoi, pour décider du nombre de tournées à organiser, il est important de confronter le coût d'opportunité de chaque tournée avec son utilité marginale. Or, cette dernière diminue lorsque la fréquence augmente. Aucun bien et service fourni par l'Etat n'échappe à la loi de l'utilité marginale décroissante¹². La procédure de budgétisation devrait permettre d'en tenir compte. Baser la réflexion sur l'utilité totale ou moyenne –de trois tournées dans notre exemple– ne permet pas d'aboutir à une allocation pertinente des ressources.

La fonction de production soumet également les ressources à la loi de l'utilité marginale décroissante. Par exemple, consacrer un volume croissant de ressources humaines à la collecte des déchets peut engendrer une perte de productivité. Un effectif de deux, voire trois hommes de levée des déchets par camion constitue probablement un idéal au-delà duquel il est inefficace d'aller. Toute personne additionnelle sera sans doute employée de manière plus utile dans la production d'une autre prestation, évidemment dans les limites de ses compétences. La même réflexion pourrait être menée pour le nombre de camions à utiliser. Ce nombre dépend de la dimension du bassin de collecte définie par le nombre d'habitants ou l'étendue géographique. Pour un bassin donné et passé un certain nombre de véhicules, les moyens budgétaires peuvent être engagés de manière plus productive que dans l'acquisition de camions additionnels. Par conséquent, la procédure budgétaire devrait également permettre de tenir compte de la productivité marginale décroissante des ressources productives, qu'il s'agisse du travail (les ressources humaines) ou du capital (par exemple les véhicules).

Selon la théorie de l'utilité marginale, le résultat est maximisé uniquement si les moyens budgétaires sont alloués dans les fonctions de production des différentes prestations de manière à ce que le dernier franc dépensé pour chaque prestation dégage la même utilité. Le dernier franc consacré à l'enlèvement des déchets devrait apporter la même utilité que le dernier franc consacré à l'entretien des parcs et jardins. Sinon le bénéfice marginal est inférieur au coût d'opportunité marginal.

¹² Les seuls biens qui échappent à la loi de l'utilité marginale décroissante sont ceux dont la consommation engendre la dépendance. Or, ces biens ne sont, en principe, pas fournis par l'Etat.

Décider par rapport aux effets

L'utilité des différentes demandes de crédit ne peut être comparée à moins de disposer d'un référentiel commun. Les mesures de sécurité routière, l'éducation, la collecte des déchets ou l'entretien des parcs et jardins ont en commun de répondre chacun à leur manière aux missions de l'Etat. Comme d'autres biens et services, ces prestations ont comme objectif de satisfaire les besoins de la population. C'est pourquoi leur valeur ne peut être mesurée que par référence à cet objectif commun. C'est d'ailleurs ce que prévoit le triangle de la performance, puisque l'analyse de la pertinence du budget doit s'effectuer par référence aux objectifs, aux attentes, et donc à l'efficacité attendue des prestations publiques, de leurs impacts et de leurs effets. Cela souligne bien que l'analyse de la pertinence du budget ne peut pas s'effectuer par rapport aux activités productives. Il est tout simplement impossible de construire un budget pertinent en se référant aux activités de l'administration et il est conceptuellement faux de défendre un budget sur la base des activités. Cette erreur conceptuelle est fréquemment commise, souvent à dessein par les membres du système politico-administratif. Mais quoiqu'on en dise, la référence pour la comparaison doit être la contribution marginale de chaque prestation à l'amélioration du bien-être de la population.

4.2. Quelques tentatives marquantes d'application de la théorie normative

A l'évidence les normes développées ci-dessus sont très théoriques. Cependant, il serait faux de les rejeter au seul motif qu'il est difficile de concevoir pratiquement une procédure budgétaire qui les respecte. D'ailleurs, plusieurs tentatives –déjà anciennes pour certaines d'entre-elles– se sont attachées à les opérationnaliser. Nous présentons ici succinctement celles qui ont marqué l'histoire de la budgétisation.

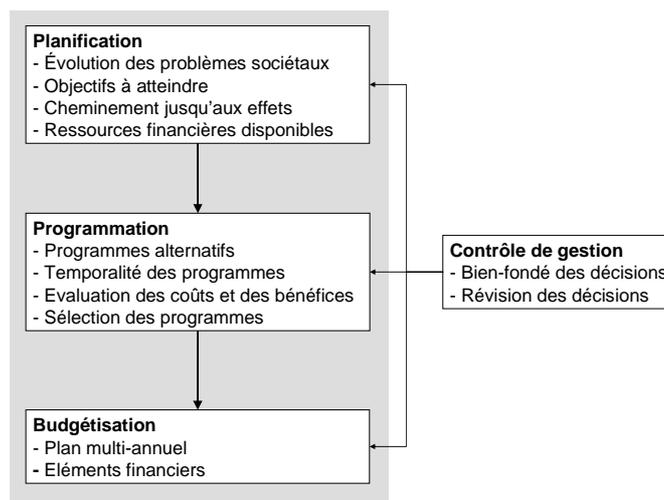
Budgétisation fondée sur la planification et la programmation

La budgétisation fondée sur la planification et la programmation – *Planning, Programming, Budgeting System PPBS*– constitue la première véritable tentative de construire un budget sur la base de programmes que l'on priorise en comparant leurs avantages relatifs. Le processus du PPBS se scinde en trois étapes. La première phase, celle de planification (*planning*), commence par un effort de prospective quant à l'évolution des problèmes sociétaux auxquels l'Etat devra répondre. Sur cette base, il s'agit d'explicitier les objectifs à atteindre, essentiellement en termes

d'effets (*outcomes*). Il s'agit également de comprendre par quel cheminement ces objectifs peuvent être atteints. Cela permet de déterminer quels sont les groupes-cibles et comment leur comportement devrait être influencé. Ainsi, des sous-objectifs peuvent être identifiés en termes d'impacts. Finalement, les ressources financières sur lesquelles l'Etat peut compter font l'objet d'une estimation. La deuxième phase est la phase de programmation (*programming*). Elle consiste à structurer des programmes composés d'activités administratives fournissant une ou des prestations (*outputs*). Ces programmes peuvent avoir des temporalités différentes, s'étendre sur plus d'un an. Souvent différents programmes alternatifs permettent d'obtenir les impacts et les effets souhaités. Toutefois chaque programme a un coût (d'opportunité) spécifique et permet d'atteindre les objectifs plus ou moins efficacement et plus ou moins rapidement. Par conséquent, la phase de programmation est également celle où les programmes alternatifs voient leurs coûts et bénéfices respectifs évalués et actualisés. Le rapport coûts-bénéfices permet de sélectionner quels sont les programmes à réaliser. La troisième et dernière phase est celle de la budgétisation des programmes (*budgeting*). L'ensemble des programmes retenus sert de base à un plan multi-annuel de mise en œuvre. C'est à ce stade seulement que les décisions prises précédemment se traduisent en éléments financiers. Il en résulte un plan des dépenses sur plusieurs années. Dans la mesure où l'horizon temporel dépasse l'année budgétaire, le système intègre une procédure régulière de contrôle de gestion visant à s'assurer du bien-fondé des décisions prises et à revoir ces décisions si nécessaire.

Figure 2

Représentation schématique de la budgétisation fondée sur la planification et la programmation



Le PPBS répond donc à la préoccupation de la théorie normative d'attribuer des ressources budgétaires limitées aux programmes offrant les plus grands avantages. Ce faisant, il met la planification au cœur du système budgétaire d'une part en basant la budgétisation sur les programmes plutôt que sur la nature des dépenses et, d'autre part, en planifiant les dépenses de manière pluriannuelle. Appliqué en 1961 par le département américain de la défense, ce système a été élargi en 1965 à l'ensemble de l'administration d'Etat sous la présidence de Lyndon Johnson (1908-1973). Il bénéficia alors d'une popularité internationale quasi immédiate et fut adopté par bon nombre de pays industrialisés. Cette popularité reflète d'ailleurs le goût de l'époque pour la planification économique et les conceptions globales. De par son penchant pour la planification étatique de l'économie et de par sa tradition en matière de calcul économique, la France marqua un intérêt particulier. C'est ainsi qu'elle appliqua, dès 1968 et jusqu'au début des années 1980, une procédure dérivée dite de la rationalisation des choix budgétaires

(RCB)¹³. La Suisse n'a pas véritablement connu d'application du PPBS. Toutefois, la démarche introduite par la Direction du développement et de la coopération pour établir sa planification et sa demande de crédit-cadre n'est pas sans rappeler le principe du PPBS (Encadré 3).

