REPUBLIQUE DE TUNISIE

APPUI ANALYTIQUE AU DÉVELOPPEMENT DU BUDGET DE PERFORMANCE

ETABLISSEMENT DES NOMENCLATURES DE PROGRAMMES

ET PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE

PROJET DE GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Juin 2007

Pierre Demangel

Le gouvernement tunisien a entrepris une réforme en profondeur de son dispositif budgétaire. Ce mouvement de réforme a été lancé par l'adoption d'une nouvelle loi organique de finances le 13 mai 2004. La réforme, dite de gestion budgétaire par objectifs, vise à substituer une logique de résultats à une logique de moyens (et d'expression de besoins). Sa finalité est d'accroître l'efficacité de l'action publique en termes d'impact socio-économique en rationalisant l'utilisation des ressources publiques.

La mise en œuvre de cette réforme comprend plusieurs volets et plusieurs étapes. L'objectif visé est un système budgétaire où le budget sera assorti d'indicateurs chiffrés retraçant les effets escomptés des dépenses publiques, et où les responsables de programmes rendront des comptes non seulement sur l'emploi des fonds mais aussi sur les résultats de leur activité. Le contrôle des parlementaires et des auditeurs portera autant sur la performance que sur la rigueur financière. Un autre avantage sera une transparence accrue dans la mesure où le public comprendra à quelle fin sont utilisées les ressources de l'Etat.

Le présent document vise à guider les départements dans la mise en œuvre de la nouvelle présentation budgétaire. Celle-ci s'articule autour de deux concepts :

- **La structuration du budget en missions, programmes et actions ;**
- **La spécification pour chaque programme d'objectifs, d'indicateurs de performance, et de cibles pour ces indicateurs.**

Ces deux concepts vont guider la nouvelle présentation des budgets. Tout en couvrant l'ensemble de la présentation, le présent guide va se concentrer sur la détermination de la structure de programmes, en visant à aider les autorités à définir pour chaque ministère une structure qui reflète de façon adéquate la mission qui lui est confiée. Le présent guide utilise un certain nombre de mots nouveaux, ou plutôt **de mots courants qui revêtent un sens précis inhabituel**. La mauvaise compréhension de ces concepts a conduit parfois à une mise en œuvre imparfaite des réformes. Pour éviter les malentendus, l'annexe I présente les définitions des termes les plus usuels dans le domaine de la réforme budgétaire.

1. Introduction

La structuration de l'activité du ministère et de son budget en programmes est un des aspects majeurs du nouveau dispositif budgétaire. Le programme, qui constitue l'unité de base de la spécialité des crédits, est également l'unité naturelle d'exécution du budget. Le programme constitue également la base du dispositif d'affichage des stratégies publiques par les objectifs, les indicateurs et leurs cibles. Il s'agit de définir le périmètre de chaque programme (que comporte-t-il?), et de fixer les territoires respectifs des différents programmes. Le découpage en programmes demande d'examiner l'ensemble des programmes d'un même ministère, en discutant de leurs frontières respectives, et non pas de seulement examiner chaque programme l'un après l'autre.

2. L’élaboration de la nomenclature de programmes

a. Principes généraux

On procèdera à ce découpage en s’inspirant des principes suivants:

- On s’assurera en premier lieu de la cohérence entre l’architecture de programmes et l’articulation des politiques publiques du ministère.
- La structure de programmes retenue doit permettre d’identifier facilement une « chaîne de responsabilité » pour la gestion du programme ; elle doit donc être transposable dans la structure administrative du ministère.
- Le découpage des programmes en actions doit permettre de vérifier la validité de l’architecture de programmes.
- L’affectation du personnel entre programmes peut se faire sans ambiguïté et sans contradiction avec la chaîne de responsabilité.
- La structure de programmes doit être exhaustive, c'est-à-dire recouvrir la totalité de l’activité du ministère.
- La ventilation du budget par programme peut se faire sans difficulté et sans employer de clés de répartition.
- On vérifiera que l’on peut assigner clairement à chaque programme des objectifs propres et des indicateurs de performance correspondants.
- On s’assurera de la stabilité potentielle de la structure de programmes dans un contexte de recomposition du gouvernement
- On recherchera pour la dénomination des programmes des appellations parlantes et représentatives de leur contenu.
- Les programmes sont faciles à évaluer en raison de la simplicité de leurs objectifs et de la mesurabilité de leur impact.

b. Méthodes et approches pratiques

Révéler la structure des finalités des politiques publiques

Les ministères et, plus largement tous les organismes publics, auront à définir leur structure de programmes, sur la base des textes de création qui définissent les grandes missions confiées à l’organisme, des documents stratégiques qui donnent souvent une vision plus actuelle de l’action dans son ensemble et des priorités, de la structure d’organisation mise en place pour accomplir les missions en détaillant les activités précises de chaque service, de la nomenclature budgétaire et comptable.

A partir de ces documents, une liste des programmes devra être constituée en veillant à ce que : chaque programme corresponde à un ensemble homogène d’activités et de finalités, chaque programme dispose d’un centre de commandement unique assurant la responsabilité des opérations ; les importances respectives (par exemple en terme budgétaire) des différents programmes ne soient pas trop dissemblables ; les programmes ne soient pas trop nombreux (6 ou 7 au maximum par ministère, mais un total de 3 programmes est parfaitement acceptable). Enfin, les programmes rassembleront les crédits des différents chapitres, titres, parties, articles, paragraphes et lignes de la nomenclature actuelle, grâce à un tableau de passage qui guidera la transcription intégrale du budget dans sa présentation actuelle au budget en présentation par programmes. Les

programmes définis au niveau national devront trouver leur traduction au plan déconcentré.

Le découpage en programmes doit ainsi résulter d'un compromis entre la vision stratégique du ministère ou du département, l'adéquation de cette structure à l'organisation du ministère, et la possibilité de formuler un budget propre au programme, lequel devra être piloté par un responsable de programme.

On veillera, finalement à adopter, pour chaque programme, une dénomination claire qui exprime clairement l'essentiel des attributions de ce programme. On verra comment, dans le tableau1, on améliore des noms de programme prenant initialement en compte seulement une partie de l'activité du programme en choisissant des titres exprimant mieux ce que fait véritablement le programme :

Tableau 1 : Exemples de titres de programmes

Ministère de la santé Pays x		
	Structure élaborée dans un premier temps	**Structure définitive**
P1	Organisation et administration	*Organisation et administration*
P2	Renforcement du système de soins de santé primaire	*Soins de santé primaire*
P3	Soutien du programme de lutte contre les maladies transmissibles	*Lutte contre les maladies transmissibles*
P5	Approvisionnement en médicaments	*Approvisionnement en médicaments*
P5	Régionalisation des soins hospitaliers	*Soins hospitaliers*

Politiques publiques, stratégies, et programmes

Le découpage en programme reflète l'articulation des **politiques publiques** du département concerné. Ces politiques sont souvent décrites dans les textes constituant le ministère ou le département, ou ceux qui accompagnent les réorganisations ou les refontes de l'organigramme. On trouvera également des pistes dans les instruments de cadrage stratégique des administrations.

La plupart des administrations sont dotées d'instruments de cadrage stratégique afin de se donner une ligne de conduite sur l'avenir, cohérente avec les grandes orientations du gouvernement et détachée de la pression des événements au jour le jour. Les instruments stratégiques peuvent se présenter sous différentes formes (plan quinquennal, programme prioritaire, plans d'action, stratégie sectorielle, CDMT, etc.). Ils n'ont pas seulement un usage interne. Ils servent également à informer l'ensemble de la collectivité (élus, citoyens, contribuables) sur les fondements de l'action publique.

L'élaboration d'une stratégie s'appuie sur l'analyse de la situation actuelle, qui doit en particulier faire ressortir les forces et les faiblesses du secteur, les contraintes auxquelles il est confronté, les principaux défis qu'il a à relever. Elle doit faire ressortir les éléments importants, structurants, sans se laisser emprisonner dans la recherche du détail, ainsi que les principales orientations stratégiques du ministère pour les prochaines années. Au final, il s'agit d'aboutir à un document aussi synthétique que possible, susceptible d'être compris facilement par les décideurs, par le public et par les agents concernés. Ce document doit faire ressortir les axes prioritaires, c'est à dire les **Axes Stratégiques (AS)** mis en avant par le Gouvernement, par le ministère pour organiser et accentuer son action durant les années à venir. Ces AS expriment la volonté politique du moment concernant les actions publiques à l'œuvre. On trouvera en annexe III un exemple de formulation stratégique pour le programme Santé publique et prévention du ministère de la santé français.

Programmes et axes stratégiques

Les AS jouent un rôle essentiel d'affichage des priorités. Du fait de leur statut de priorités couvrant une partie importante des politiques publiques mise en oeuvre, les AS constituent des orientations majeures et conduisent plus ou moins directement à définir les termes dans lesquels des objectifs pourront être proposés. L'encadré 1 donne un exemple de formulation des axes stratégiques du ministère de la santé au Maroc.

Encadré 1
Axes stratégiques
Ministère de la Santé - Maroc

Dans une lettre de cadrage destinée à ses services, le ministre de la santé a précisé les Axes Stratégiques (AS), découlant de ses orientations stratégiques :

• Consolider les acquis en matière de programmes de santé, de couverture sanitaire, de sécurité alimentaire.

• Rationaliser l'utilisation des différentes ressources mobilisées, en améliorant la gestion des ressources humaines et financière, en résorbant les déficits, en rationalisant la gestion du médicament.

• Répondre aux nouvelles demandes et anticiper les besoins futurs, en renforçant les programmes de prévention et de prise en charge des maladies chroniques, en développant les capacités d'intervention du ministère face aux maladies émergentes, en renforçant le réseau hospitalier, en développant les capacités de formation et les compétences en management, en renforçant le partenariat et la coopération intersectorielle, en améliorant la réactivité face aux situations d'urgence.

