

CINQUIEME PARTIE : LES OUTILS DE PROGRAMMATION ET DE BUDGETISATION

Plan

Chapitre 9 : Les niveaux d'objectifs et d'exécution des politiques publiques

Chapitre 10 : Stratégie globale, stratégies sectorielles, plan d'action

Chapitre 11 : Cadre de dépense à moyen terme : généralités

Chapitre 12 : Cadre de dépense à moyen terme : méthodologie

Le budget est la traduction financière des politiques publiques. Il est nécessaire que celles-ci aient été définies pour que le budget puisse être élaboré dans de bonnes conditions. Cependant, le budget n'est que l'une des étapes qui vont de l'établissement des stratégies de politiques publiques jusqu'à leur concrétisation opérationnelle. Il est utile de définir l'ensemble des niveaux d'objectifs et d'exécution des politiques publiques.

Les étapes stratégiques, globales et sectorielles, peuvent alors être analysées.

Entre celles-ci et le budget se situent les cadres de dépenses à moyen terme.

Chapitre 9 : Les niveaux d'objectifs et d'exécution des politiques publiques

Plan

Les deux niveaux de classification des politiques publiques

Les niveaux programmatiques

Les niveaux hiérarchiques

Le niveau stratégique

Le niveau budgétaire

Le niveau opérationnel

Les politiques publiques sont établies et exécutées à plusieurs niveaux hiérarchiques. A l'intérieur de chaque niveau, des étapes peuvent être repérées auxquelles sont associés des niveaux programmatiques.

Les deux niveaux de classification des politiques publiques

Les politiques publiques peuvent être classées de deux façons différentes selon que l'on s'intéresse :

- au niveau hiérarchique (politique et administratif) d'élaboration et d'exécution, qui correspond à l'ordre séquentiel d'établissement et d'exécution des politiques publiques ;
- au niveau programmatique, lié à la nature des composantes de la politique publique.

La classification hiérarchique, dont le contenu sera défini plus loin, est en correspondance avec les niveaux des acteurs concernés :

Classification hiérarchique des politiques publiques	Acteurs concernés
Stratégie globale	Gouvernement
Stratégie sectorielle	Ministère
Niveau budgétaire	Ministère sous contrainte financière
Niveau opérationnel	Directions

La classification programmatique, dont le contenu sera, lui aussi, défini plus loin, est en correspondance, imparfaite on le verra dans un chapitre ultérieur, avec des niveaux d'objectif de plus en plus fin.

Classification programmatique des politiques publiques	Objectif
Grande politique publique	Impact
Politique publique	Impact ou effet
Programmes	Effet
Sous-programme	Effet
Action	Produit

Note : la classification des objectifs en impact, effet et produit fait l'objet d'un chapitre ultérieur.

Les deux niveaux, hiérarchique et programmatique, sont à leur tour en correspondance ainsi que l'illustre le schéma 1 *Enchaînement des étapes d'élaboration et d'exécution de la dépense publique*.

Les niveaux programmatiques

Une classification standard de la programmation est : *grande politique publique, politique publique, programme, sous-programme, action*.

Les définitions des niveaux programmatiques sont toujours ambiguës. Par exemple :

Première définition

– *Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.*

– *Au sein de chaque programme, les sous-programmes regroupent les crédits ayant la même finalité.*

Deuxième définition

Politique publique : ensemble d'actions cohérentes menées sous le contrôle de l'Etat ou d'un niveau de gouvernement inférieur. Une *grande politique publique* est interministérielle, une *politique publique* est ministérielle ou faiblement interministérielle.

Programme : ensemble d'activités interdépendantes au sein d'une politique publique.

Sous-programme : ensemble d'activités visant à atteindre, dans des délais fixés et avec un budget donné, des objectifs clairement définis.

Action : activité qui conduit à des produits au sens économique du terme (biens et services).