Encadré 4

Crédit-cadre de la Direction du développement et de la coopération

La Direction du développement et de la coopération (DDC) de la Confédération est l'organe fédéral en charge de la coopération internationale. Ses instruments sont divers. Ils incluent notamment la coopération bilatérale dans les pays et régions prioritaires, ainsi que la coopération multilatérale avec les organisations internationales. La coopération bilatérale de la DDC absorbe plus d'un demi-milliard de francs par année. Son pilotage est basé sur divers instruments qui, parce qu'ils interagissent, font penser à un dispositif de type PPBS.

En bref, l'action de la DDC repose sur plusieurs crédits-cadre par lequel le Parlement autorise le Conseil fédéral à souscrire des engagements sur plusieurs années. L'un d'eux finance la coopération multilatérale et bilatérale au développement. Pour l'obtenir, le Conseil fédéral soumet aux chambres un message qui s'apparente à un document de planification stratégique au sens du PPBS (Message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement). Ce message analyse la manière pour la coopération au développement de concrétiser les axes stratégiques de la politique fédérale de coopération internationale. Il précise ensuite les objectifs à atteindre à moyen terme, notamment face aux pays et régions prioritaires. Ainsi, en approuvant ce message, le Parlement fixe clairement la tâche de la DDC au cours des années couvertes par le crédit-cadre. En 2008, le Parlement a autorisé le Conseil fédéral à engager 4,5 milliards de francs sur la période 2009-2012.

La planification contenue dans le message découle tout autant qu'elle conditionne les programmes par pays de la DDC. Ces derniers peuvent être comparés à l'étape de programmation du PPBS. En effet, l'intervention dans chaque pays se fonde sur un programme. Un programme par pays (PPP) a généralement un horizon de cinq ans. Il fixe les axes de coopération à moyen et long terme sur la base d'une analyse détaillée du contexte du pays, des besoins prioritaires de lutte contre la pauvreté, du potentiel offert par les partenaires locaux, des synergies avec d'autres formes d'intervention que la coopération bilatérale. Chaque année, un programme de travail annuel précise le PPP. Le PPP suivant tient compte des expériences du PPP précédent et de l'évolution du pays.

¹³ Pour une présentation de la RCB, voir HUET & BRAVO (1973) ou PERRET (2006).

Les projets (ou programmes) de coopération s'insèrent dans des PPP successifs. En effet, les plus importants d'entre-eux s'étendent par phase sur dix, voire vingt ans. C'est pourquoi leur mise en place prend elle-même du temps : identification des finalités de long terme et des objectifs pour une première phase, acteurs, activités, résultats attendus, méthodes de gestion et de suivi, moyens financiers requis.

Compte tenu de l'horizon dans lequel s'inscrit l'action de la DDC, il est nécessaire de concilier la souplesse du crédit-cadre obtenu pour quatre ans au moins et la rigueur de la spécialité temporelle des crédits de paiement annuels. De plus, des impondérables perturbent souvent les prévisions de versement. C'est pourquoi la DDC a la possibilité, en fin d'année, de porter en compte de dépôt les crédits de paiement non utilisés afin de les utiliser au moment de l'échéance reportée.

Source : CART (2000)

Cependant, le PPBS n'a pas réussi à s'imposer à long terme. Cet échec s'explique pour des raisons pratiques : manque de formation chez les personnes chargées de la mise en œuvre, difficulté d'obtenir les informations nécessaires, de définir les objectifs et de mesurer leur degré d'atteinte. Mais l'échec pourrait également provenir d'une lacune plus profonde. Le PPBS entendait résoudre de manière formalisée et rationnelle le problème des choix collectifs de longue période. Ce faisant, ses concepteurs ont omis de tenir compte des réalités sociologiques et politiques de l'organisation étatique. Or, face à des objectifs vaguement formulés et face aux incertitudes liées au futur, le processus décisionnel est largement un processus politique. Le PPBS s'accommode également mal du fait que les décisions soient décentralisées comme c'est le cas dans le secteur public. Les raisons pratiques évoquées plus haut font qu'il est difficile de choisir entre un grand nombre de programmes alternatifs à l'aide du PPBS. Finalement, ce dernier n'est guère compatible avec les négociations et les marchandages à tous les niveaux qui généralement précèdent toute décision publique.

Ce constat explique pourquoi on a abandonné l'idée que le processus d'allocation budgétaire puisse être un processus scientifique et formalisé. L'idée même de planification stratégique et globale est largement remise en question. Certains considèrent qu'en pratique l'exercice est chronophage et qu'il ne parvient guère à modifier le cours des choses. Ce scepticisme provient largement des constats réalisés dans le secteur privé par des auteurs comme MINTZBERG (1993). D'autres restent toutefois d'avis que, sous une forme ou sous une autre, la planification stratégique

est essentielle pour que l'Etat se concentre sur ses objectifs et cela dans une perspective à long terme.

Cela étant, le PPBS présente plusieurs avantages. C'est pourquoi, malgré le fait qu'il ait été abandonné sous cette dénomination, les idées qu'il véhiculait influencent les nouvelles formes de budgétisation et plus largement de gestion publique. Parmi ces avantages et ces idées, mentionnons :

- informer clairement sur les objectifs de l'organisation,
- dépasser les limites des départements et des sphères de responsabilité afin de regrouper des activités orientées vers un objectif spécifique,
- mettre en évidence les programmes qui sont redondants ou contradictoires par rapport aux objectifs à atteindre,
- se concentrer sur les effets à long terme,
- informer sur les impacts et les effets des programmes existants et des programmes alternatifs, ainsi que sur les coûts d'opportunité de ces programmes,
- permettre d'allouer les ressources budgétaires en fonction du rapport coûts-bénéfices des programmes (JONES & PENDLEBURY 1992).

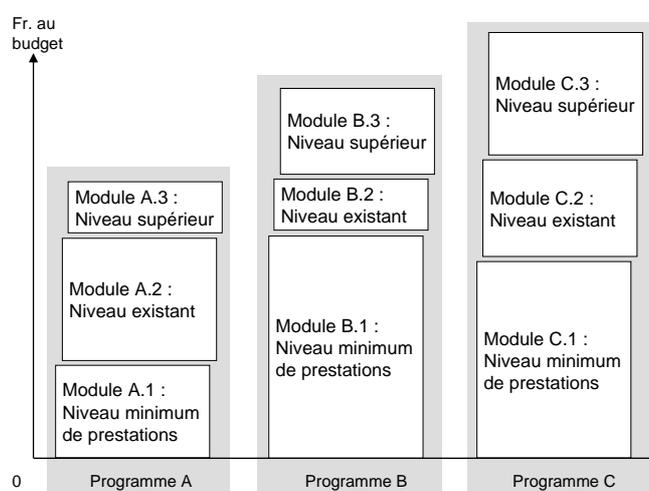
Budgétisation sur une base zéro

Le PPBS ne prévoit pas de démarche formalisée pour analyser les effets des programmes à la marge comme le voudrait la théorie budgétaire normative. Différentes solutions ont dès lors été proposées pour pallier à cette faiblesse. La plus connue d'entre-elles est la budgétisation sur une base zéro-BBZ (*zero-based budgeting-ZBB*). Cette démarche a été d'abord développée dans le secteur privé. Elle a ensuite été adoptée par le gouvernement fédéral américain, sous la présidence de Jimmy Carter, à la fin des années 1970, suivi bientôt par d'autres gouvernements (PHYRR 1973).

Dans sa forme la plus radicale, la BBZ consiste précisément à établir le budget en partant de zéro et cela chaque année. Si l'action de l'Etat est sensée s'inscrire dans la continuité, on postule néanmoins que l'ensemble des programmes doit être conçu en faisant *tabula rasa* des acquis. Par conséquent, chaque programme doit être justifié et décidé à nouveau. Pour y parvenir, on décompose les programmes en modules de décision (*decision packages*, aussi qualifiés d'incrément de prestations-services *increments*). Chaque module additionnel permet d'atteindre un niveau supérieur de prestations publiques à l'intérieur d'un programme. Par exemple, un premier module permettrait de fournir un niveau minimum de prestations en-deçà duquel le programme n'aurait pas de sens, un

deuxième module permettrait d'amener le niveau de prestations au niveau existant, un troisième module permettrait de porter les prestations à un niveau supérieur au niveau existant. La Figure 3 donne une représentation schématique de cette décomposition pour trois programmes. Chaque module est documenté s'agissant de ses résultats attendus et des ressources nécessaires à sa réalisation. La procédure consiste ensuite à prioriser les modules en fonction de leur utilité. Les ressources budgétaires disponibles vont ensuite aux modules dont la réalisation est jugée prioritaire. Cela permet de réallouer les ressources budgétaires d'un programme à l'autre en fonction de l'évolution des priorités et de moduler l'importance des moyens affectés à chaque programme en fonction de l'utilité marginale de chaque module. La finesse de l'analyse marginale dépend évidemment du nombre de modules considérés : plus le nombre est élevé, plus l'allocation est proche d'une allocation à la marge.