En principe, les programmes recouvrent et décrivent la totalité des activités et des moyens du ministère ou de l'organisme considéré. Ils décrivent les grandes missions de l'administration et ne devraient se modifier qu'à l'horizon du moyen terme. De leur côté, les AS sont davantage liés aux défis auxquels le gouvernement doit faire face et aux priorités qui en découlent. Le budget doit refléter les stratégies. Ce principe veut dire que les objectifs stratégiques doivent être déclinés au niveau des programmes, lorsque cela est pertinent. Toutefois, le budget est un instrument de gestion, et diffère de par sa nature et sa fonction d'une stratégie ou d'un plan. Il convient donc d'éviter une approche purement formelle et mécanique du principe de conformité du budget aux stratégies. Pour que le budget soit un instrument efficace de mise en œuvre des stratégies, il est indispensable que la classification programmatique tiennent compte de la répartition des responsabilités, des possibilités et contraintes liées au suivi, des exigences liées à la reddition des comptes et du fait que certains objectifs stratégiques sont transversaux. De plus, les activités non couvertes par les stratégies doivent être prises en compte dans la classification budgétaire. Les stratégies sont par nature centrées sur les secteurs et actions prioritaires, mais le budget et sa classification doivent être exhaustifs.

Budget par objectifs

Enfin, la formulation de la stratégie va être structurée en désignant des **objectifs stratégiques**, propres à chaque axe stratégique et en expliquant comment ces objectifs pourront être atteints et comment ils s'articulent entre eux. Il importe de bien réfléchir à la signification de la notion de budget par objectifs: le nouveau système budgétaire tunisien s'attache à mettre en évidence les résultats de l'action gouvernementale en les comparant aux stratégies, priorités et objectifs de la politique publique. C'est en ce sens qu'il s'agit

d'un budget par objectifs. Mais le budget **n'est pas articulé par objectifs**[1]. Comme le dit la loi organique, le budget est articulé en missions, programmes et actions (c'est du moins à cette option offerte par la loi organique que fait référence le présent document). Plus de détails sont donnés ci-après (voir 2.b.i).

La nomenclature de programme ne se confond pas avec celle des axes stratégiques ni avec la liste des objectifs stratégiques. En effet, plusieurs programmes peuvent contribuer à un même objectif. D'autre part, les stratégies et les priorités peuvent changer avec le temps, avec la conjoncture, alors que la structure de programme est sensée révéler une structure plus permanente des grandes finalités de l'action publique du département concerné.

Dans la pratique, on commencera par déterminer la structure de programmes du Département, puis, pour chaque programme, on identifiera la stratégie, les objectifs, et les indicateurs (voir 3. les fiches de programme). On se focalisera ainsi sur des objectifs spécifiques à chaque programme. **L'analyse stratégique et l'identification des objectifs se feront dans le cadre des fiches programmes (voir partie 3.)**

i. Programmes et fonctions des administrations publiques

Une référence à la nomenclature COFOG des fonctions des administrations publiques[2] peut aider à la détermination des programmes. Comme pour les programmes, la nomenclature fonctionnelle classe les dépenses par finalité de l'action publique. Cela ne veut pas dire qu'il faille transposer la nomenclature COFOG en nomenclature de programmes, pour plusieurs raisons :

- La nomenclature des fonctions est destinée à des **statistiques**, pas à de la **gestion budgétaire**
- Les programmes ne concernent pas seulement des dépenses, mais recouvrent les services qui les composent, les activités qu'ils mènent, les objectifs qu'ils poursuivent
- Une nomenclature internationale peut ignorer des réalités nationales très éloignées du schéma théorique.

Toutefois, la nomenclature COFOG peut donner des idées utiles pour aborder la classification en programmes. Le tableau 2 présente la classification des fonctions selon la nomenclature COFOG. On voit que pour la fonction enseignement, la décomposition pourrait fournir la liste des programmes d'un grand ministère de l'éducation. Pour les ministères économiques, la nomenclature à 4 chiffres n'est pas assez détaillée. Pour les transports, la nomenclature à 5 chiffres offre une classification naturelle en programmes :

- Transports routiers
- Transports par voie d'eau

[1] Comme le précise une note du ministère des finances français : « La budgétisation par les objectifs, c'est-à-dire une procédure de construction du budget de l'Etat qui consisterait à discuter d'abord les objectifs et les valeurs cibles souhaitées puis à déterminer les enveloppes de crédits nécessaires, n'est pas possible pour deux raisons :
- le budget de l'Etat se construit sous contrainte d'enveloppe globale…
- le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas mécanique…

[2] Le FMI, les Nations Unies et l'OCDE ont adopté cette classification commune pour l'analyse fonctionnelle des dépenses des administrations publiques.

- Transports par voie ferrée
- Transports aériens
- Pipelines et autres

Il est intéressant de noter que le dernier poste de la nomenclature « transports » ne correspond pas en général à une activité du ministère des transports, mais appartient plutôt au ministère de l'énergie. Cet exemple montre la différence d'usage entre les deux nomenclatures.

Pour l'agriculture, la décomposition est faite en trois postes : agriculture, sylviculture, pêche et chasse. On sent qu'on a besoin d'aller un peu plus en détail pour obtenir la structure de programmes du ministère de l'agriculture et du développement rural. Pour la santé, il faut s'interroger si la classification principale de la COFOG entre services ambulatoires et services hospitaliers est opérationnelle en Tunisie.

La nomenclature fonctionnelle ne peut pas fournir telle quelle une structure de programmes, mais elle peut aider à la bâtir. Le tableau 2 présente la nomenclature fonctionnelle des dépenses des administrations publiques, selon le manuel GFS du FMI.

Tableau 2. Classification fonctionnelles des dépenses des administrations publiques

7	**Dépenses totales**
701	**Services généraux des administrations publiques**
7011	Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères
7012	Aide économique extérieure
7013	Services généraux
7014	Recherche fondamentale
7015	R–D[1] concernant les services généraux des administrations publiques
7016	Services généraux des administrations publiques, n.c.a.[2]
7017	Opérations concernant la dette publique
7018	Transferts de caractère général entre les administrations publiques
702	**Défense**
7021	Défense militaire
7022	Défense civile
7023	Aide militaire à des pays étrangers
7024	R–D concernant la défense
7025	Défense, n.c.a.
703	**Ordre et sécurité publics**
7031	Services de police
7032	Services de protection civile
7033	Tribunaux
7034	Administration pénitentiaire
7035	R–D concernant l'ordre et la sécurité publics
7036	Ordre et sécurité publics, n.c.a.
704	**Affaires économiques**
7041	Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi
7042	Agriculture, sylviculture, pêche et chasse
7043	Combustibles et énergie
7044	Industries extractives et manufacturières, construction
7045	Transports
7046	Communications
7047	Autres branches d'activité
7048	R–D concernant les affaires économiques
7049	Affaires économiques, n.c.a.
705	**Protection de l'environnement**
7051	Gestion des déchets
7052	Gestion des eaux usées
7053	Lutte contre la pollution
7054	Préservation de la biodiversité et protection de la nature
7055	R–D concernant la protection de l'environnement
7056	Protection de l'environnement, n.c.a.
706	**Logement et équipements collectifs**
7061	Logement
7062	Équipements collectifs
7063	Alimentation en eau
7064	Éclairage public
7065	R–D dans le domaine du logement et des équipements collectifs
7066	Logement et équipements collectifs, n.c.a.
707	**Santé**
7071	Produits, appareils et matériels médicaux
7072	Services ambulatoires
7073	Services hospitaliers
7074	Services de santé publique
7075	R–D dans le domaine de la santé
7076	Santé, n.c.a.
708	**Loisirs, culture et culte**
7081	Services récréatifs et sportifs
7082	Services culturels
7083	Services de radiodiffusion, de télévision et d'édition
7084	Culte et autres services communautaires
7085	R–D dans le domaine des loisirs, de la culture et du culte
7086	Loisirs, culture et culte, n.c.a.
709	**Enseignement**
7091	Enseignements préélémentaire et primaire
7092	Enseignement secondaire
7093	Enseignement post-secondaire non supérieur
7094	Enseignement supérieur
7095	Enseignement non défini par niveau
7096	Services annexes à l'enseignement
7097	R–D dans le domaine de l'enseignement
7098	Enseignement, n.c.a.
710	**Protection sociale**
7101	Maladie et invalidité
7102	Vieillesse
7103	Survivants
7104	Famille et enfants
7105	Chômage
7106	Logement
7107	Exclusion sociale, n.c.a.
7108	R–D dans le domaine de la protection sociale
7109	Protection sociale, n.c.a.

[1]R–D = Recherche–développement.
[2]n.c.a. = non classés ailleurs.

Extrait du manuel des statistiques de finances publiques. FMI. 2001

ii. Programmes et activités

Une idée opérationnelle pour élaborer la structure de programme est de recenser l'ensemble des activités du département et de voir comment celles-ci peuvent se répartir en quelques programmes principaux. C'est un complément de l'analyse par finalité et destination qui traduit la notion de politique publique. Il convient de distinguer la notion d'activité de celle d'**action** (voir glossaire) qui est en fait un sous-programme, c'est-à-dire un regroupement large d'activités. Il est difficile de donner des critères précis de ce qui est une activité. Il est évident qu'il ne faut pas descendre sur des actes trop élémentaires, mais plutôt essayer de bien décrire l'ensemble des attributions, des missions, fonctions, services du ministère. C'est un travail essentiellement participatif, qui fait appel aux notions tirées des textes de création et d'orientation, des descriptions de postes, etc. A titre d'exemple, on verra dans l'encadré 2 l'extrait d'un recensement des activités pour un Ministère de l'Equipement d'un autre pays où les activités sont appelées missions). On voit que pour faire ce recensement, on a procédé service par service, ce qui donne le plus de chances d'être exhaustif. Mais cela rappelle également que l'analyse de la structure du ministère est également un bon point de départ pour construire la structure de programmes.