Troisième définition

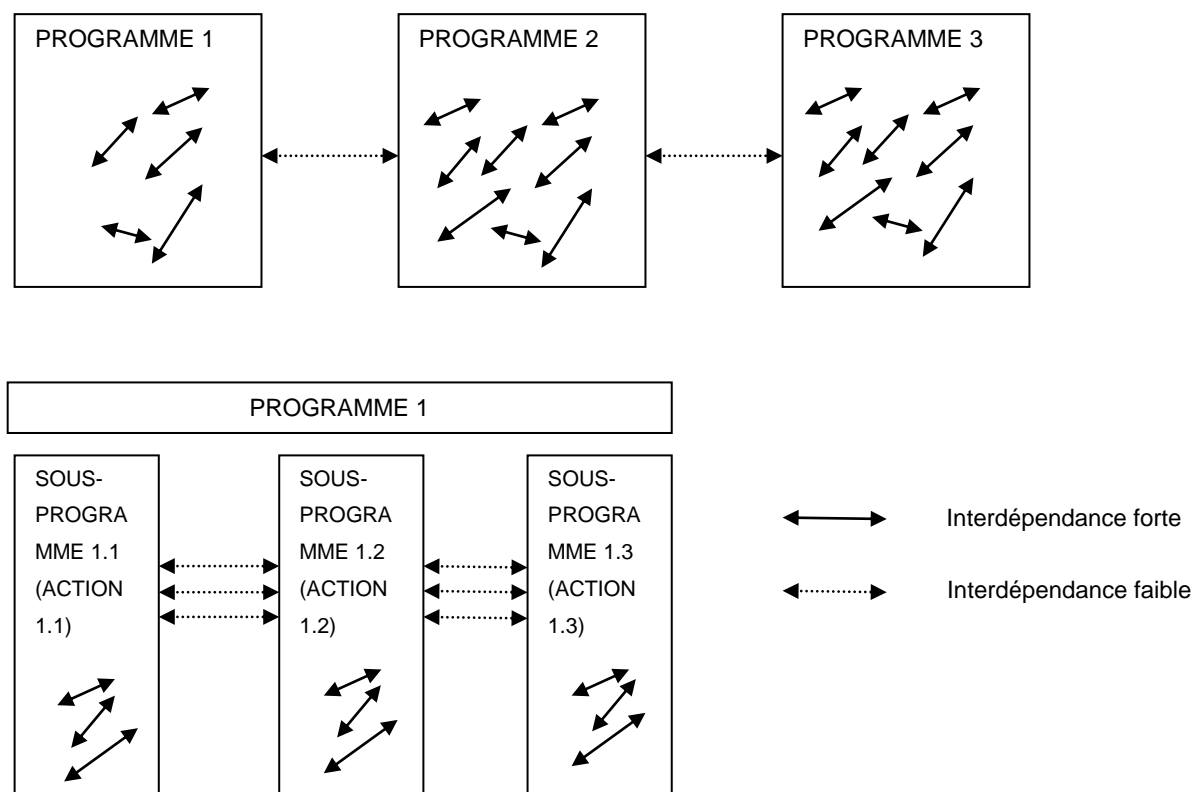
Devant les difficultés de définition, on peut proposer une autre approche. L'ensemble des politiques publiques est subdivisé en trois niveaux :

- niveau 0 (grande politique publique) : entre 5 et 10 ;
- niveau 1 (politique publique) : entre 30 et 40 ;
- niveau 2 (programme) : à l'intérieur de chaque niveau 1 : entre 3 et 10 ;
- niveau 3 : (sous-programme) : à l'intérieur de chaque niveau 2 : entre 3 et 10.

La répartition à l'intérieur de chaque niveau repose sur le critère suivant : maximum d'interdépendance à l'intérieur d'un élément, minimum d'interdépendance entre les éléments

Le schéma qui suit illustre ce principe aux niveaux des programmes et sous-programmes. Les programmes sont définis de telle sorte qu'il existe le *maximum d'interdépendance* entre les contenus à l'intérieur d'un programme et le *minimum d'interdépendance* entre les programmes.

La même règle s'applique aux sous-programmes, mais la recherche d'interdépendance minimale entre les sous-programmes conduit à des dépendances résiduelles plus importantes que celles qui subsistent entre les programmes, compte tenu du fait que ce critère a été épuisé lors de la construction des programmes.