Figure 3
Représentation schématique de la budgétisation sur une base zéro



La BBZ est souvent présentée comme un système alternatif au PPBS. A y regarder de plus près, il n'en est rien. Dans le secteur public en particulier, la budgétisation sur une base zéro apparaît comme un perfectionnement de celle fondée sur la planification et la programmation. En effet, elle

identifie les modules à analyser à la marge à l'intérieur des différents programmes en présence (ROBINSON 2007, p.8).

Cependant, ce perfectionnement requiert un surcroît d'information par rapport au PPBS traditionnel. Il ne s'agit pas seulement de renseigner sur les bénéfices et les coûts de chaque programme considéré dans son ensemble. Il est nécessaire d'analyser en plus les coûts et les bénéfices associés à chaque module.

Réaliser cette opération de décomposition en modules, d'analyse coûts-bénéfices et de priorisation pour tous les modules, et cela chaque année, s'est rapidement avéré difficilement réalisable en pratique. C'est pourquoi la BBZ a évolué vers une budgétisation alternative (aussi appelée budgétisation optionnelle). La base de budgétisation n'y est plus nulle (i.e. zéro), mais est donnée par la base budgétaire existante. Le nombre des modules de décision par programme est souvent réduit à trois. L'un des modules au moins consiste en une proposition de réduction du niveau de prestations, dont l'impact budgétaire en termes de réduction des dépenses est généralement prérequis. Malgré ces évolutions, la BBZ est tombée en désuétude pour l'élaboration du budget de l'ensemble de l'administration. Elle est parfois utilisée dans certains secteurs ou pour des opérations spécifiques de refonte des programmes publics (cf. Encadré 3).

Encadré 3

Opération d'analyse des prestations, Etat du Valais, 1994

Au début des années 1990, l'Etat du Valais se trouvait confronté à des déficits croissants. Le projet « Administration 2000 » a alors été lancé par le Gouvernement cantonal en 1994. Il consistait en une analyse approfondie des prestations fournies par l'administration cantonale valaisanne. Pour les différents services, cette opération consistait à mettre en évidence les conséquences d'un scénario selon lequel ils auraient dû renoncer à 40% de leurs moyens financiers. Les conséquences pouvaient être de renoncer à fournir des prestations, de les fournir selon d'autres standards qualitatifs ou quantitatifs ou encore de changer le processus de production.

Ce pourcentage élevé de 40% était destiné à pousser la réflexion à ses limites et à inciter à imaginer des propositions novatrices. Toutes ces dernières n'ont évidemment pas été suivies d'effets. Un potentiel de rationalisation brut de 450 emplois (18%) a été exploité par le gouvernement cantonal. La mise en œuvre échelonnée entre 1995 et 1998 des mesures adoptées a permis une réduction de 250 emplois, sans licenciement, ainsi que la réaffectation de 200 emplois à de tâches nouvelles. En quatre ans, les économies générées se sont élevées à 60 millions de francs environ qu'il faut comparer à un volume de dépenses courantes annuelles de quelque 1,5 milliard de francs en 1998.

Cette opération a en définitive jeté les bases de la réforme de l'administration cantonale valaisanne en décrivant de manière systématique les prestations fournies. Elle a en définitive abouti à introduire un nouveau système politico-administratif inspiré du mouvement de nouvelle gestion publique. Après une période de probation limitée à certaines unités administratives (1996-2005), la gestion par mandats de prestations a été généralisée à l'ensemble des services de l'administration dès 2006.

Source : RIEDER & BÄCHTIGER (2000)

Management par objectifs

Tant le PPBS que la BBZ impliquent de comparer les coûts aux bénéfices, c'est-à-dire à la capacité des programmes et des modules de décision de contribuer à satisfaire les besoins de la population et à remplir ainsi les missions de l'Etat. Toutefois, ces deux systèmes s'intéressent peu à la manière de faire de la performance l'affaire de tous les membres de l'administration. Telle est l'idée de la troisième approche que nous abordons ici, celle du management par objectifs-MPO (*management by objectives-MBO*). Le MPO est un système conçu pour stimuler l'auto-contrôle du travail de chacun et pour garantir que les efforts des responsables soient cohérents avec les objectifs de l'organisation, de la

collectivité publique concernée. La négociation de contrats de performance entre responsables supérieurs et responsables subordonnés constitue le cœur du système. Selon SWISS (1991), un tel contrat comprend les éléments suivants : (1) les principaux objectifs à atteindre par le responsable subordonné dans un délai déterminé, (2) des crédits de ressources, (3) des plans d'action comprenant des jalons intermédiaires pour atteindre ces objectifs, (4) des réunions périodiques entre le supérieur et son subordonné pour passer en revue le travail accompli et, cas échéant, procéder à des correctifs, et (5) une évaluation de la performance du subordonné à la fin du cycle du MPO.

Le MPO a été imaginé dans les années 1920 déjà. Les travaux du théoricien américain du management Peter DRUCKER (1964) (1909-2005) en ont ensuite répandu l'application dans le secteur privé. Il est introduit au tout début des années 1970 sous la présidence de Richard Nixon (1913-1994). L'objectif était de permettre à la Maison Blanche de contrôler l'administration centrale américaine. Cependant, l'affaire du Watergate, la démission de Nixon en 1974 et la mise en place de la BBZ par l'administration Carter mirent rapidement un terme à cet effort. Malgré cela, de nombreuses administrations à travers le monde ont appliqué le MPO. Toutefois, différentes études montrent des variations importantes par rapport au modèle de base. Dans certains cas, l'application ne couvre pas toute l'administration, mais certains secteurs spécifiques. Dans d'autres, elle ne concerne que les niveaux les plus élevés de la hiérarchie. Parfois, le cycle du MPO se résume à la première étape, celle de la fixation des objectifs, et ce souvent de manière unilatérale par le supérieur hiérarchique. Le MPO s'est avéré particulièrement utile pour transmettre les objectifs étatiques aux unités administratives chargées de la mise en œuvre de programmes lorsque la charge de travail et les priorités assignées varient fréquemment.

Plusieurs facettes du MPO exercent une influence particulière sur les nouvelles formes de budgétisation et plus largement de gestion publique. Mentionnons les idées suivantes :

- décliner et fixer clairement des objectifs de performance à l'organisation,
- lier les objectifs de performance aux moyens financiers disponibles et, corollaire, lier le financement à l'atteinte des objectifs,
- recourir à des « contrats » pour fixer ces objectifs de performance,

- étendre l’horizon de ces contrats au-delà de l’année, car les résultats en termes d’impacts (*outcomes*), voire d’effets, ne peuvent souvent pas être atteints (donc évalués) à très court terme.
- passer ces contrats entre les magistrats et leurs services, entre les services administratifs et les unités sous-traitantes (publiques ou para-publiques), ou encore entre les responsables administratifs et leur personnel.

5. Nouvelle gestion publique

5.1. Origine et contenu de la nouvelle gestion publique

Bien que théoriquement fondés, les systèmes de budgétisation comme le PPBS, la BBZ ou le MPO ont été confrontés à de nombreuses difficultés d’application. Il faut en effet se rappeler qu’au moment où ils ont été introduits –années 1960-70– les technologies de l’information étaient tout au plus balbutiantes. Par ailleurs, les techniques de mesures de la performance n’ont été développées qu’ultérieurement. Il en va de même des méthodes de valorisation des biens non-marchands qui sont nécessaires pour réaliser des analyses coûts-bénéfices pertinentes. Cela s’est avéré rédhibitoire pour des démarches budgétaires extrêmement gourmandes en informations quantitatives.

Toutefois, l’échec relatif de ces réformes ne s’est pas soldé par un retour durable et intégral à la budgétisation incrémentale. Il a plutôt servi de point de départ à de nouvelles tentatives de modernisation. Au début des années 1980, on assiste une fois encore à un transfert des méthodes de gestion du secteur privé vers le secteur public, comme cela avait été le cas précédemment pour la BBZ ou le MPO. On attribue aux politologues anglais HOOD & JACKSON (1991) la paternité de l’expression *new public management-NPM*. Cette expression, et sa traduction française « nouvelle gestion publique-NGP », serviront ensuite d’étendards à l’éventail des pratiques importées du secteur privé au cours des années qui suivront. Les théoriciens américains du management OSBORNE & GAEBLER (1992) contribueront largement à présenter la NGP comme un changement de paradigme en introduisant la notion de « gouvernement entrepreneurial ». Le mouvement est d’abord apparu dans les pays anglo-saxons, à commencer par la Grande-Bretagne et en particulier dans les secteurs bénéficiant déjà d’une certaine autonomie de gestion et d’une expérience d’évaluation de programmes. Il s’est rapidement répandu dans d’autres secteurs, ainsi qu’à l’ensemble des pays de l’OCDE et à de nombreux

pays en développement de manière plus ou moins marquée et selon des modalités diverses¹⁴.