Dans certains pays, des ministères établissent des listes standard d'activités, qui servent non seulement à définir la structure de programmes, mais également à faire un suivi fin des plans d'action et du budget. Par exemple, pour un programme d'enseignement primaire, on a identifié les activités suivantes des services régionaux :

- Gestion des mouvements d'enseignants
- Suivi pédagogique
- Formation
- Distribution des équipements
- Distribution des fournitures scolaires
- Organisation des examens

Une autre remarque est que l'analyse des activités sera utile pour la décomposition des programmes en actions (voir 2.c décomposition en actions). Enfin, l'analyse des activités est utile pour souligner le changement de philosophie budgétaire : on s'occupe désormais de ce que fait l'administration et non pas seulement de ce qu'elle dépense.

Encadré 2 Extrait de la liste des activités d'un Département de l'Equipement

Missions de la …..

…….

Missions de la Direction de l'Administration, du Personnel, et de la Formation :

- Gérer les affaires du personnel ;
- Identifier les besoins en matière de formation et de stages des fonctionnaires et des agents du ministère ;
- Préparer les programmes de formation, en suivre l'exécution et assurer les moyens nécessaires à leur réalisation ;
- Coordonner la formation du personnel nécessaire au secteur des travaux publics dans les établissements relevant du ministère ;
- Assumer les responsabilités de promotion et d'animation des diverses formes d'activités sociales au sein du ministère ;
- Piloter les études d'organisation du ministère.

Missions de la Direction des Routes et de la Circulation Routière :

- Elaborer et mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière des routes et ce par :
  - L'élaboration et l'exécution des plans d'équipement routier ;
  - La veille à l'entretien courant du réseau routier et à son exploitation ;
  - L'application des règlements garantissant les conditions à la circulation dans la limite des attributions du département
- Recueillir, exploiter et diffuser les données relatives aux accidents de la circulation, au trafic routier et à l'état du réseau routier ;
- Gérer le domaine public routier ;
- Organiser, surveiller et contrôler les carrières ;
- Elaborer les règles technologiques applicables à la construction, à la maintenance des routes et à leur exploitation ;

Missions de la Direction des Equipements Publics :

- Veiller à la réalisation des projets de construction confiés au ministère par d'autres ministères ou par les collectivités locales ou les établissements publics ;
- Etudier et proposer les réformes concernant la législation, la réglementation et la normalisation dans les domaines relevant de ses compétences.

Missions de la Direction dces Ports et du Domaine public Portuaire et Maritime :

- Elaborer et proposer la politique portuaire du gouvernement ;
- Effectuer les études générales relatives aux aménagements portuaires ;
- Réaliser les études et les travaux hydrographiques et élaborer les documents y afférents tels les cartes côtières ;
- Gérer l'exploitation, l'acconage, la police portuaire et la coordination entre les divers utilisateurs des équipements portuaires ;
- Veiller à l'étude, à la construction, à l'équipement et à la maintenance des aménagements portuaires et à leur promotion ;
- Veiller à l'installation, à l'exploitation et à l'entretien des équipements de balisages et de signalisation maritime y compris les phares et balises
- Gérer et exploiter les ports et assurer la police portuaire et la coordination des activités entre les divers utilisateurs des installations portuaires ;
- Gérer les affaires du domaine public portuaire et maritime et assurer le suivi du trait de côte.

Missions de la DP…

iii. Programme et structure administrative

Même si conceptuellement la nomenclature de programmes doit se baser sur une analyse des politiques et des stratégies de la mission (du département), il est tout à fait naturel de se poser la question de savoir comment la structure administrative se situe vis-à-vis de la structure de programmes. C'est même impératif si l'on considère qu'un programme doit être piloté et qu'il est nécessaire de connaître tous les acteurs et leur rôle dans la réalisation du programme. Il n'est pas impensable de penser qu'une structure de programmes peut refléter étroitement l'organigramme, si celui-ci a été conçu à l'origine avec un strict souci fonctionnel (et a été conservé ainsi). C'est ainsi que dans un ministère des transports, on aura tendance à adopter comme structure de programmes celle des directions générales modales : transport routier, transport aérien, etc. Dans d'autres cas, le nombre élevé des directions générales oblige à des regroupements d'unités sous des fonctions/programmes communs, voir parfois à des traitements plus complexes. C'est ainsi qu'au Ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques 4 directions générales sont concernées par les ressources en eau. Il ressort des discussions préliminaires qu'un programme « Eau » unique peut être envisagé, et qu'il devrait regrouper les activités de ces 4 DG (ainsi que d'autres services et projets.)

D'une façon générale, il ne paraît pas souhaitable de définir plusieurs programmes à l'intérieur des services, car on veut qu'un programme reste opérationnel : il est difficile de prendre des décisions pour chaque programme si on ne sait pas quelles sont les ressources qui vont à chacun. **On ne fait pas de comptabilité analytique dans les budgets de programme.** Cette discussion est au cœur des difficultés pratiques de la définition des programmes. Dans le domaine de la santé, par exemple, un des plus difficiles, plusieurs découpages ont été tentés à travers le monde :

- Faire des programmes par maladie (une approche traditionnelle, mais qui se soucie seulement des « projets ». On a des programmes maladies transmissibles, tuberculose, paludisme, etc. L'inconvénient est qu'on ne peut pas différencier les apports à chaque programme dans les services sanitaires où chaque service, voire chaque personnel intervient sur un grand nombre de maladies.
- Séparer médecine ambulatoire et hospitalisation le choix de la nomenclature fonctionnelle COFOG). Là aussi l'impératif de gestion claire du programme est compromis, car beaucoup de ressources de l'hôpital participent aux deux.
- Séparer médecine préventive et médecine curative. Le même problème se pose, à moins d'adopter une définition restrictive du préventif comme dans le système français, c'est-à-dire que la totalité des centres de soins sont classés dans le programme curatif.
- Finalement, une nomenclature qui prend en bloc les unités de traitement et de suivi administratif correspondant est plus souhaitable, par exemple « programme 1 : soins de première instance ; programme 2 : secteur hospitalier, etc. »

Pour le ministère de la santé en Tunisie on a hésité fortement entre les deux dernières solutions ci-dessus. On pourra comparer une solution envisagée pour le ministère de la santé

tunisien avec la structure de programmes et actions dans la loi de finances française pour 2007 :

Tunisie : Ministère de la santé

Programme 1 : Administration générale
- Etudes et planification
- Ressources humaines
- Ressources financières
- Bâtiments et équipements[3]
- Affaires juridiques et inspection

Programme 2 : Santé prévention
- Programme de vaccination
- Médecine scolaire et universitaire
- Soins maternels et infantiles
- Personnes âgées
- SIDA
- Contrôle hygiène santé et environnementale

Programme 3 : Soins médicaux et hospitaliers
- Soins de première ligne (SSB + hôpitaux de circonscription)
- Soins de deuxième ligne
- Soins de troisième ligne

Programme 4 : Formation
- Formation initiale
- Formation médicale
- Formation para-médicale
- Formation continue

France : Mission santé loi de finances 2007

Programme 1 : Santé publique et prévention
- Pilotage de la politique de santé publique
- Determinants de santé
- Pathologies à forte morbidité/mortalité
- Qualité de la vie et handicaps

Programme 2 : Offre de soins et qualité du système de soins
- Niveau et qualité de l'offre de soins
- Accessibilité de l'offre de soins
- Modernisation du système de soins

[3] Il s'agit de la gestion des opérations. Les crédits d'investissement correspondants doivent figurer dans les programmes correspondants.

Programme 3 : Drogue et toxicomanie

Coordination interministérielle des volets préventif, sanitaire et répressif

Expérimentation de nouveaux dispositifs partenariaux de prévention, de prise en charge et d'application de la loi

Coopération internationale

On peut consulter en annexe III la présentation stratégique du programme « prévention » de l'exemple français. On voit qu'il n'inclut pas d'activité des établissements de soins qui sont concernés par le programme 2. Il est également intéressant de noter que le découpage français ne comprend pas de programme support : l'administration générale de la mission santé, en effet, est assurée par le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » qui fait partie de la mission « solidarité et intégration », les différents programmes du ministère de la santé et de la solidarité étant, en France, répartis entre plusieurs missions. Ce cas rappelle en Tunisie celui du département de la formation professionnelle qui n'a pas de fonction support, celle-ci étant assurée par le ministère de l'enseignement auquel la formation professionnelle a été rattachée.

En tout état de cause , il est indispensable de procéder à une **cartographie** des programmes qui reprend l'ensemble de l'organigramme du ministère, y compris les services centraux, les services déconcentrés, les projets et les établissements publics sous tutelle. Comme on le verra plus loin, il n'est pas toujours possible d'associer un programme unique à chaque service administratif : il y a des services tels que les directions régionales, certains, établissements, certains projets, qui par définition mettent en œuvre plusieurs programmes. Ce cas sera traité dans la partie 2.d.

iv. Programme et budget

Dans le nouveau système budgétaire, le budget sera présenté par missions, programmes et actions. Le choix de la structure de programmes est donc le choix de la principale rubrique budgétaire. Lorsque l'on établit la structure de programmes, il faut se livrer à l'exercice de **retranscrire le budget dans la nomenclature de programmes en établissant un tableau de passage**. La possibilité de réaliser ce tableau de passage est un bon test du caractère opérationnel de la structure de programmes choisie. Le principe est de regrouper l'ensemble des moyens qui concourent à la réalisation d'une politique au sein d'un même programme. **On ne fait pas de comptabilité analytique dans les budgets de programme.** Comme on l'a vu dans le paragraphe précédent, ce principe doit faire face à des traitements particuliers lorsque certains services ont vocation à mettre en œuvre plusieurs programmes. Ce point est traité plus loin dans les paragraphes 2.d.iii, iv, etv. Certains services communs ont vocation à soutenir de façon indifférenciée l'ensemble des politiques du département. Ces services sont regroupés en un **programme support** (voir 2.d.i). Enfin, il est indispensable de ventiler les dépenses de personnel entre les programmes (voir 2.d.ii).