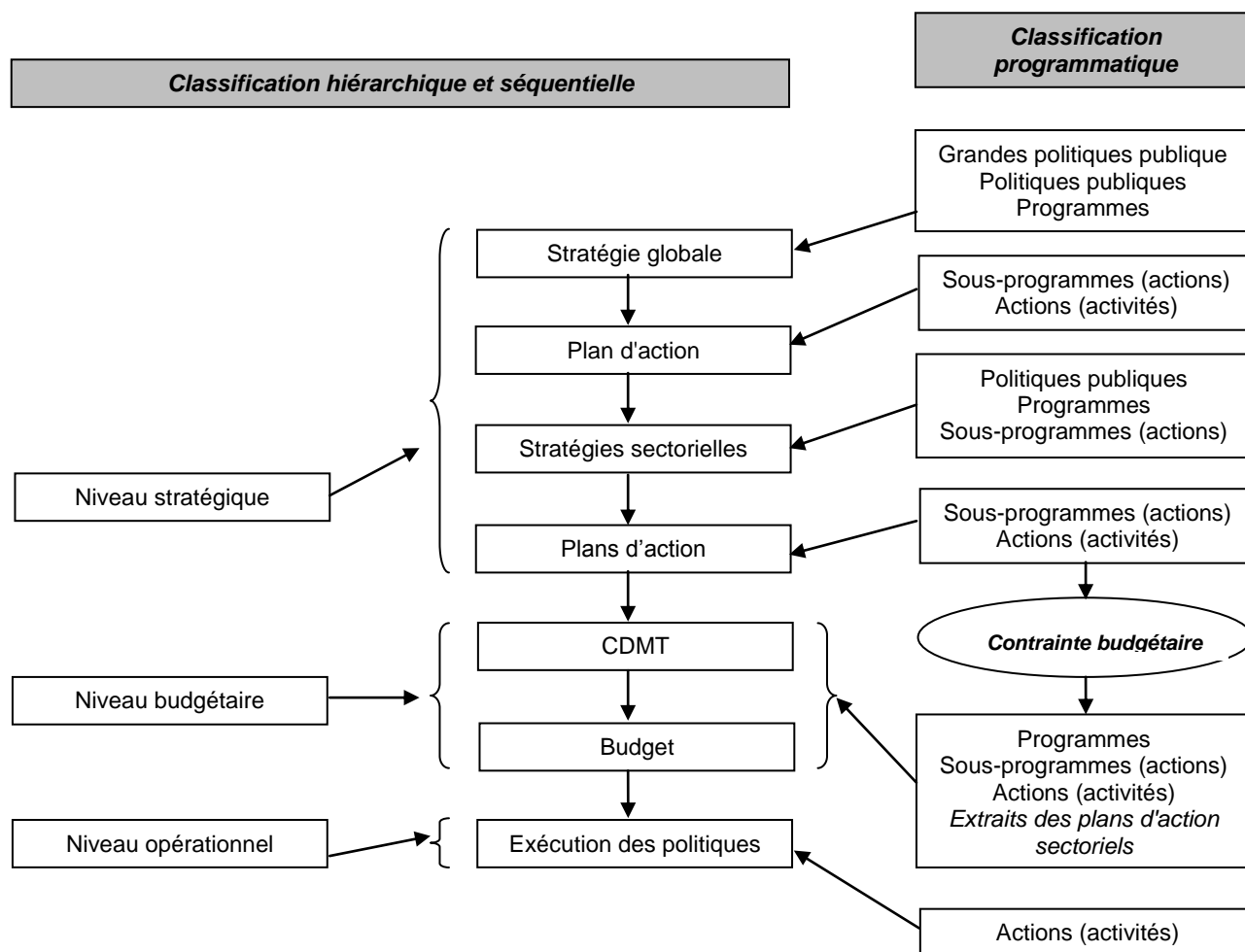
Un critère de deuxième rang de la définition des programmes et sous-programmes est celui de la cohérence avec les structures des ministères, directions générales, directions, ... Toute présentation de structure programmatique devrait faire apparaître la correspondance entre les programmes et sous-programmes d'un côté, et les structures administratives de l'autre.

Le vocabulaire programmatique de l'UEMOA et de la CEMAC

L'UEMOA et la CEMAC, dans les directives relatives aux lois de finances, s'écarte un tant soit peu du vocabulaire standard, le sous-programme standard étant qualifié d'action et l'action standard d'activité. Ce choix peut prêter à confusion dans la mesure où, dans la version standard l'action se différencie clairement des deux niveaux supérieurs en ce sens qu'elle est définie par les produits auxquels elle conduit, alors que les programmes et sous-programmes le sont par leurs objectifs.