Les raisons de cette nouvelle tentative de modernisation sont multiples et variables selon les pays :

- surmonter les difficultés financières des collectivités publiques, à l'exemple de la Suisse ou du Canada,
- gérer le secteur public de manière plus cohérente en remédiant à la difficulté d'exercer une réelle direction politique, à la lourdeur du fonctionnement administratif et à son cloisonnement, comme au Japon,
- résorber une crise économique et politique, à l'instar de l'Italie,
- répondre à un besoin de changement ou à une volonté d'imitation, ce qui fut le cas des nombreuses collectivités locales,
- satisfaire une volonté clairement affichée d'inspirer la gestion publique de l'idéologie néo-libérale, à l'image du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande.

Cette dernière raison mérite d'être soulignée. La NGP n'est pas en soi une idéologie, un concept, un système et encore moins une théorie. Toutefois, ce mouvement puise ses références dans plusieurs courants de pensées et dans plusieurs champs théoriques : école néoclassique, théorie des choix publics (davantage de liberté de choix pour des citoyens rationnels considérés comme des clients de l'administration publique), théorie de l'agence (refonte des rapports contractuels régnant au sein de l'administration, assortie d'une répartition claire des compétences), théorie des coûts de transaction (recours au contrat comme forme d'organisation), théorie des organisations.

Le mouvement se fonde ainsi sur l'idée que le secteur public est un léviathan bureaucratique préoccupé par son propre développement¹⁵. Par

¹⁴ Par exemple, la France s'est mise tardivement à réformer son Etat dans la mouvance du NPM. Mais elle l'a fait de manière drastique avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du premier août 2001. La LOLF est entrée en vigueur par étapes et s'applique à toute l'administration centrale au premier janvier 2006. La colonne vertébrale de la réforme consiste à restructurer le budget de l'Etat en missions et en programmes. Les programmes deviennent l'unité de base de la gestion. Chaque programme est piloté par un haut fonctionnaire qui doit rendre des comptes sur sa gestion. A chaque programme est associé des objectifs permettant l'évaluation des performances. En contrepartie, chaque programme est doté d'un crédit. Il devient ainsi l'unité de spécialité dans l'autorisation parlementaire (LAMBERT & MIGAUD 2006, 12).

conséquent, sa gestion est peu performante. Elle est rigide, excessivement centralisée, donc coûteuse et peu innovante. Pour y remédier, il est nécessaire de rompre avec l'organisation bureaucratique telle que décrite par WEBER (1922). Cette approche classique de la gestion publique, provenant des sciences administratives, est marquée par la prégnance du droit comme mode d'analyse et de conduite de l'action publique. Elle avait été jusque-là considérée comme la condition même de l'efficacité étatique de par sa dimension rationnelle (*i.e.* raisonnable, conforme aux règles, cohérente). « La bureaucratisation (...) est l'ombre inséparable de la démocratie de masse » WEBER (1922/1971, t. 1, 301).

Les tenants de la NGP considèrent par contre que l'environnement économique et social contemporain n'est plus compatible avec une organisation de type bureaucratique. Selon eux, l'individualisme croissant, la mondialisation des échanges, la globalisation financière, les mutations technologiques, la fin des longues périodes de croissance économique nécessitent de donner davantage d'autonomie aux responsables pour mieux répondre, et à moindre coût, aux attentes des citoyens. La sémantique change : les responsables administratifs deviennent des managers ; les citoyens sont assimilés à de véritables clients qui consomment des prestations publiques plutôt qu'ils ne les utilisent. Le Tableau 1 présente les principales différences entre ces deux visions de l'administration : la vision wébérienne et la vision selon la NGP. Les caractéristiques distinctives de la NGP incluent d'abord l'accent porté sur l'atteinte des objectifs et la satisfaction du client. Cette dernière repose préalablement sur une analyse des besoins des clients et ultérieurement sur une évaluation des prestations effectivement fournies par l'administration publique. Ensuite, une séparation stricte doit exister entre la sphère politique et l'administration. La première prend les décisions de nature stratégique. La seconde est chargée de leur mise en œuvre opérationnelle en ayant la compétence de prendre les décisions que cela suppose (*i.e.* de choisir sa fonction de production). Cette séparation permet d'assigner la responsabilité de produire des prestations à des unités organisationnelles séparées (centres de prestations ou agences), y compris hors du secteur public. Cette assignation peut prendre diverses formes :

¹⁵ La bible, au Livre de Job (3:8, 40:25), parle du léviathan comme étant un monstre marin colossal, l'évocation d'un cataclysme capable de modifier l'ordre des choses. Le philosophe anglais HOBBS (1651) propage le symbole du léviathan en l'utilisant comme métaphore pour désigner l'Etat et son impact structurant sur la société.

contrat à l'interne (*contracting-in*) décentralisation (dans le cadre du fédéralisme d'exécution par exemple), sous-traitance (*contracting-out*), privatisation. Dans tous les cas, elle conduit à une simplification, à un aplatissement de l'organigramme de l'Etat. A l'interne, la direction des centres de prestations est confiée à des managers publics. Ces derniers négocient un contrat (ou un mandat) de prestations avec les autorités politiques. Ce contrat fixe notamment les objectifs à atteindre, les indicateurs à utiliser pour l'évaluation, leur valeur-cible et les ressources financières à disposition. L'action des managers est ainsi évaluée sur la base d'objectifs de prestations explicitement formulés par les autorités politiques. C'est pourquoi la NGP est souvent définie en indiquant que l'orientation est portée sur les outputs et non plus sur les inputs. Les managers bénéficient d'une autonomie d'action accrue dans le cadre de l'exécution de leur contrat de prestations par rapport au système traditionnel. Cette autonomie porte notamment sur les ressources financières. Ces dernières sont souvent allouées sous la forme d'une enveloppe que le manager peut utiliser librement dans le respect du cadre légal. L'autonomie porte également sur la gestion des ressources humaines avec, notamment, l'abandon du statut de fonctionnaires et le recours plus systématique à des contrats de travail de droit privé. L'incitation à la performance provient d'une budgétisation par enveloppes et d'une rémunération liées à l'atteinte des objectifs.

Le mouvement de la NGP s'est constitué par regroupement de pratiques et de savoir-faire techniques ou relationnels. C'est la raison pour laquelle on ne peut pas véritablement qualifier la NGP de système de gestion. D'ailleurs, la mise en œuvre de la NGP ne recourt pas toujours aux mêmes ingrédients. Le Tableau 2 réunit les initiatives pouvant être rassemblées sous l'étendard de la NGP selon les fonctions de management auxquelles elles contribuent. On y retrouve plusieurs des éléments appartenant au PPBS, à la BBZ ou au MPO : planification, gestion par objectifs, allongement de l'horizon temporel, budgétisation par programme, évaluation. Mais à côté de cela, on constate que les actions entreprises concernent d'abord et surtout la gestion et, ensuite seulement, par voie de conséquence, la gestion financière.

Tableau 1
Différences marquantes entre la vision wébérienne de l'administration et la vision selon le mouvement de la nouvelle gestion publique

	Vision de l'administration...	
	...selon Weber	...selon NGP
Buts poursuivis	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les objectifs fixés, satisfaire les clients
Partage des compétences entre la sphère politique et l'administration	Confus en raison du contrôle exercé par la politique au niveau opérationnel	Séparation stricte entre la compétence stratégique du politique et la compétence opérationnelle de l'administration
Exécution des tâches	Division, spécialisation, fragmentation	Autonomie
Organisation	Centralisation (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisation, agentification ¹⁶ , privatisation et sous-traitance (structure horizontalisée)
Budgétisation	Axé sur les ressources	Axé sur les performances
Rémunération des agents publics	Promotion et salaire à l'ancienneté	Promotion et salaire au mérite

¹⁶ Le néologisme « agentification » caractérise une transformation organisationnelle de l'Etat par laquelle les unités administratives gagnent en autonomie de gestion opérationnelle, par rapport notamment au pouvoir politique. Notons au passage que la théorie économique offre une analyse de ce type de relation. Initialement développée par JENSEN & MECKLING (1976) pour analyser l'entreprise, la théorie de l'agence s'appuie sur la relation principal-agent. Elle décrit les relations entre les actionnaires (principal) et le manager (agent) dans un contexte d'asymétrie d'information. Ces agents ont des intérêts contradictoires. Les actionnaires cherchent avant tout à maximiser la valeur de la firme tandis que le manager cherche à maximiser son revenu et donc la taille de l'entreprise. La théorie de l'agence permet d'expliquer les stratégies des firmes selon que le principal ou l'agent contrôle l'entreprise.