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur a effectué une transcription de son budget dans la nomenclature de programme, telle que présentée dans le tableau 3 ci-après. Cette transcription comporte correctement les « codes de passage » de la nomenclature actuelle à la nomenclature de programmes.

Tableau 3 Présentation matricielle Ministère de l'Enseignement Supérieur

REPARTITION DU BUDGET DU MES SUIVANT LES PROGRAMMES POUR L'ANNEE 2007

	Administration Générale	Enseignement	Recherche Scientifique	Œuvres Universitaires	Total
Dépenses de remunération	- 16% de l'article 01101 - Les Articles 01100 - 01102 et 01116 + C.P.U et CCK 76,380 MD	- 76 % de l'article 01101 - L'Article 01124 (les Universités les ISETS et ISFM) 361,741 MD		- 8% de l'article 01101 - L'article 01124 (Œuvres Universitaires: offices et étab) 36,327 MD	474,448
Dépenses moyens de services	- Les Articles 02201- 02216 et 02225 + C.P.U et CCK 7,673 MD	- L'Article 02224 (les Universités les ISETS et ISFM) 33,703 MD		- l'Article 02224 (Oeuvres Universitaires: les Paragraphes 10 et 12) 27,432 MD	68,808
Dépenses d'interventions	- Les Articles 03302 03303 et 03305 Paragraphe 12 - 03307 - 03316 et 03325 0,530 MD	- L'Article 03324 (les Universités les ISETS et ISFM) 6,572 MD	- Les Articles 03304- 03305 (Paragraphes 6 et 7) 0,520 MD	- les articles 03300 et 03324 (parag: 10 et 12) 97,075 MD	104,697
Investissements	- Les Articles 06600 - 06601 -06604 -06605- 06607-06608 -06776- 06780 et 07803 23,690 MD	- Les Articles 06775 - 06777- 06608 (Programme de qualité) 75,100 MD	- L'Article 06782 23,850 MD	- Les Articles 06778 - 06781 - 06779 -07812 22,110 MD	144,75
Total	108,273 MD	477,116 MD	24,370 MD	182,944 MD	792,703
% du Budget	14%	60%	3%	23%	

Ce tableau préfigure la « présentation matricielle » du budget (voir partie 4.)

Pour compléter l'exemple, on trouvera ci-dessous les propositions de nomenclature de programmes et d'actions du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

Programme 1 : Administration générale
- Action 1.1 Gestion des ressources humaines
- Action 1.2 Gestion des bâtiments et des équipements[4]
- Action 1.3 Informatique
- Action 1.4 Planification et programmation

Programme 2 : Enseignement
- Action 2.1 Promotion du cadre enseignant
- Action 2.2 Capacité d'accueil et orientation
- Action 2.3 Rénovation des cursus de formation
- Action 2.4 Formation
- Action 2.5 Promotion de l'enseignement supérieur privé

Programme 3 : Recherche scientifique

[4] Il s'agit de la gestion des opérations. Les crédits d'investissement correspondants doivent figurer dans les programmes correspondants.

Action 3.1 Recherche scientifique universitaire
Action 3.2 Recherche scientifique développement
Action 3.2 Partenariat avec l'environnement
Programme 4 : Œuvres universitaires
Action 4.1 Hébergement
Action 4.2 Restauration
Action 4.3 Bourses et prêts
Action 4.4 Activités culturelles et sportives

c. Décomposition en actions

Une action est la composante d'un programme. Elle peut rassembler les crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Indissociable de la construction des programmes, la définition des actions est tout aussi importante que l'élaboration des programmes, notamment parce qu'elle oblige les administrations à envisager le nouveau mode de gestion à un niveau très opérationnel. En d'autres termes, les actions constituent des sous-programmes

Il y a une différence importante entre le choix des programmes et celui des actions : Alors qu'il faut pour chaque programme une ligne de commandement claire et sans ambiguïté, cette exigence n'est pas absolue au niveau des actions : la structure des responsabilités découle du rôle du responsable de programme. Il répartit le budget du programme selon les services qui contribuent à son exécution. Le programme constitue l'unité de spécialité budgétaire. Il est le point de départ de la fongibilité éventuelle des crédits. Il n'y a pas nécessairement de mécanisme similaire pour l'action, mais cela peut être le cas.

La segmentation en actions des activités des ministères permet l'identification fine d'une politique publique. Elle constitue le cadre de la mesure des coûts, y compris de personnel, et favorise l'identification des différents acteurs qui la mettent en œuvre. Le découpage des programmes en actions répond à la nécessité d'identifier précisément les composants d'une politique publique, les modes d'action et les fonctions exercées par chacun des acteurs (services de l'État et opérateurs).

Les actions peuvent être définies selon les fonctions exercées ou les métiers des agents. Mais le découpage gagne en cohérence et en signification pour les citoyens quand il distingue les services qui leur sont rendus. Une action vise un public plus restreint que celui du programme ou un mode d'intervention particulier de l'administration. Elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui sont spécifiques mais il ne s'agit pas d'une condition nécessaire.

On trouvera en annexe IV un exemple de ventilation d'un programme en actions, tiré de la loi de finances française pour 2007. A titre d'exemple, les réflexions du département de la formation professionnelles ont abouti au découpage suivant en programmes et actions :

Département de la Formation Professionnelle

Programme 1 : Pilotage de la politique de formation
- Action 1.1 Planification stratégique, normalisation et suivi
- Action 1.2 Prospection des qualifications et des métiers
- Action 1.3 Conception et mise en œuvre du partenariat
- Action 1.4 Développement de la formation privée

Programme 2 : Formation professionnelle initiale
- Action 2.1 Gestion des espaces de formation
- Action 2.2 Développement de la formation avec l'entreprise

Programme 3 : Ingénierie de la formation
- Action 3.1 Identification de nouvelles méthodes et technologies de formation
- Action 3.2 Préparation et implantation de programmes de formation

Programme 4 : Formation continue
- Action 4.1 Normalisation des processus de formation
- Action 4.2 Gestion des programmes de financement
- Action 4.3 Gestion des structures de la formation professionnelle

d. Problèmes techniques particuliers

i. Programmes support

Le principe fixé par la loi organique est de regrouper l'ensemble des moyens qui concourent à la réalisation d'une politique au sein d'un seul programme. L'existence de fonctions et de services qui concernent l'ensemble des politiques du département entraîne le recours à des programmes spécifiques pour regrouper des fonctions support. C'est ce qu'on appelle les « programmes support ».

Les programmes support correspondent aux fonctions dites d'état-major et aux fonctions de gestion de moyens (immobilier, ressources humaines, informatique, finances notamment). Les fonctions support qui sont spécifiques à un programme opérationnel ont vocation à y être inscrites ; celles qui ne peuvent pas être ventilées a priori entre les actions du programme pourront le cas échéant être regroupées dans une action « support ». Dans le cas où le responsable du programme opérationnel s'appuie sur les compétences d'un service fonctionnel externe pour la gestion de ces crédits, leur relation doit être organisée, soit sous forme de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage fournies par le service fonctionnel, soit sous forme d'un mandat de gestion lui confiant l'ordonnancement des crédits.

Ne doivent être intégrées dans des programmes de fonctions support que celles qui desservent de manière indivise plusieurs programmes. Certains moyens du programme support sont alors mobilisés pour réaliser des prestations au profit des programmes opérationnels (gestion des ressources humaines, études, informatique, immobilier,…). Il importe alors que les responsabilités des uns et des autres – et, partant, leurs objectifs respectifs – soient clairement identifiés, le fonctionnel étant prestataire de service de

l'opérationnel. En ce cas, il paraît logique que seuls les crédits de fonctionnement de l'unité fonctionnelle soient inscrits dans le programme de fonctions support, les autres crédits (par exemple, d'investissement ou d'aménagement immobiliers) étant affectés au programme opérationnel. Cela permet de réduire l'écart entre le coût budgétaire et le coût complet du programme opérationnel. C'est le cas par exemple de la Direction des Bâtiments et de l'Equipement du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (tout comme les directions similaires d'autres ministères), qui a actuellement la plus grande partie du budget des constructions du ministère. Dans l'approche programme, il convient de distinguer le budget de fonctionnement de la DBE, qui appuie l'ensemble du ministère, et devrait faire partie du programme support : « Administration Générale », du budget d'investissement que gère cette direction, qui lui devrait être ventilé entre les programmes opérationnels du ministère.