Classification programmatique Vocabulaire standard	Classification programmatique Vocabulaire UEMOA et CEMAC	Définis par :
Programme	Programme	Objectifs
Sous-programme	Action	Objectifs (sous-objectifs du niv. précédent)
Action	Activité	Produits

Dans ce qui suit, il sera fait appel au vocabulaire standard avec mention entre parenthèses du vocabulaire des deux zones, plus rarement directement au vocabulaire des deux zones.

Schéma 1 – Enchaînement des étapes d'élaboration et d'exécution de la dépense publique

Les niveaux hiérarchiques

La *stratégie globale* est celle du Gouvernement qui définit, à son niveau, ses grands objectifs. Les ministères établissent des *stratégies sectorielles*, constituées d'objectifs cohérents avec ceux de la stratégie globale, mais plus détaillés.

Le *plan d'action* de la stratégie sectorielle (plutôt que de la stratégie globale) définit les actions (activités) à mener pour obtenir les *produits* qui permettront d'atteindre les objectifs de la stratégie. Le *budget* ne retient du plan d'action de la stratégie sectorielle que la partie prioritaire, réalisable sous contrainte de financement.

Le *niveau opérationnel* est celui de la production des *produits*.

Le schéma 1 *Enchaînement des étapes d'élaboration et d'exécution de la dépense publique* propose l'articulation entre les niveaux hiérarchiques et les niveaux programmatiques.

Les différentes étapes d'élaboration et d'exécution sont alimentées par une programmation des objectifs à atteindre ou des tâches à réaliser. Chaque niveau programmatique est spécifique d'un niveau ou d'une étape de l'élaboration et de l'exécution des politiques publiques, mais la présentation d'un niveau ou d'une étape peut rappeler les éléments programmatiques du niveau ou de l'étape précédente. Ainsi, l'*action* (activité) est l'élément programmatique spécifique du plan d'action, mais la présentation du plan d'action

rappelle à quels sous-programme (action), programme, et politique publique se rattache l'action considérée.

Il ne faut pas confondre les niveaux hiérarchiques *stratégique / budgétaire / opérationnel* (S/B/O) et les niveaux programmatiques. Les niveaux S/B/O sont ceux des acteurs qui établissent des propositions programmatiques complexes, mêlant différents niveaux programmatiques, ou qui les exécutent par des actions (activités) ou des regroupements d'actions à mener pour atteindre les objectifs.

Exemple de double classification niveau d'élaboration / niveau programmatique

NIVEAU	CLASSIFICATION PROGRAMMATIQUE
Niveau stratégique gouvernemental	<ul style="list-style-type: none"> - Grande politique publique : développer l'employabilité de la population - Politique publique : développer l'enseignement - Programme : développer l'enseignement primaire - Programme : développer l'enseignement secondaire technique et l'enseignement supérieur technique
Niveau stratégique ministériel (Ministère de l'éducation)	<ul style="list-style-type: none"> - Politique publique : développer l'enseignement - Programme : développer l'enseignement primaire - Sous-programme (action) : moyens matériels - Sous-programme (action) : conditions de vie des élèves - Sous-programme (action) : formation des maîtres - Programme : développer l'enseignement secondaire technique et l'enseignement supérieur technique - Sous-programme (action) : moyens matériels - Sous-programme (action) : conditions de vie des élèves - Sous-programme (action) : formation des maîtres
Plan d'action du niveau stratégique ministériel (Ministère de l'éducation)	<ul style="list-style-type: none"> - Politique publique : développer l'enseignement - Programme : développer l'enseignement primaire - Sous-programme (action) : moyens matériels - Activité (priorité 1) : mise à disposition de kit scolaires - Activité (priorité 2) : constructions de classes - Sous-programme (action) : conditions de vie des élèves - Activité (priorité 1) : nourriture des élèves - Activité (priorité 2) : subventions aux parents qui envoient les filles à l'école - Sous-programme (action) : formation des maîtres - Activité (priorité 1) : concours de recrutement des élèves-maîtres - Activité (priorité 2) : gestion des écoles normales d'enseignement général - Programme : développer l'enseignement secondaire technique et l'enseignement supérieur technique - Sous-programme (action) : moyens matériels - Activité (priorité 1) : mise à disposition de matériel de laboratoire - Activité (priorité 2) : constructions de laboratoires - Sous-programme (action) : conditions de vie des élèves - Activité (priorité 1) : gestion des pensionnats - Activité (priorité 2) : bourses - Sous-programme (action) : formation des maîtres - Activité (priorité 1) : concours de recrutement des élèves-maîtres - Activité (priorité 2) : gestion des écoles normales d'enseignement technique
Niveau budgétaire (Ministère de l'éducation) : sous-contrainte budgétaire, seules sont retenues les activités de priorité 1	<ul style="list-style-type: none"> - Programme : développer l'enseignement primaire - Sous-programme (action) : moyens matériels - Activité (priorité 1) : mise à disposition de kit scolaires - Sous-programme (action) : conditions de vie des élèves - Activité (priorité 1) : nourriture des élèves - Sous-programme (action) : formation des maîtres - Activité (priorité 1) : concours de recrutement des élèves-maîtres - Programme : développer l'enseignement secondaire technique et l'enseignement supérieur technique - Sous-programme (action) : moyens matériels - Activité (priorité 1) : mise à disposition de matériel de laboratoire - Sous-programme (action) : conditions de vie des élèves - Activité (priorité 1) : gestion des pensionnats - Sous-programme (action) : formation des maîtres - Activité (priorité 1) : concours de recrutement des élèves-maîtres
Niveau opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> - Programme : développer l'enseignement primaire - Sous-programme (action) : moyens matériels - Activité (priorité 1) : mise à disposition de kit scolaires - Produits 1 : élaboration de curricula - Produits 2 : impression des livres - Produits 3 : distribution des livres dans les écoles - Sous-programme (action) : conditions de vie des élèves - Activité (priorité 1) : nourriture des élèves - Produits 1 : établissements des menus types