Tableau 2
Initiatives affairant à la NGP classées selon leur contribution aux fonctions de management

Fonction	Ingrédients
Stratégie	<ul style="list-style-type: none"> – Gestion par objectifs et par contrat de prestations – Intégration des outils de planification (programme de législature, plan financier, budget) – Allongement de la temporalité de la gestion au-delà de l'année – Décentralisation, déconcentration – Privatisation, sous-traitance – Partenariat public-privé – Séparation des fonctions politique et administrative – Communication et information internes utilisant les nouvelles technologies afin de décloisonner les services – Simplification des formalités administratives
Finance	<ul style="list-style-type: none"> – Lutte contre les déficits – Budgétisation par programme – Financement par formule (enveloppes et forfaits budgétaires), soit à l'interne, soit à l'externe (unités subventionnées) – Reformulation des principes de spécialité pour davantage de flexibilité dans la gestion – Transparence accrue (e.g. comptabilité d'exploitation, comptabilité analytique)
Marketing	<ul style="list-style-type: none"> – Marketing public (consultations, sondages, etc.) – Communication externe utilisant les nouvelles technologies
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> – Suppression du statut de fonctionnaire – Réduction des effectifs – Responsabilisation et motivation des RH par l'individualisation des rémunérations et des primes
Contrôle de gestion	<ul style="list-style-type: none"> – Evaluation des contrats de prestations – Evaluation systématique de la performance (efficience et efficacité)

Source : adapté de AMAR & BERTHIER (2007)

5.2. La NGP en Suisse

Développements

En Suisse, certaines réformes avaient déjà été entreprises avant celles se réclamant du NPM et en ont facilité l'émergence. Mentionnons à titre d'exemple le modèle harmonisé de comptabilité publique organisé selon les principes de la comptabilité commerciale et permettant les imputations internes. Malgré cela, comparativement à d'autres pays industrialisés, le mouvement en direction du NPM est plus tardif. Les informations sur les expériences étrangères, en particulier l'expérience de Tilburg¹⁷, sont à l'origine de ces développements. Au printemps 1993, un débat nourri prend place autour de la réforme de l'administration publique en Ville de Berne (MÜLLER & TSCHANZ 1995). Depuis, différents projets ont été lancés aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Les projets prennent le plus souvent la forme de projets pilotes. Vers la fin des années 1990, un ralentissement des expérimentations apparaît, singulièrement en Suisse romande, alors que certains cantons de Suisse alémanique généralisent au contraire ces principes à l'ensemble de l'administration (par ex. : Berne ou Zurich).

Confédération

Le modèle d'organisation adopté par la Confédération est basé sur une répartition des organes en quatre cercles concentriques : plus un organe est éloigné du centre, plus sa liberté et sa responsabilité de gestion sont grandes¹⁸. L'administration centrale est constituée des deux premiers cercles.

- Les unités appartenant au premier cercle sont gérées de manière traditionnelle. Il s'agit de la Chancellerie fédérale, des secrétariats

¹⁷ Au début des années 1980, la commune néerlandaise de Tilburg est surendettée au point de ne plus pouvoir faire face à ses coûts de fonctionnement. Elle s'est alors résolue à restructurer totalement son administration. Elle introduit une structure de type « holding » dans laquelle chaque entité administrative est indépendante et responsable de sa performance. Cette réforme s'accompagne du passage d'une comptabilité camérale à une comptabilité commerciale.

¹⁸ Voir la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 21 mars 1997 (Etat le 13 juin 2006), art. 2, RS 172.010, ainsi que l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) du 25 novembre 1998 (Etat le 1^{er} janvier 2008), art. 7-9, RS 172.010.1.

généraux des départements. S'y ajoutent les offices n'appartenant pas au deuxième cercle.

- Pour les offices et autres unités administratives appartenant au deuxième cercle, la Confédération s'inspire du NPM. Elle introduit une gestion par mandat de prestations et par enveloppe budgétaire (GMEB). Les unités du deuxième cercle disposent d'une importante autonomie fonctionnelle, mais elles restent directement subordonnées à leur département respectif dont elles reçoivent les instructions. Lancés en 1997 comme projets pilotes, l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse) et l'Office fédéral de la topographie (swisstopo) ont été les premières unités à bénéficier de la GMEB. D'autres ont suivi depuis. En 2001, 11 unités administratives sont gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Cette année-là, ces 11 unités totalisent des dépenses de fonctionnement pour 418 millions de francs soit environ 5% des dépenses de fonctionnement de la Confédération, pour un total de 2472 postes de travail, soit environ 7% de l'effectif total (JENZER 2002, 42). En 2007, le nombre des unités GMEB s'élève à 23 et le Conseil fédéral a exprimé son intention –dans le meilleur des cas– de le porter à 36 d'ici 2011¹⁹.
- La « décentralisation » administrative intervient avec le troisième cercle, celui comprenant les commissions de surveillance, ainsi que les établissements et entreprises fonctionnellement autonomes. Ces entités accomplissent les tâches qui leur sont confiées de manière indépendante, c'est-à-dire sans dépendre d'instructions de l'administration centrale. De manière générale, elles ont la personnalité juridique, ainsi que leurs propres organes. Elles constituent une entité comptable distincte de la Confédération, même si la gestion purement administrative de leurs ressources est assurée par l'administration centrale (premier cercle).
- Le quatrième et dernier cercle comprend les services externes assumant des tâches publiques. Il s'agit le plus souvent de sociétés anonymes ne dépendant ni fonctionnellement, ni administrativement de la Confédération.

¹⁹ Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC), du 24 novembre 2004, FF 04.079, p. 35.

Cantons

Les premiers pas en direction du NPM ont été réalisés dans les cantons dès 1993. Selon SCHEDLER (1995, 132), parmi les pionniers, il faut citer Lucerne, Berne ou Zurich. En Suisse romande, Valais a été un précurseur. Les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, des Grisons, de Soleure et de Thurgovie sont ensuite venus grossir les rangs des cantons ayant radicalement et irréversiblement transformé leur système de gestion dans le sens du NPM. D'autres cantons, par exemple Schaffhouse, Fribourg ou Genève, ont introduit le NPM de manière sectorielle dans des domaines comme les hôpitaux, l'instruction publique, la formation, la culture, les routes, le contrôle technique des véhicules, l'économat. Cela étant, une dizaine de cantons n'ont pas –ou pas encore– suivi le mouvement, ne serait-ce qu'à titre d'essai.

Notons que seul Zurich a introduit le NPM d'emblée dans l'ensemble de l'administration cantonale. Les autres cantons ont recouru à une phase expérimentale, c'est-à-dire en introduisant le NPM dans des unités pilotes. La base légale pour une telle démarche est fournie par une clause expérimentale permettant de se départir du cadre juridique général existant, mais sans devoir pour autant codifier les solutions à tester.

Communes

A l'échelon communal, la gestion administrative inspirée du NPM est un sujet d'actualité depuis le milieu des années 90. Certaines communes des cantons d'Argovie (Baden), de Berne (e.g. Berne, Köniz, Thun), de Zurich (e.g. Dübendorf, Uster, Wädenswil, Winterthur, Zurich), de St-Gall (Oberriet, Oberuzwil) sont des précurseurs.

Selon LADNER (2005), le mouvement a été suivi de manière différenciée par les communes. Quelque 7% des communes suisses ont modifié leur gestion administrative dans le sens du NPM dans tous les domaines. Une analyse plus fine montre qu'il s'agit avant tout des villes comptant plus de 20 000 habitants (près de la moitié d'entre-elles).

L'idée de la commune en tant qu'entreprise prestataire de services, comme celle de l'orientation clients, de la séparation des tâches stratégiques et opérationnelles, des conventions sur les prestations se sont en revanche plus largement répandues. Ainsi, jusqu'à 30% des communes ont intégré l'un ou l'autre de ces éléments. Concrètement, les réalisations portent sur l'élaboration de lignes directrices politiques, la séparation accrue des tâches stratégiques et opérationnelles, la délégation de compétence du politique à l'administration, l'externalisation de certaines

prestations, l'abolition du statut de fonctionnaire ou encore l'introduction du salaire au mérite.

5.3. Eléments-clés de la mise en œuvre de la NGP

La transformation de la gestion administrative dans la mouvance du NPM peut prendre différentes formes. Il n'en demeure pas moins qu'un noyau d'instruments doit être constitué pour que l'on puisse véritablement commencer à parler d'un système de gestion. Ce noyau est constitué par la gestion sur la base des prestations, la gestion par contrats de performance et la gestion par enveloppe budgétaire.

Gestion sur la base des prestations

La gestion par prestation suppose que les unités administratives deviennent responsables d'offrir une prestation ou un groupe de prestations et que leur performance soient jugées par rapport à cela. Le regroupement des prestations est souvent nécessaire pour le pilotage politique. En effet, le déploiement d'une politique publique suppose généralement davantage que la fourniture d'une seule prestation. Par ailleurs, regrouper les prestations simplifie la budgétisation et le reporting. Il suffit de savoir qu'une administration cantonale offre entre 200 et 300 groupes de prestations pour se rendre compte qu'une gestion politique au niveau de la prestation individuelle serait impossible²⁰. Il en découlerait une surcharge d'information identique à celle provoquée par la présentation traditionnelle du budget en fonction de la nature économique des dépenses.