Quand un projet comprend des volets que l'on doit classer dans plusieurs programmes (voir plus bas), le volet d'administration du projet doit alors être intégré dans le programme « Administration Générale ». Un traitement analogue s'applique aux Directions Régionales responsables de l'exécution de plusieurs programmes. Ainsi dans les Commissariats Régionaux au Développement Rural, la Division Administrative et Financière (et le budget directement applicable au Commissaire) feront partie du Programme « Administration Générale », alors que les autres divisions rejoindront respectivement les programmes opérationnels qui les concernent. A titre d'exemple, on essaie ci-après (encadré 3) de « cartographier » complètement le programme « Administrations Générales » du ministère de l'agriculture :

Encadré 3

Agriculture <u>Programme Administration Générale</u>

Services d'Etat-Major

Cabinet
Secrétariat Général
Inspection Générale

Services Communs

Direction générale des affaires juridiques et foncières
Direction générale des études et du développement agricole
Direction générale du financement, des investissements et des organismes professionnels
Direction générale de l'organisation, de l'informatique, …
Direction générale des services administratifs et financiers[1]
Direction du suivi de la gestion des entreprises et établissements publics

Commissariats Régionaux
Division administrative et financière

Projets « Sectoriels » multi-programmes
Volet administration du projet

En principe tous les ministères, toutes les misions ont un programme administration générale. Il peut y avoir exception pour un département partie d'un ministère pour lequel est défini une mission et donc une structure de programmes. Les fonctions d'administration générale peuvent en effet être assurées par le ministère dont le département est partie. Cela semble être le cas pour le Département Formation Professionnelle intégré au ministère de l'éducation.

ii. <u>Les dépenses de personnel</u>

Les programmes doivent comprendre toutes les ressources qui concourent à leur réalisation, y compris les dépenses de personnel qui constituent souvent la ressource la plus importante (environ 50% du budget). Les services publics sont rendus par des personnels de l'Etat et il est donc naturel d'associer à chaque programme les personnels qui lui sont liés. Vraie en théorie, cette démarche peut être difficile en pratique en raison des modes de traitement de ces dépenses dans le budget. En effet, bien que les dépenses de personnel soient gérées par ministère, elles ne le sont pas à un niveau plus désagrégé, ce qui rend difficile une répartition de ces dépenses par programme, sinon par action. Pourtant, la gestion par

programme suppose que le responsable de programme dispose de l'ensemble des ressources du programme.

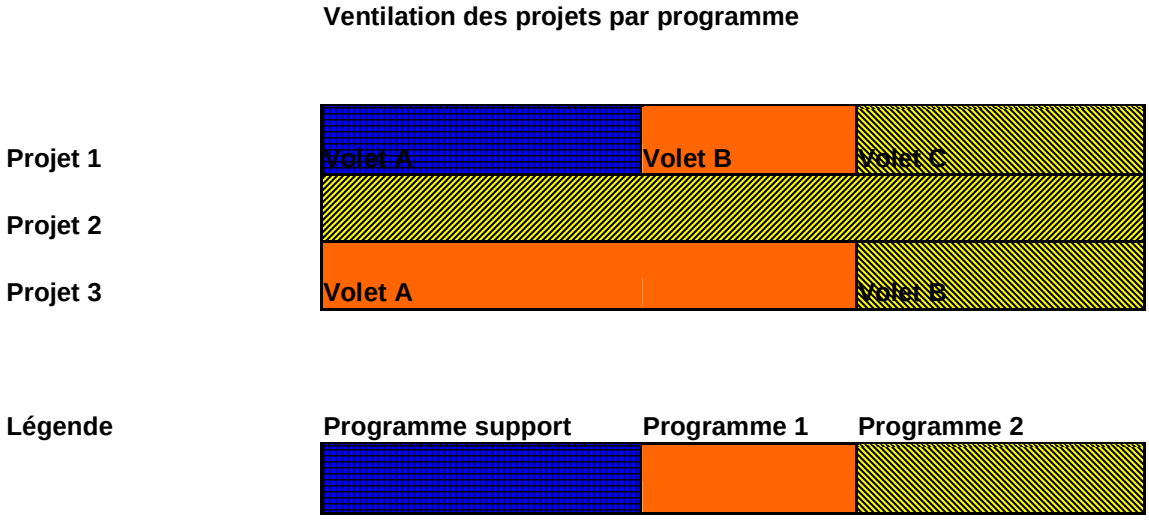
Même si au stade actuel on ne dispose pas de données budgétaires suffisantes permettant de ventiler les dépenses de personnel par programme, il ne faut en aucun cas se résigner à faire figurer ces dépenses en bloc dans le programme support du ministère. Il faudra au contraire, dans un premier stade, faire un **traitement extracomptable** consistant à ventiler le budget de personnel par programme en utilisant toutes les informations administratives disponibles. Cela permettra de présenter des *fiches de programme* (voir plus bas) cohérentes et complètes. Ce travail permettra par la suite de passer à la refonte du budget en séparant les crédits de personnel des différents programmes. Bien entendu cette démarche s'appuiera principalement sur la *cartographie* des programmes qui associe à chaque programme l'ensemble des services qui le mettent en œuvre. Le travail revient alors à ventiler le budget de personnel par service.

iii. Les projets sectoriels

Le budget d'investissement du titre 2 est ventilé par projets, comprenant une partie de financement extérieur et une partie de financement national. Placés sous la tutelle des ministères respectifs, ces projets sont gérés par un service central, ou par les directions sectorielles. Très souvent ils sont gérés directement au niveau des régions. La plupart du temps l'objet du projet permet de le classer sans ambiguïté dans un programme. D'ailleurs, la prise en considération des projets d'un département doit contribuer à la définition de la structure de programmes.

Il existe toutefois des projets « sectoriels » ou des « projets intégrés » qui par définition concernent une gamme importante des politiques du département et donc recouvrent plusieurs programmes. Il ne faut pas tomber dans la facilité de classer ces projets dans le programme support, car ces projets participent directement aux programmes opérationnels. C'est la structure du projet qui doit fournir la clé: si le projet a des volets clairement identifié et qui disposent de budgets distincts, il faudra alors suivre les indications des documents de projet. Le diagramme ci-après montre plusieurs cas de traitement : le projet 1 a des volets qui permettent de ventiler selon les programmes. On classera le volet 1 (*gestion du projet) dans le programme support et les deux autres volets dans les programmes opérationnels respectifs. Pour le projet 2 il a été impossible d'identifier de façon opérationnelle les rattachements aux divers programmes. Tout le projet a été classé dans le programme principal. Dans ce cas on ne sépare pas la gestion du projet du reste mais on la classe dans le même programme. Enfin le troisième projet correspond à un cas hypothétique où on a pu séparer un volet pour le rattacher au programme 2, mais où la majorité va au programme 1, sans qu'il ait été possible de séparer un volet de gestion. Dans ce cas on rattachera les dépenses de gestion au programme majoritaire. **Dans aucun cas on n'utilisera de clé de répartition.** Au plan de la gestion, les responsables de projet rendront compte aux différents responsables de programmes pour les programmes concernés par le projet.

Diagramme 1



iv. Traitement des directions régionales

Chargées d'appliquer les politiques du département à l'échelon déconcentré, les directions régionales ont vocation à mettre en œuvre tout ou partie de l'ensemble des programmes. Dans l'organisation de la gestion du programme, le directeur régional est responsable de l'exécution de l'ensemble des programmes et rend compte de chaque programme au responsable de programme correspondant. Au plan budgétaire, chaque programme prendra en compte la partie du budget de la direction régionale (et des projets qu'elle gère directement) correspondant à ce programme. Prenons l'exemple d'un Commissariat Régional au Développement Agricole, au ministère de l'agriculture. Si l'on adopte pour le ministère la structure de programmes suivante :

- Production agricole (Pr 1)
- Pêche et aquaculture (Pr 2)
- Forêts et conservation (Pr 3)
- Eau (Pr 4)
- Enseignement et Recherche, vulgarisation et formation (Pr 5)
- Services communs (Pr 0)

On pourra tracer la cartographie suivante des services du CRDA :

- Division administrative et financière (Pr 0)
- Division études et statistiques agricoles (Pr 0)
- Division reboisement et conservation du sol (Pr 3)
- Division eau (Pr 4)
- Division vulgarisation et production agricole
    - Arrondissement production végétale (Pr 1)

- Arrondissement production animale (Pr 1)
- Arrondissement pêche et aquaculture (Pr 2)
- Arrondissement financement et encouragement (Pr 1 ?)
- Arrondissement vulgarisation (Pr 5)

3. Les fiches de programme

En annexe au budget, ou partie principale du document budgétaire, la fiche de programme présente de façon synthétique l'ensemble des éléments constitutifs du programme[5] : la stratégie du programme, la liste des actions, les objectifs, les indicateurs et leurs cibles, le budget du programme (ou tableau de financement). Un exemple de fiche de programme simplifiée est proposé en encadré 4.

Stratégie :

La définition d'une stratégie est une étape préalable à la définition des objectifs et des indicateurs. En l'absence de réflexion stratégique il est difficile de définir des priorités, et donc de proposer un nombre limité d'objectifs pertinents. La présentation de la stratégie permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier leur choix.

Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes, des attentes exprimées et des moyens disponibles.

La stratégie retenue doit être présentée de manière synthétique, en structurant autour de quelques orientations les objectifs qui la concrétisent. Elle doit être énoncée en termes clairs et concis.

Objectifs :

Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire. Par exemple, « réduire la mortalité liée au tabagisme » ou« améliorer les conditions matérielles du personnel de santé ». A chaque programme sont associés un ou plusieurs objectifs stratégiques, qui doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du gouvernement. A chaque programme, action ou service peuvent être associés un ou plusieurs objectifs opérationnels. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs.

Indicateurs

Représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance. Le tableau chronologique relatif à

[5] Un document méthodologique sur les fiches de programme, et en particulier sur objectifs et indicateurs sera distribué séparément

un indicateur permet de représenter les réalisations des années passées et les cibles que le responsable de programme vise pour l'année en cours et pour les années de projection.

Un indicateur est une variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité ou d'un programme; il doit permettre de:

- fixer des cibles traduisant les objectifs ;
- mesurer les réalisations par rapport à ces cibles ;
- comprendre et analyser ces réalisations ;
- orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance ;
- nourrir le dialogue de gestion entre les différents niveaux hiérarchiques.

Types d'indicateurs

La performance est suivie à partir d'indicateurs de moyens, de produits (ou prestations) et de résultats.

Les indicateurs de moyens (« input ») et de produits **(« *output* »)** correspondent aux dispositions opérationnelles mises en œuvre: que fait-on? Avec quoi?