	<ul style="list-style-type: none"> - Produits 2 : passation des marchés avec une société de gestion des cantines scolaires - Sous-programme (action) : formation des maîtres - Activité (priorité 1) : concours de recrutement des élèves-maîtres <ul style="list-style-type: none"> - Produits 1 : informations sur les carrières et les examens - Produits 2 : fabrication des sujets - Produits 3 : organisation des examens - Programme : développer l'enseignement secondaire technique et l'enseignement supérieur technique <ul style="list-style-type: none"> - Sous-programme (action) : moyens matériels <ul style="list-style-type: none"> - Activité (priorité 1) : mise à disposition de matériel de laboratoire <ul style="list-style-type: none"> - Produits 1 : établissements des listes des matériels nécessaires - Produits 2 : passation des marchés de matériel scientifique - Produits 3 : distribution et mise en place du matériel dans les écoles techniques - Sous-programme (action) : conditions de vie des élèves <ul style="list-style-type: none"> - Activité (priorité 1) : gestion des pensionnats <ul style="list-style-type: none"> - Produits 1 : entretien des locaux - Produits 2 : approvisionnements des pensionnats (nourriture, fournitures diverses, ...) - Sous-programme (action) : formation des maîtres <ul style="list-style-type: none"> - Activité (priorité 1) : concours de recrutement des élèves-maîtres <ul style="list-style-type: none"> - Produits 1 : informations sur les carrières et les examens - Produits 2 : fabrication des sujets - Produits 3 : organisation des examens
--	--

Note : il est supposé que les niveaux d'élaboration / exécution sont bien spécialisés. La *stratégie globale* s'arrête au niveau des *programmes* et ne descend pas à celui des sous-programmes (actions) et, a fortiori, celui des actions (activités). La *stratégie sectorielle* s'arrête au niveau des *sous-programmes* (actions), laissant au *plan d'action* le soin de descendre à celui des *actions* (activités), qui sont des regroupements de produits. Le niveau *opérationnel* est celui des *produits* élémentaires. Les niveaux programmatiques supérieurs sont rappelés à chaque niveau, mais ne constitue pas la valeur ajoutée du niveau. Ainsi, les programmes, sous-programmes (actions) et actions (activités) sont rappelés au niveau opérationnel, mais son contenu effectif est constitué des produits. Le contenu programmatique du *niveau budgétaire* est un *extrait du plan d'action* du niveau stratégique sectoriel.

Le niveau stratégique

Le niveau stratégique inclut la *stratégie globale* et les *stratégies sectorielles*.