Nous avons déjà défini une prestation comme étant un service direct aux ménages et aux entreprises, mais aussi une décision rendue, une prestation financière ou une activité de conseil²¹. Par extension, un groupe de prestations doit réunir les prestations qui permettent à l'Etat de remplir une même mission, de satisfaire une même attente au sein de la population, d'atteindre un même objectif. La notion de groupe de prestations s'apparente par conséquent à celle de programme rencontrée dans le cadre du PPBS et de la BBZ. A l'instar de ce que prévoyait le PPBS, le recours à des groupes de prestations doit permettre d'allouer les moyens budgétaires aux groupes offrant les plus grands avantages, même

²⁰ Le canton de Berne articule maintenant son budget autour d'environ 250 groupes de prestations (ou groupes de produits). Cf. Direction des finances du canton de Berne, Rapport de gestion 2006, volume 3 « Groupes de produits (y compris comptes spéciaux et financements spéciaux) ».

²¹ Voir p. 3.

si la NGP n'a pas véritablement repris du PPBS l'idée de comparer les coûts et les avantages de manière systématique.

Encadré XX

Exemple de groupe de prestations

Le canton de Berne regroupe sous « formation professionnelle » quatre prestations (ou produits) : la préparation professionnelle, la formation initiale, la formation professionnelle supérieure et la formation continue. Ce groupe de prestations permet à l'Etat de remplir sa mission consistant à « donner aux personnes en formation les moyens d'évoluer personnellement et professionnellement tout au long de leur vie ».

Source : Direction des finances du canton de Berne, Rapport de gestion 2006, volume 3 « Groupes de produits (y compris comptes spéciaux et financements spéciaux) », p. 376

Gestion par contrats de performance

Afin de concrétiser une gouvernance fondée sur l'agentification, la gestion sur la base des prestations (ou des groupes de prestations) s'effectue à travers des contrats de performance. La nature juridique de ces contrats varie largement, allant des contrats au sens du code des obligations à des contrats de type relationnel.

Lorsqu'ils prennent place entre les autorités politiques et les managers publics, au sein de la même administration, voire entre gouvernement de niveaux différents les contrats de performance sont des contrats relationnels (JEANRENAUD 2003, 87). En effet, les rapports de confiance et le dialogue entre les parties contractantes ont davantage d'importance que les aspects formels du document écrit. Un flou juridique entoure ce type de contrats, puisque les parties ne sont pas juridiquement distinctes. Par ailleurs, les parties ne sont pas sur un pied d'égalité en raison de leur positionnement hiérarchique. Mentionnons ici l'exemple d'un contrat entre un exécutif et un département donné ou celui d'un contrat entre deux départements. On voit mal un département de l'instruction publique obtenir réparation en cas de défaillance d'un responsable d'institution de formation. Ce dernier peut éventuellement être révoqué, mais le département n'a que rarement la possibilité de fermer l'institution ou de réduire son budget.

Davantage qu'un document juridique, ce type de contrat doit être considéré comme une clarification du résultat à fournir par le mandataire à

la fois en qualité et en quantité, des ressources à disposition pour cette fourniture, une incitation à se concentrer sur certains aspects de la performance, mais aussi une responsabilisation du mandataire par rapport à la performance attendue. Ces contrats sont donc un support au dialogue d'abord lors de la discussion-négociation en amont sur le contenu du document, ensuite dans le cadre de l'exécution du contrat et enfin à l'issue du délai de réalisation au moment de l'évaluation de la performance obtenue.

En revanche, les contrats passés avec des tiers extérieurs à l'administration sont essentiellement des contrats classiques relevant du code des obligations. Les contrats de sous-traitance avec des entreprises privées appartiennent à cette catégorie. Dans la mesure où les parties sont juridiquement distinctes, les tribunaux peuvent être saisis pour régler les différents.

Dans la ligne du MPO, le NPM a contribué à populariser les contrats relationnels. Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'on recourt davantage à la notion de contrats de prestations (ou mandats de prestations, *Leistungsvereinbarungen*) qu'à celle de contrats de performance. Cela n'est toutefois pas surprenant. En effet, il est rare que des contrats de performance aient comme objet un impact ou un résultat final (*outcome*). La raison principale en est que le mandataire ne maîtrise pas l'ensemble des facteurs de causalité. Rarement il peut être tenu pour responsable du résultat au-delà de la prestation qu'il offre.

D'un point de vue formel, il n'existe pas de contrat-type. Chaque contrat met l'accent sur des priorités et des objectifs différents (résultats, relation avec les citoyens-utilisateurs-clients, modalité d'évaluation du résultat, ressources disponibles, etc.). Toutefois, il est possible d'identifier les éléments fondamentaux devant figurer dans un tel contrat :

- Bases légales et réglementaires,
- Parties contractantes,
- Durée du contrat,
- Objets du contrat :
 - Nature des résultats (produits, groupes de produits, impact, outcome),
 - Destinataires des résultats
 - Objectifs qualitatifs et quantitatifs pour ces résultats (résultats attendus),
- Ressources à disposition : moyens humains, infrastructurels et financiers (enveloppe budgétaire),
- Indicateurs à utiliser pour l'évaluation,

– Modification et dénonciation du contrat.

Le degré de précision des contrats varie également. Il dépend d'abord de la confiance existant entre les parties au contrat et de la convergence de leurs intérêts. Lorsque la confiance règne et que les intérêts convergent, les termes du contrat peuvent rester généraux. Un moindre degré de confiance ou de convergence d'intérêt conduit souvent à davantage de précision dans l'énoncé. Il dépend ensuite de la complexité du domaine. Plus le domaine est complexe, plus l'information difficile à générer, plus il sera difficile de codifier l'objet du contrat et par conséquent, plus le contrat devra être rédigé en termes généraux. Il faut être conscient qu'accroître le degré de précision des contrats provoque une hausse des coûts de transaction²².

On notera au passage que l'horizon temporel du contrat peut dépasser l'année. On retrouve ici également une idée de base du PPBS : un programme, une prestation, un groupe de prestations peuvent nécessiter plus d'une année pour être mise en œuvre, voire déployer leurs effets.

Gestion par enveloppe budgétaire

Afin d'inciter les unités à accroître l'efficacité avec laquelle elles fournissent leur prestation, il est nécessaire de leur laisser la possibilité de restructurer leur fonction de production. Cela suppose de leur donner la liberté d'allouer et de réallouer leurs moyens budgétaires à l'acquisition des différents facteurs de production nécessaires. Cela suppose également d'introduire un intéressement lorsque l'ensemble des ressources n'est pas consommé. C'est pourquoi le NPM a fait avancer la cause des enveloppes budgétaires (ou budgets globaux). Comme son nom l'indique, le crédit budgétaire est mis à disposition sous forme d'enveloppe. L'enveloppe peut être fixe ou variable en fonction du volume produit. Dans ce second cas, on parle également de forfait (forfait par étudiant, par patient, etc.).

Le crédit n'est donc plus fractionné entre diverses lignes de crédits en fonction de la classification par nature économique. Dans ce contexte, le principe budgétaire de la spécialité qualitative doit être revu. Il ne peut plus impliquer que les crédits soient dépensés pour des dépenses spécifiques (ex. dépenses salariales). Par contre, il implique que le crédit soit utilisé pour fournir le résultat prévu par le contrat de performance.

²² Les coûts de transactions regroupent les coûts de recherche, d'information et de comparaison des cocontractants potentiels ; les coûts de négociation et de conclusion d'un contrat ; les coûts d'exécution et de surveillance de l'exécution du contrat.

Parfois, le principe du produit brut est également abandonné. Dans ce cas, l'enveloppe doit être respectée en termes nets. Autrement dit, un surcroît de dépenses peut être compensé par des recettes additionnelles afin de respecter la spécialité qualitative, c'est-à-dire afin de ne pas dépasser le montant du crédit. Quant à elle, la spécialité temporelle subsiste. Toutefois, comme la temporalité du crédit est fixée par le contrat, elle peut dépasser l'année. Par conséquent, chaque enveloppe a sa propre temporalité. On imagine les conséquences de cela sur l'annualité budgétaire. Etant donné que chaque contrat (et chaque enveloppe) est susceptible de se terminer à une échéance différente, il n'est plus possible en théorie de présenter un budget et des comptes une fois l'an. C'est pourquoi, en pratique, l'enveloppe est convertie chaque année en un crédit annuel de paiement. Une rupture par rapport au principe de la spécialité temporelle et qualitative des crédits doit également être introduite pour intéresser les unités à ne pas dépenser l'intégralité de leur enveloppe. Autrement dit, l'unité qui, à l'échéance du contrat, a fourni la prestation attendue, mais n'a pas consommé intégralement son enveloppe doit avoir la possibilité de conserver, en totalité ou en partie, le crédit non utilisé (le « bénéfice ») pour l'utiliser ultérieurement en fonction de ses besoins propres. Il est par conséquent nécessaire de prendre des libertés par rapport au principe de la spécialité pour tolérer cette partie « reportée à d'autres fins » du crédit.