- • Les indicateurs de moyens décrivent le volume (unités physiques) ou le coût des moyens mis en œuvre. La disponibilité du personnel (nombre de médecins, d'infirmiers, de policiers, d'enseignants, d'agents de bureau), du matériel (nombre de véhicules spécialisés, de machines, d'ordinateurs, d'imprimantes), des locaux (mètres carrés), les dépenses du parc automobile, sont les indicateurs de moyen les plus courants. Ces indicateurs fournissent également une vision de la manière dont le service est organisé (nombre d'établissements scolaires, d'ambassades, de bureaux d'accueil) et de la manière dont la population ou le territoire sont desservis (effectif moyen de la population cible par implantation, accessibilité géographique).

• Les indicateurs de produits décrivent l'ensemble des productions d'une administration ou d'un service (nombre de dossiers traités, nombre de formations dispensées, nombre d'heures d'enseignement, nombre de personnes accueillies, nombre de contrôles effectués, enquêtes réalisées, textes réglementaires élaborés). On peut éventuellement affiner en distinguant les ***indicateurs d'activité*** (heures d'enseignement) et les indicateurs de produits (nombre de diplômes délivrés).

Les indicateurs de résultats (« ***outcome*** ») se définissent par rapport aux objectifs du programme. Deux sortes de résultats peuvent être distingués : les ***résultats intermédiaires*** qui concernent les changements directement imputables au programme, et qui correspondent à ses objectifs spécifiques (par exemple, le taux d'utilisation de la ceinture de sécurité, les élèves formés, les associations suivies, les agriculteurs conseillés), et les ***résultats finaux ou d'impacts*** qui concernent les changements qui ne peuvent être entièrement attribuables à un seul programme : par exemple, le taux de mortalité sur la route, dont l'évolution dépend aussi d'autres programmes (amélioration du réseau routier), ou encore la production agricole, dont

le niveau dépend de la situation climatique de l'année, sans oublier celle des exportations, influencées par le contexte économique global.

La combinaison des indicateurs de moyens et de produits permet d'apprécier ***l'efficience*** dans la conduite des activités (est-ce que des prestations de qualité sont fournies au moindre coût ?). C'est une mesure de la « productivité » de l'activité administrative, autrement dit du rapport entre les ressources consommées (« input ») et l'activité réalisée (« ouput »). La comparaison des indicateurs de résultats (« outcome ») aux objectifs initiaux et aux résultats attendus permet d'apprécier ***l'efficacité*** de l'activité administrative.

Les documents budgétaires relatifs à la performance n'ont évidemment pas vocation à comporter l'ensemble des indicateurs décrivant une politique ou un service public. Ils doivent privilégier les résultats, c'est-à-dire ce qui intéresse le public et non les moyens ou le processus pour les atteindre, qui relèvent de la responsabilité des services de l'administration. ***On privilégiera le suivi des indicateurs de produits (« output ») et de résultats intermédiaires*** («***outcome*** ») qui permettent plus aisément d'identifier les mesures visant à améliorer la performance, plutôt que le suivi d'indicateurs d'impact, dont l'évolution dépend en partie de facteurs étrangers au programme.

Encadré 4

Fiche programme simplifiée

Ministère ……
Programme ……..

Présentation stratégique
Référence aux axes stratégiques de la politique publique. Expression des priorités Présentation de la cohérence globale des objectifs retenus et justification de leur choix

Objectifs et indicateurs
Objectif 1
Indicateur 1.1
Indicateur 1.2
Objectif 2
Indicateur 2.1

Actions
Action 1 Intitulé
Action 2 Intitulé
Action 3

Indicateurs de Performance	Moyens de vérification	2005 Réal.	2006 Réal.	2007	2008	2009	2010
					Projection		
Indicateur 1.1							
Indicateur 1.2							
Indicateur 2.1							
Indicateur 2.2							
Indicateur …							

Dépenses et ressources récapitulation	2005 Exéc.	2006 Exéc.	2007 Budget	2008	2009	2010
				Projection		
Dépenses totales						
Personnel						
Biens et services						
Transferts						
Investissement						
Ressources						
Budget						
Extérieur						

4. Articulation matricielle de la nomenclature de programmes et de la nomenclature de dépenses par nature

L'architecture de programmes et actions introduit une dimension nouvelle dans la nomenclature budgétaire, qui sera présentée désormais selon une démarche matricielle. Schématiquement, on présentera en ligne le programme et les actions du programme, et en colonnes les principales catégories de dépenses par nature, comme dans l'exemple ci-après, tiré de la loi de finances française pour 2007 :

Tableau 4 Exemple de présentation matricielle des crédits du programme, tiré de la loi de finances française pour 2007

CREDITS DU PROGRAMME FORETS

Numéro et intitulé de l'action		Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	Total pour 2007
01	**Développement économique de la filière forêt – bois**	12 606 446		21 851 723	**34 458 169**
02	**Mise en œuvre du régime forestier**	153 912 500	8 800 000		**162 712 500**
03	**Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt**	18 904 829		47 641 655	**66 546 484**
04	**Prévention des risques et protection de la forêt**	48 369 054			**48 369 054**
Totaux		**233 792 829**	**8 800 000**	**69 493 378**	**312 086 207**

On voit dans cet exemple qu'il est nécessaire de faire un choix pour la présentation des crédits par nature de dépense en se référant à une présentation qui synthétise les catégories de dépenses, telles qu'elles existent actuellement (voir encadré 5). Des travaux pour revoir cette nomenclature en l'harmonisant avec la nomenclature comptable sont en cours.

Encadré 5

Tunisie : Nomenclature budgétaire

Situation actuelle

La nomenclature budgétaire actuelle est organisée hiérarchiquement selon les niveaux suivants:

- *Le chapitre*, qui correspond au ministère, et un sous-chapitre implicite, les établissements publics de certains ministères étant présentés dans le budget séparément des autres crédits du ministère.

- *Le titre et la section*, qui correspondent à la nature de la dépense (par exemple, titre I, section I "dépenses de gestion")

- *La partie* qui permet tantôt de préciser la nature de la dépense (par exemple, titre I, section I, partie I " rémunérations publiques), tantôt d'identifier la source de financement (par exemple, titre II, section 3 partie 9 "dépenses de développement sur ressources extérieures"

- *L'article* qui correspond: (i) pour les dépenses de fonctionnement à la nature économique détaillée de la dépense et; (ii) pour les dépenses d'investissement soit à la nature économique (articles 06.620 à 06.619) soit au croisement de la nature économique et de la destination (par exemple, article 06.662 acquisitions des bâtiments pour les services des finances), soit à des destinations ou à des fonctions (par exemple, article 06.744 médecine préventive).

- *Le paragraphe et le sous paragraphe* qui détaillent l'article et correspondent: (i) pour certaines dépenses de fonctionnement à la nature économique (par exemple, "indemnité kilométrique de grade"); (ii) pour d'autres dépenses de fonctionnement à un croisement de la nature économique et du service bénéficiaire (par exemple, "frais de fonctionnement de la police technique"); (iii) pour les transferts et subventions, au bénéficiaire ou à la catégorie de bénéficiaire; (iv) pour les dépenses d'investissement soit à la nature économique, soit au projet.

5. La gestion des programmes[6]

La mise en œuvre des programmes repose sur une personne-clé – le ***responsable de programme***. Placé sous l'autorité du ministre, il participe à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme dont il a la charge. Il est responsable de sa mise en œuvre opérationnelle et s'engage sur la réalisation des objectifs associés. C'est lui qui alloue les crédits entre les actions du programme et entre les acteurs qui participent à sa mise en œuvre.

Lui-même délègue la gestion de parties du programme aux *acteurs du programme.* Le responsable de programme s'engage sur les objectifs et indicateurs de son programme. Les acteurs du programme sont également responsables vis-à-vis du responsable de programme pour la partie du programme dont ils ont la charge. Des objectifs et indicateurs correspondant à leur propre responsabilités doivent également être définis dans le cadre du *dialogue de gestion.*

Les responsables de programme sont des hauts fonctionnaires à qui le ministre a confié la gestion du programme. Parfois une Direction Générale correspondra à un programme, et le Directeur Général sera le responsable de programme naturel. Souvent le secrétaire général du ministère pourra être le responsable de programme pour le programme support relatif au pilotage stratégique et gestion des moyens du ministère. Parfois il sera nécessaire de nommer un responsable ad hoc, quand par exemple un programme correspond au regroupement de plusieurs directions générales. Quelquefois on confiera cette tâche également au secrétaire général. Le découpage en programmes amènera dans certains cas à se pencher sur l'organisation du ministère et à mettre en chantier une refonte de cette nomenclature qui fasse mieux coller l'organigramme à la structure des programmes du ministère.

Le responsable de programme a trois missions principales :

a. **L'élaboration de la stratégie et du budget du programme et l'organisation du dialogue de gestion**

Le responsable de programme élabore la stratégie de son programme, fixe les objectifs et les résultats attendus, assure la programmation de l'activité et procède à la répartition des crédits qui lui ont été alloués. Il s'engage sur les résultats de son programme : il oriente les choix d'activité et les choix budgétaires afin d'atteindre les résultats visés, en travaillant avec les responsables des affaires budgétaires et des ressources humaines du ministère.

b. **Le pilotage du programme :**

Le responsable de programme organise et conduit le dialogue de gestion nécessaire à l'élaboration de son budget et au suivi de la performance. Il détermine le niveau pertinent de déconcentration du programme, en répartissant les moyens entre chacune des entités opérationnelles chargées de mettre en ouvre tout ou partie du programme (les acteurs du programme); il pilote les services et opérateurs chargés d'exécuter la politique.

[6] Un document méthodologique sur le pilotage opérationnel des programmes sera diffusé séparément.