La stratégie globale. C'est celle du gouvernement. Elle traite des grandes politiques publiques pilotées par l'Etat, souvent interministérielles. Une politique publique est un ensemble d'actions cohérentes menées sous le contrôle de l'Etat ou d'un niveau de gouvernement inférieur.

Les politiques publiques de la stratégie globale sont classées en grands domaines. Un grand domaine est celui d'une *politique publique* ou d'une *grande politique publique*. Différents vocables peuvent être sollicités pour dénommer ces grands domaines ; celui de *secteur* est souvent utilisé (secteur de l'éducation, secteur de la santé, ...).

Du point de vue de la correspondance entre les secteurs et le découpage administratif, un secteur peut correspondre à un ministère, à plusieurs ministères, à des morceaux de différents ministères. On considérera pour fixer les idées que les secteurs correspondent à des ministères ; quelques exemples dans des chapitres ultérieurs feront état de situations contraires.

La stratégie globale descend au niveau des *programmes*. Elle peut aller jusqu'au niveau de l'*action* (activité) dans son plan d'action, bien que le plan d'action soit plutôt du domaine des stratégies sectorielles.

Les stratégies sectorielles. Les secteurs – le plus souvent les ministères – établissent des *stratégies sectorielles*. Celles-ci sont cohérentes avec la stratégie globale du

Gouvernement, mais plus détaillées. La stratégie sectorielle détaille les *programmes* en *sous-programmes* (actions) et, dans son plan d'action, en *actions* (activités).

Le niveau budgétaire

Le *budget d'un ministère* est l'instrument d'exécution de la stratégie sectorielle.

Il est souvent précédé d'un *Cadre de dépense à moyen terme* (CDMT), pré-budget qui présente par rapport au budget les particularités d'être pluriannuel et moins détaillé que le budget annuel voté par le Parlement.

Tant le CDMT que le budget gagne à être présentés par programme plutôt que par nature de dépense, pour des raisons qui ont été évoquées plus haut à propos de la budgétisation par la performance.

En fait, l'expression budget de programmes ne précise pas la conception de la nomenclature programmatique adoptée par le Gouvernement. Au niveau du budget se rencontrent souvent deux niveaux programmatiques (parfois sous d'autres appellations) : le *programme* et le *sous-programme* (action).

Il existe une différence entre les sous-programmes (actions) et les actions (activités) du niveau budgétaire et ceux du niveau stratégique. Les sous-programmes (actions), mais surtout les actions (activités), du niveau budgétaire, sont une partie de ceux du niveau stratégique, ceux qui sont retenus de sorte à respecter la contrainte budgétaire. En général les niveaux programme et sous-programme (action) du niveau stratégique ont une relative pérennité ; il est rare de supprimer un programme, moins rare de supprimer un sous-programme (action), courant de renoncer à une activité.

Le niveau opérationnel

Le niveau opérationnel est celui de la mise en œuvre des sous-programmes (actions) par la production de *produits*. Les sous-programmes peuvent être décomposés en *actions* (activités). L'action (activité) est caractérisée par la possibilité de lui associer un processus de production (ou fonction de production) qui transforme des *intrants* en *produits*, comme une usine d'automobile transforme de l'acier, du plastique et du verre en automobiles.

Ainsi un service d'aide à l'emploi est une action, qui combine de façon interdépendante des intrants (principalement du personnel, mais aussi des consommations intermédiaires et des biens d'équipement) et qui fournit un service de façon relativement indépendante des actions (activités) du même sous-programme.

Note sur le concept d'action (activité). L'action (activité), telle qu'elle vient d'être définie, englobe toute l'activité de l'administration dès lors qu'elle combine des moyens (personnel, consommations intermédiaires, investissements) et conduit à un bien ou un service, le concept de bien étant entendu dans un sens large : bien matériel ou immatériel. Ainsi sont des actions (activités) :

- la production d'un bien matériel ou d'un service (exemple : service des eaux, campagne de vaccination) ;
- la production de texte réglementaire ou législatif (bien immatériel) ;
- la réorganisation d'un ministère (bien immatériel) ;
- toute réforme structurelle (bien immatériel) ;
- toute politique macro-économique (bien immatériel) ;
- les politiques d'intervention sous la forme de subventions et transferts à des ménages ou des entreprises (il faut distinguer le service rendu par l'administration qui gère les subventions et transferts du montant de la subvention ou du transfert, qui s'apparente plus à un effet sur la population qu'à un produit).