Cette décentralisation de la gestion financière modifie la répartition des rôles. Le gardien des ressources budgétaires est désormais le responsable du groupe de prestations. Dans le modèle traditionnel, c'est le service des finances. Toutefois, ce transfert de pouvoir s'accompagne généralement d'un renforcement des procédures formelles de contrôle financier. Cela recouvre notamment la comptabilisation selon le régime des droits constatés (*accrual accounting*) et la comptabilité analytique. Par conséquent, les imputations de coûts se généralisent pour divers types de prestations transversales, y compris pour la consommation de capital fixe (infrastructures notamment). Parallèlement, les unités administratives devraient logiquement être amenées à créer des provisions pour faire face dans le futur à leurs engagements et à leurs responsabilités. Le renforcement du contrôle s'exerce également à travers le renforcement du contrôle de gestion (*controlling*) et du reporting qui l'accompagne.

Cette transparence risque d'inciter moins que prévu les unités à faire preuve d'économie dans l'utilisation de leur enveloppe afin de dégager un « bénéfice ». Dans la mesure où les unités savent qu'un tel bénéfice sera

fatalement mis à jour et qu'elles auront à renégocier leur contrat de prestations (y compris leur enveloppe budgétaire), elles seront peu enclines à économiser leurs moyens sous peine de voir leurs futures enveloppes budgétaires réduites dans la négociation.

Il s'agit là d'une limitation majeure de ce mode de gouvernance. A l'heure actuelle aucune solution crédible n'y a encore été apportée. La gestion par enveloppe budgétaire ne peine pas seulement à satisfaire les attentes placées s'agissant des incitations à réduire les coûts. Elle peine aussi à sanctionner les unités qui ne fournissent pas les prestations selon les termes de leur contrat. Logiquement, une unité qui ne respecte pas son contrat devrait voir son enveloppe réduite. Il y a toutefois un paradoxe à vouloir réduire les ressources alors même que les ressources allouées ne suffisent pas à atteindre les objectifs contractuels. Face à ce paradoxe, on en vient parfois à accroître l'enveloppe des unités en difficulté par rapport à leurs objectifs, au risque de supprimer toute incitation à remplir son contrat.

Notons par ailleurs que l'accroissement de la liberté des unités décentralisées dans la gestion financière reste toute théorique si elle ne s'accompagne pas d'une suppression des autres contraintes pesant sur la fonction de production. On pense ici à la suppression des contraintes sur les ressources humaines (statut de fonctionnaires, dotation organisationnelle), sur le matériel (obligation de se fournir à l'interne) et sur les infrastructures (bâtiments étatiques ou loués de manière centralisée).

6. L'Après nouvelle gestion publique

Nous l'avons vu, la nouvelle gestion publique s'inscrit dans une tendance évolutive de la gestion publique et de la budgétisation dans le secteur public. Elle a repris en les adaptant et en les complétant les solutions précédentes, en particulier celles du PPBS, de la BBZ et du MPO. Pour s'imposer dans la durée, la NGP va devoir non seulement se trouver un nouveau nom, car l'épithète « nouvelle » ne pourra s'appliquer indéfiniment²³. Elle devra surtout répondre aux critiques dont elle est l'objet. L'agentification croissante est critiquée, car elle ferait perdre à l'administration le sens de ses responsabilités face aux instances

²³ Plusieurs cantons alémaniques lui préfèrent d'ailleurs celui de *Wirkungsorientierte Verwaltung-WOV* (gestion orientée vers la performance) depuis plusieurs années déjà.

politiques et aux citoyens. On reproche également aux objectifs et aux indicateurs contenus dans les contrats de performance de structurer par trop l'action des unités concernées. Cela peut avoir des conséquences d'autant plus néfastes que le contenu des contrats ne parvient pas à rendre toute la complexité des domaines concernés. Faisant leur lit de ces critiques, de nouveaux mouvements apparaissent, comme celui du nouveau service public (*New Public Service*). Le modèle de gouvernance préconisé par ce dernier vise à mieux permettre la prise en compte de la mission de l'Etat et de l'intérêt public. Par exemple, DENHARDT & DENHARDT (2003) prennent le contrepied des principes développés par OSBORNE & GAEBLER (1992) en préconisant de servir les citoyens et non les clients, de satisfaire l'intérêt public, de favoriser la citoyenneté plutôt que l'entrepreneuriat, d'agir démocratiquement, etc. Ces auteurs attribuent ainsi à l'administration un rôle complexe de catalyseur des besoins des citoyens, des groupes d'intérêts et des élus politiques. Toutefois, leur modèle est bien moins explicite que celui d'Osborne & Gaebler sur les relations entre l'administration et les citoyens d'une part et les élus politiques d'autre part.

D'autres préoccupations –plus concrètes– émergent également par rapport aux coûts de transactions de la mise en œuvre de la NGP. Les coûts d'information, de négociation, de contrôle sont en effet élevés. Ils sont évidemment d'autant plus élevés que les contrats de performance sont pratiqués à large échelle dans une administration. Il est piquant de constater que la NGP est affectée par le même problème que ses prédécesseurs, le PPBS et la BBZ. Les futurs développements des systèmes de gestion et de budgétisation publique devront donc parvenir à résoudre ce problème.

On peut s'attendre à ce que ces développements conservent les acquis en matière de responsabilisation des unités administratives, d'approvisionnement à l'extérieur de la sphère administrative et de privatisation. Toutefois, il est également probable que les contrats de performance à l'intérieur de la sphère administrative tendront à se simplifier, à devenir davantage « relationnels », voire à disparaître dans les domaines où la logique a été poussée au-delà du raisonnable. Dans ces domaines-là, la référence redeviendra, comme précédemment, la législation et les obligations qui en découlent pour l'administration.

Cela étant, il serait dommageable, d'en revenir à une logique de budgétisation par ligne de crédits en fonction de la classification par

nature économique des charges²⁴. L'utilisation des enveloppes budgétaires, même dans les domaines gérés sans contrats de prestations, a souvent permis des gains d'efficience et d'efficacité (e.g. écoles et hôpitaux). En même temps, elle a permis de simplifier les négociations entre unités administratives. Par conséquent, la logique des enveloppes devrait être non seulement préservée, mais encore développée.

Cela permettrait de maintenir une approche descendante (*top-down*) du budget et par-delà de la gestion publique. A l'inverse de l'approche montante (*bottom-up*) de la budgétisation traditionnelle, cette approche garantit que les instances politiques –Parlement et gouvernement– fixent le cadre (l'enveloppe) budgétaire des grandes unités administratives ; ces dernières fixant à leur tour le cadre budgétaire des unités qui leur sont subordonnées ; etc. Elle permet notamment au gouvernement de mieux maîtriser les déficits budgétaires. En effet, dès le moment où l'objectif budgétaire est admis, il devient contraignant pour l'allocation du budget entre les directions (KIM & PARK 2006, 90). Dans la mesure où les cantons sont de plus en plus nombreux à s'être dotés d'une règle budgétaire contraignante, le respect de la règle devient prioritaire par rapport aux demandes de financement émanant des unités administratives. Dans ces conditions une approche budgétaire *top-down* semble appropriée. Une telle approche nécessite évidemment de passer régulièrement en revue les domaines bénéficiant d'une enveloppe budgétaire. D'ailleurs, les lois nouvellement promulguées comportent souvent une disposition évaluative allant dans ce sens. Ces investigations devraient permettre d'identifier des marges de manœuvre budgétaires et de faciliter les futures répartitions en analysant à la fois si les prestations offertes sont encore nécessaires et si les moyens alloués sont encore pertinents.