Il décline les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels adaptés aux compétences de chacun des services : il assure ainsi une démarche de performance à tous les niveaux d'exécution du programme.

c. **Le compte-rendu et la responsabilité :**

Le responsable de programme assure et encourage la transparence, par une information et une explication sur les coûts, sur les objectifs et sur les résultats du programme. Il est garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre et dans le cadre d'organisation défini. Il met en place un contrôle de gestion et un audit interne, le cas échéant, avec le soutien des fonctions transversales du ministère. Il prépare pour ce qui le concerne les rapports annuels de performances.

Les acteurs de la mise en œuvre des programmes

Les ***acteurs du programme*** **(AP) s**ont de deux natures. Il y a d'abord l'ensemble des services administratifs du ministère : services d'administration centrale, services déconcentrés, services gestionnaires de projets. Comme on l'a vu un responsable de service peut mettre en œuvre partie d'un ou de plusieurs programmes. Sa responsabilité peut correspondre à une action particulière du programme ou au contraire avoir une compétence géographique. La deuxième catégorie est constituée des organismes hors des services de l'Etat mais qui participent effectivement à la mise en œuvre du programme. On les appelle également des *opérateurs*. Il s'agit le plus souvent d'établissements publics.

Pour la partie du programme qui lui a été attribuée par le responsable de programme (un périmètre d'activités ou un ressort géographique), l'AP élabore un projet de budget opérationnel, avec l'ensemble des services qui lui sont rattachés, à partir des orientations générales définies par le responsable de programme. Il propose une programmation des opérations ou des activités à mener à laquelle sont associés des objectifs, des indicateurs, des cibles de résultat et le budget prévisionnel correspondant.

L'AP s'engage vis-à-vis de son responsable de programme : il gère librement une enveloppe de crédits globalisés et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles qui mettent en ouvre les activités définies dans le programme. L'AP, en cours et à l'issue de l'exécution de son budget, devra rendre compte au responsable de programme de sa gestion et de sa contribution aux résultats du programme.

Annexe I glossaire

Missions

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Sauf exception, une mission correspond à un département. Elle constitue l'unité de vote du budget. Les programmes constituent le cadre de spécialisation des crédits et donc de la gestion des dépenses

Programmes

Un programme est un ensemble cohérent d'activités d'un département poursuivant une finalité générale commune. D'un point de vue budgétaire, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus.

Actions

Une action est la composante d'un programme. Elle peut rassembler les crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration.

Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme

Stratégie

La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les fiches de programme. Elle décrit également comment les moyens seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle.

Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes, des attentes exprimées et des moyens disponibles.

Objectifs

Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire. Par exemple, « améliorer les conditions matérielles du personnel de santé ». A chaque programme sont associés un ou plusieurs objectifs stratégiques, qui doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du gouvernement. A chaque programme, action ou service peuvent être associés un ou plusieurs objectifs opérationnels. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs.

Indicateurs

Représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance. Le tableau chronologique relatif à un indicateur permet de représenter les réalisations des années passées et les cibles que le responsable de programme vise pour l'année en cours et pour les années de projection.

Responsable de programme

Le responsable de programme est désigné par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun de ces services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services.

Opérateurs

Entité externe aux services de l'Etat, de statut juridique public ou privé, à laquelle est confiée la mission d'exécuter en totalité ou pour une part significative la politique traduite budgétairement dans un programme ou une action de programme. A ce titre, l'opérateur participe à la réalisation des objectifs du programme.

Annexe II Exemple de présentation stratégique, d'objectifs et d'indicateurs

France Loi de Finances 2007
Ministère de l'Agriculture
Extraits de la fiche du programme **Forêts**

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

Alain MOULINIER
Directeur général de la forêt et des affaires rurales
Responsable du programme n° 149 : Forêt

Le Gouvernement entend développer une politique forestière inscrite dans la durée.
Les perspectives de notre politique forestière reposent sur quatre axes prioritaires :
I) Valoriser la forêt source de croissance et d'emplois,
II) Conforter la gestion durable des forêts,
III) Développer la valorisation de la biomasse forestière,
IV) Se mobiliser dans les démarches internationales et communautaires concernant la forêt.

Sur le plan économique la forêt française génère, grâce à son exploitation et aux activités liées à la transformation du bois, 450 000 emplois concourant au développement de nos territoires ruraux. Sur des marchés mondiaux très concurrentiels, la filière française apparaît cependant fragilisée et sa structuration insuffisante. L'action du Gouvernement vise en premier lieu à accroître la compétitivité et le dynamisme de la filière dans un souci de gestion durable. Les dégâts de la tempête de 1999 et l'accroissement des risques naturels auxquels est exposée la forêt appellent la poursuite des actions de restauration post-tempête et de prévention et de gestion des risques.
Le programme Forêt prend en compte la multifonctionnalité de la forêt française, dans ses dimensions économique, sociale et écologique. Il poursuit l'objectif principal d'une meilleure gestion de la forêt dans toutes ses fonctions (de production, de protection et sociale), dans le cadre d'accords européens et mondiaux de gestion durable de la forêt auxquels la France est partie prenante.

Le programme prévoit ainsi :
- le développement de la pleine valorisation de la ressource en bois par l'amélioration de la compétitivité,
- le renforcement de la capacité de la forêt à résister aux incendies et aux risques naturels,
- la promotion d'une gestion forestière développant la qualité environnementale et le rôle social de nos forêts,
- le renforcement de la contribution positive de la biomasse forestière au bilan national des émissions/absorptions de gaz à effet de serre, notamment grâce à l'utilisation énergétique du bois,
- le soutien à l'effort de recherche du secteur de la forêt et du bois.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1 : Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois
- INDICATEUR 1.1 : Valeur ajoutée du secteur "exploitations forestières et première transformation du bois".
- INDICATEUR 1.2 : Pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique annuel.

OBJECTIF 2 : Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier
- INDICATEUR 2.1 : Surfaces de forêts avec « aménagement » forestier dans l'année.
- INDICATEUR 2.2 : Coût de gestion des forêts publiques.

OBJECTIF 3 : Dynamiser la gestion des forêts privées
- INDICATEUR 3.1 : Surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion rapportée à la surface théorique pouvant relever d'un tel plan.

OBJECTIF 4 : Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt
- INDICATEUR 4.1 : Taux d'extinction des feux de forêt « naissants ».

Annexe III

France Loi de Finances 2007
Ministère de la Santé et de la Solidarité
Mission santé

Présentation stratégique du projet annuel de performances

Didier HOUSSIN
Directeur général de la santé
Responsable du programme n° 204 : Santé publique et prévention

La loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004 (LPSP) a précisé le rôle d'orientation de l'Etat et l'organisation, notamment régionale, qui doit permettre une optimisation de la coordination des moyens et de la mise en œuvre de la politique de santé publique. Les années 2005 et 2006 ont vu la mise en place des principaux dispositifs prévus par cette loi aux niveaux national et régional (Conférence nationale de santé, conférences régionales de santé, Haut conseil de santé publique, Comité national de santé publique, plans régionaux de santé publique, groupements régionaux de santé publique…). L'année 2006 a également été consacrée à la tenue d'Etats Généraux de la Prévention afin de renforcer l'impulsion de cette politique et la mobilisation de tous les acteurs, nationaux, régionaux et locaux. Pour l'année 2007, l'ambition est d'amplifier les réalisations afin d'atteindre les objectifs assignés au regard notamment des objectifs de santé publique discutés lors de l'élaboration de la LPSP.

Les principaux domaines stratégiques d'actions en 2007 concerneront : l'observation et l'évaluation de la santé, la lutte contre le cancer, la lutte contre le SIDA, la lutte contre les pratiques à risques, la santé mentale, la nutrition et le développement du plan de lutte contre les maladies chroniques.

En matière d'observation de la santé, il s'agit de poursuivre la connaissance de l'état de santé de la population au niveau national comme au niveau le plus fin (régional et territorial), afin de permettre une adaptation permanente des politiques aux besoins. Des actions seront conduites en ce sens à la suite des travaux menés en 2006 pour la préparation des plans régionaux de santé publique (PRSP). En matière d'évaluation, des progrès importants restent à réaliser : il est nécessaire de développer les bonnes pratiques entre régions et territoires. Sans être spectaculaires, ces actions sont indispensables pour permettre le développement d'une politique efficace.

Le plan national de lutte contre le cancer sera poursuivi avec la mise en place de sa dernière tranche (+ 24 M€ dont 23M€ sur le programme Santé publique et prévention). Il s'agira de préparer la suite du plan. A cette fin, un contrat d'objectif et de moyens avec l'Institut national du cancer sera élaboré. L'année 2007 visera le rapprochement des objectifs européens en matière de dépistage du cancer du sein, en cherchant notamment à atteindre les populations éloignées de la démarche, notamment les femmes en situation précaire. Une

évaluation du programme de dépistage du cancer du sein sera conduite afin de préparer les modalités de mise en œuvre de cette politique au cours des années à venir. L'année 2007 devrait également permettre l'accentuation de programmes spécifiques notamment dans les régions ultra-marines. Enfin, les réflexions se poursuivront sur les modalités de mise en place d'aides à domicile pour les personnes atteintes du cancer.

En matière de lutte contre le SIDA, le programme d'actions 2005-2008 orienté vers les populations et territoires prioritaires (migrants, homosexuels, habitants des départements français d'Amérique) sera poursuivi. Il s'agit de mettre en œuvre des actions de prévention nationales et locales, ainsi que des actions de soutien aux structures de prise en charge des personnes séropositives et d'aide à domicile, gérées localement par les associations.

Concernant les pratiques à risque, la lutte contre la consommation de tabac reste une priorité. Outre des actions d'aide aux personnes cherchant à réduire ou stopper leur consommation, des actions visant à la " dénormalisation " de l'image du tabac seront menées, et une forte vigilance portera sur le respect de la réglementation aussi bien en ce qui concerne les lieux publics que le milieu de travail.