L'horizon budgétaire devrait également évoluer. Les réformes dont il a été question ici préconisaient un allongement de l'horizon. Il est vrai par certains aspects que l'année budgétaire est trop courte (TARSCHYS 2002). Les politiques publiques prennent du temps à déployer leurs effets et nécessitent donc d'être planifiées sur un terme supérieur à une année. De plus, la nécessité de devoir équilibrer annuellement les budgets et les

²⁴ Notons au passage que, même si les lignes de crédits sont présentées dans le budget par enveloppe en fonction des domaines, cela n'empêche en aucun cas les comptes de donner le détail en fonction de la nature économique des dépenses. En effet, la saisie comptable des opérations permet dans tous les cas de disposer de ce genre d'informations.

comptes conduit à décider sans accorder beaucoup d'attention aux effets qui suivront. Ainsi une décision de diminution des dépenses peut avoir des effets temporaires qui disparaîtront avec le temps ou, pire, avoir un effet boomerang qui nécessitera des dépenses encore plus élevées dans le futur (par exemple en cas de réduction des dépenses d'entretien de l'infrastructure). Par d'autres aspects, l'année budgétaire est trop longue. Les estimations sont réalisées jusqu'à 12 mois avant le début de l'année budgétaire et donc 24 mois avant la fin de cette même année. Les prévisions sont donc forcément approximatives dans certains secteurs. De nouveaux besoins apparaissent en cours d'année ; besoins auxquels il n'est pas possible de répondre à moins de recourir à une procédure de demande de crédit supplémentaire, si elle existe. L'incertitude touche également les recettes. Lorsque le constat émerge que les recettes effectives divergent des recettes prévues, soit en plus, soit en moins, il n'est pas possible de réviser le budget afin d'autoriser plus ou moins de dépenses. Face à ces deux constats contradictoires –l'année budgétaire est à la fois trop courte et trop longue–, des solutions devront être trouvées pour assouplir l'horizon budgétaire. La systématisation en cours de la planification financière de moyenne et de longue période constitue une réponse à la nécessité d'allonger l'horizon budgétaire. L'utilisation des crédits-facultés (crédits-cadres, crédits de programme, etc.) pourrait également se répandre. Ces crédits sont généralement prévus par les dispositions légales en vigueur. Ils permettent de garantir aux responsables d'une politique publique de disposer de l'enveloppe budgétaire nécessaire sur une durée déterminée, mais potentiellement supérieure à une année. Parallèlement, pour faire face aux incertitudes croissantes de l'environnement des administrations publiques, des procédures pourraient être introduites afin de « raccourcir » l'horizon budgétaire. Sans pour autant découper l'année en sous-périodes, ces procédures devraient permettre à intervalles réguliers de modifier le budget en cours d'exécution, de « rouvrir » le budget afin de l'adapter à l'évolution de la situation en matière de recettes comme de dépenses. D'autres propositions succéderont au PPBS, à la BBZ, au MPO et à la NGP. Pour sûr, il n'y aura pas de solution unique qui puisse satisfaire les collectivités, tous niveaux institutionnels confondus et tous secteurs confondus. Ici, il s'agira de promouvoir une solution qui donne à l'allocation budgétaire davantage de pertinence. Là, la solution devra permettre d'accroître plus spécifiquement l'efficacité. Là encore, il

s'agira de cibler davantage les efforts en vue d'une efficacité supérieure. La budgétisation publique doit être au service de la performance.

Bibliographie

- AMAR Anne & BERTHIER Ludovic (2007), « Le nouveau management public : avantages et limites », *Gestion et management publics*, Décembre, 1-13.
- BUSSLINGER Laurent (2006), « La liturgie du budget occupe un Grand Conseil presque serein », *24 Heures*, 6.12.2006, 27.
- BUSMANN Werner, KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter (1998), *Politiques Publiques. Évaluation*, Paris, Economica.
- CAIDEN Naomi (1998), "Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation", *Public Budgeting and Finance*, 18(2), 35-52.
- CART Henri-Philippe (2000), *La procédure budgétaire de la DDC et la liaison avec ses crédits-cadre*, Miméo, Cours sur la gestion financière du secteur public, IDHEAP, Lausanne.
- CARTER Neil, DAY Patricia, KLEIN Rudolf, (1995), *How Organisations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, London/New York.
- COWART Andrew T., HANSEN Tore & BROFOSS Karl E. (1975), "Budgetary Strategies and Success at Multiple Decisions Levels in the Norwegian Urban Setting", *American Political Science Review*, 69, 543-558.
- DENHARDT Janet & DENHARDT Robert (2003) *The New Public Service: Serving, not Steering*. M.E. Sharpe, Armonk.
- DRUCKER Peter (1964), *Managing for Results*, Harper & Row, New York.
- FENNO Richard F. (1973), *Congressmen in Committee*, Little Brown, Boston.
- GILBERT Patrick. (1980), *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Editions d'organisation, Paris.
- HOBBS Thomas (1651), *Leviathan, or The Matter, Form and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil*, www.gutenberg.org.
- HOOD Christopher & JACKSON Michael (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth.
- HUET Philippe & BRAVO Jacques (1973), *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Presses universitaires de France, Paris.

- JEANRENAUD Claude (2003), « Les contrats de performance : Avantages et risques pour la fourniture des services publics », in Schweizer Rainer J., Jeanrenaud Claude, Kux Stephan & Sitter-Liver Beat (eds), *Verwaltung im 21. Jahrhundert : Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, Universität Verlag, Freiburg, 85-95.
- JENSEN Michael C. & MECKLING William H. (1976), "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Capital Structure", *Journal of Financial Economics*, 3, 11-25
- JENZER Rolf (2002), « Nouvelle gestion publique : avec la GMEB, la gestion administrative hisse les couleurs », *La Vie économique*, N° 2, 38-49.
- JEQUIER Rémi (1992), « La décision », in WEBER Luc (éd.), *Les finances publiques d'un Etat fédératif : la Suisse*, Economica, Paris, 313-346.
- JONES Rowan & PENDLEBURY Maurice (1992), *Public Sector Accounting*, Pitman Publishing, London.
- KIM John M. & PARK Chung-Keun (2006), « Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management », *OECD Journal on Budgeting*, 6(1), 87-125.
- LADNER Andreas (2005) "NPM und die Gemeinden", in Lienhard, Andreas, Ritz Adrian, Steiner Reto & Ladner Andreas (eds), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*, Paul Haupt, Berne, 81-92.
- LAMBERT Alain & MIGAUD Didier (2006), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, 117, 11-14.
- LEWIS B. Verne (1952), "Toward a Theory of Budgeting", *Public Administration Review*, 12(1), 42-54.
- MARTIN Marc-Jean (2008), *Soldes financiers des collectivités publiques: Explications théoriques et modélisation simultanée des recettes et des dépenses des cantons suisses*, Peter Lang, Berne.
- MINTZBERG Henri (1993), "The Pitfalls of Strategic Planning", *California Management Review*, 36(1), 32-47.
- MÜLLER Bruno & TSCHANZ Peter (1995), "Das Projekt "Neue Stadtverwaltung Bern": Vorgehen und Bedeutung der weichen Faktoren". in Hablützel Peter, Haldemann Theo, Schedler Kuno & Schwaar Karl (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum NPM in der Schweiz*, Paul Haupt., Bern/Stuttgart/Wien, pp. 223–242.

- MUSGRAVE Richard A. & MUSGRAVE Peggy B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 5th ed..
- OSBORNE David E. & GAEBLER Ted (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, Reading MA.
- PERRET Bernard (2006), « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, 117(1), 31-41.
- PHYRR Peter A. (1973), *Zero-Base Budgeting*, Wiley, New York.
- RIEDER Stefan & BÄCHTIGER Christine (2000), *Beurteilung der Einführung von Administration 2000 im Kanton Wallis*, Interface, Studie im Auftrage der Walliser Regierung, Luzern.
- ROBINSON Marc (2007), "Performance Budgeting Models and Mechanisms", in Robinson M. (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan Ltd, New York, 1-18.
- ROSE Richard & DAVIES Philipp (1994), *Inheritance in Public Choice in Britain*, Yale University Press, New Haven.
- SCHEDLER Kuno (1995), *Ansätze einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Paul Haupt, Berne.
- SCHEDLER Kuno. & PROELLER Isabelle (2000), *New Public Management*, Paul Haupt, Berne.
- SCHICK Allan (1966), "The Road from PPB", *Public Administration Review*, 26(6), 243-258.
- SCHICK Allan (1978), "The Road from ZBB", *Public Administration Review*, 38(2), 177-180.
- SINE Alexandre (2006), *L'ordre budgétaire: l'économie politique des dépenses de l'Etat*, Economica, Paris.
- SWISS James E. (1991), *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- TARSCHYS Daniel (2002), "L'horizon budgétaire", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2(2), 89-119.
- TUCKER Harvey J. (1982), « Incremental Budgeting: Myth or Model? », *Western Political Quarterly*, 35(3), 327-338.
- WEBER Max (1922/1971), *Économie et société*, Plon, Paris.
- WHICKER Marcia L. (1992), "Toward a Grander Budget Theory", *Public Administration Review*, 52(6), 601-603.

WILDAVSKY Aaron (1978), "A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts", *Public Administration Review*, 38 (6), 501-509.

WILDAVSKY Aaron & HAMMOND Arthur (1965), "Comprehensive Versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture", *Administrative Science Quarterly*, 10(3), 321-346.