En matière d'alcool, de grands progrès restent à faire ; la France reste le pays européen où la consommation d'alcool est la plus importante avec des conséquences graves sur la santé (accidents de la route, maladies cardiovasculaires en milieu de travail, syndrome d'alcoolisation fœtale…). Il s'agit donc de poursuivre et de développer toutes les formes d'actions de prévention, nationales et locales.

En matière de drogues illicites, il convient de poursuivre et d'adapter la politique de réduction des risques, en particulier afin d'enrayer la propagation des hépatites dans la population concernée, notamment par la diffusion de matériels stériles.

En matière de santé mentale, il s'agit de poursuivre la mise en œuvre du plan " psychiatrie et santé mentale " 2005-2008. Au cours de l'année 2007, une campagne d'information du grand public et des professionnels sera lancée sur les troubles dépressifs, et la définition d'une nouvelle stratégie d'actions face au suicide. Dans le souci d'améliorer les pratiques professionnelles, divers travaux participant à la formation des professionnels de santé seront poursuivis, le cas échéant sur la base des recommandations élaborées par la Haute Autorité de Santé ; le bon usage du médicament sera également promu. Enfin, une attention particulière sera portée sur le développement d'études épidémiologiques.

L'année 2007 sera la première année complète de mise en place effective du deuxième programme national nutrition santé lancé le 6 septembre 2006. Ce nouveau programme vise à atteindre les 9 objectifs nutritionnels de la loi de santé publique ; ils concernent les carences et les excès les plus courants et la prévention des maladies associées, cancer, maladies cardiovasculaires et diabète notamment. Il retient comme axes stratégiques prioritaires la prise en charge de l'obésité par le système de santé, la qualité nutritionnelle des produits alimentaires, la promotion des actions locales. Il s'attachera à privilégier les actions au profit des populations défavorisées, les plus touchées par l'obésité.

Annexe IV Exemple de présentation des actions d'un programme

France Loi de Finances 2007
Ministère de l'Agriculture
Extraits de la fiche du programme **Forêts**

Présentation du programme et des actions

(**extraits)**

RÉCAPITULATION DES ACTIONS

- ACTION n° 01 : Développement économique de la filière forêt – bois
- ACTION n° 02 : Mise en oeuvre du régime forestier
- ACTION n° 03 : Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt
- ACTION n° 04 : Prévention des risques et protection de la forêt

Présentation des actions

ACTION n° 01 **12,4 %**
Développement économique de la filière forêt – bois

La valorisation marchande du bois, et accessoirement d'autres produits ou services (location du droit de chasse), reste la principale source de financement de la gestion durable des forêts pour un propriétaire.

La bonne santé économique de la filière d'exploitation et de transformation du bois est donc indissociable d'une gestion forestière qui permet de répondre à l'ensemble des attentes de la société.

Le bois est également une ressource naturelle renouvelable, qui peut être utilisée comme écomatériau ou source d'énergie : la pleine utilisation des potentialités de production des forêts françaises est un atout en termes d'emplois, d'activité en milieu rural et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Avec près de 92 millions de m^3 par an, la production biologique annuelle de la forêt française est en augmentation constante, du fait de l'augmentation de surface mais aussi de productivité sous l'influence du réchauffement climatique, de l'augmentation de la teneur en CO_2 (facteur limitant pour la photosynthèse) et des retombées fertilisantes. Avec 36 millions de m^3 commercialisés en 2003 et plus de 20 millions de m^3 de bois auto-consommés hors circuits commerciaux par les particuliers comme bois de feu, la récolte reste très inférieure aux potentialités. Il reste ainsi environ 35 millions de m^3d'accroissement annuel non valorisés, dont une partie est économiquement ou physiquement inaccessible, mais qui recèle cependant un important potentiel de récolte supplémentaire. Une plus grande compétitivité des entreprises permettrait de valoriser une partie de cette ressource inexploitée et dégagerait ainsi de nouveaux financements pour la gestion et de nouvelles sources d'activités en milieu rural.

Cette action poursuit une double finalité :

• améliorer la compétitivité économique de la filière forêt-bois, afin de valoriser au mieux la ressource disponible dans un cadre de gestion durable ;

• accroître la récolte de bois afin d'utiliser pleinement le potentiel de production biologique des forêts françaises.

L'Office national des forêts, le centre national professionnel de la propriété forestière et les centres régionaux de la propriété forestière concourent directement à la mise en œuvre de cette politique, et diverses relations partenariales sont entretenues avec les propriétaires forestiers privés et publics (communes forestières), les coopératives forestières, les entrepreneurs de travaux forestiers et l'industrie de première transformation du bois.

50,8 %

ACTION n° 02
Mise en oeuvre du régime forestier

Les forêts du domaine privé de l'État (forêt domaniale) et des collectivités publiques sont gérées conformément à un régime spécial - le régime forestier - qui assure à la fois leur protection et leur valorisation, selon des principes de gestion durable conciliant, selon les enjeux et les potentialités, les fonctions économique, sociale et environnementale des forêts. Le régime forestier est mis en œuvre par l'Office national des forêts (établissement des aménagements, élaboration des programmes de travaux et de coupes, surveillance…), établissement public à caractère industriel et commercial, qui assure également pour le compte de l'État les entretiens et les travaux en forêt domaniale et certaines missions d'intérêt

général. Les forêts publiques représentent environ 25 % de la superficie des forêts françaises, mais contribuent à près de 40 % de la récolte de bois.

Les caractéristiques du régime forestier et ses sujétions d'intérêt public conduisent l'État à prendre à sa charge une part des frais réels de gestion des forêts des collectivités, par le biais d'un versement compensateur à l'ONF. Par ailleurs, l'État conformément aux engagements pris dans le contrat d'objectifs État/ONF a été conduit à compenser les pertes de recettes des forêts domaniales, dues aux tempêtes de 1999, par une subvention d'équilibre exceptionnelle jusqu'en 2004 ainsi que le financement, comme propriétaire de la forêt domaniale, des travaux de reconstitution après tempête.

Les finalités de la gestion du patrimoine forestier public sont celles prévalant pour l'ensemble de la filière (améliorer la compétitivité économique de la filière forêt-bois, et accroître la récolte de bois), **auxquelles est adjointe la volonté d'assurer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier.**

L'Office national des forêts est l'opérateur de l'État en la matière.

La Fédération nationale des communes forestières est l'interlocuteur privilégié de l'ONF pour toutes les questions relevant de la mise en œuvre du régime forestier ou des actions conventionnelles dans les forêts des collectivités.

ACTION	n°	03	**20,9 %**
Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt			

Les forêts privées représentent la grande majorité des forêts françaises, avec 75 % des surfaces. Le morcellement de la propriété et la faible rentabilité ne favorisent pas une gestion dynamique de ce patrimoine qui reste sous-exploité - ou non exploité - au détriment de l'intérêt général. La réduction du morcellement, les regroupements de gestion, l'information et la formation des propriétaires sont des préalables indispensables à une gestion plus soutenue des forêts privées.

Le Code forestier oblige les propriétaires d'une surface minimum (à partir de 10 à 25 ha, selon les régions) à présenter un plan simple de gestion.

Par ailleurs, les incitations financières ou fiscales sont conditionnées à la présentation par le propriétaire d'une garantie de bonne gestion, variable selon la taille de propriété. D'autres garanties de bonne gestion, introduites par la dernière loi d'orientation sur la forêt, seront déployées : code de bonnes pratiques sylvicole ou règlement type de gestion.

La LOF a créé un établissement public national à caractère administratif - le centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF), pour faciliter la mise en œuvre de la politique forestière vis à vis des forêts privées.

Le CNPPF constitue une « tête de réseau » pour les Centres Régionaux de la propriété forestière (CRPF) qui mènent, dans chaque région, des actions d'amélioration de la gestion et de regroupement des propriétaires. La forêt privée française reste handicapée par son grand morcellement (plus de 3,5 millions de propriétaires), qui rend difficile l'organisation du développement forestier et freine une mobilisation compétitive de la récolte.

Trois finalités guident les orientations promues par l'État pour améliorer la gestion des forêts privées :

- **dynamiser la gestion des forêts privées,**

- **accroître la récolte de bois,**

- **assurer une gestion multi-fonctionnelle des forêts.**

Le Centre national professionnel de la propriété forestière, les centres régionaux de la propriété forestière, les coopératives forestières et les experts forestiers sont appelés à relayer cette politique.

En outre, au-delà de l'application du régime forestier, les communes forestières réalisent les travaux d'entretien ou d'investissement dans le cadre des documents de gestion approuvés et elles recourent le plus souvent aux prestations de l'Office. Elles bénéficient des aides de l'État, comme les propriétaires privés. Cette activité est regroupée dans l'action 3.

ACTION n° 04 **15,9 %**
Prévention des risques et protection de la forêt

Cette action vise un double objectif : développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt.

La forêt assure un rôle de protection des sols et de régulation du régime des eaux dans les zones sensibles à l'érosion, et notamment en montagne. Les « séries RTM (Restauration des terrains en montagne) », notamment, sont des zones reboisées au XIX^{è} siècle en montagne pour stabiliser les sols et contenir l'érosion. Aujourd'hui, la forêt contribue également à maintenir la qualité et la régularité des ressources en eaux. Sur les dunes littorales, la végétation forestière permet de réguler la dynamique d'avancée des sables et de protéger les habitations et les infrastructures.

La politique de **restauration des terrains en montagne** consiste en des travaux de génie biologique (reboisement et reverdissement, entretien de l'état boisé) et de génie civil (ouvrages d'art) pour stabiliser les sols sensibles à l'érosion et maîtriser les phénomènes dangereux (crues, coulées de boue, avalanches, chutes de pierres…). Un service spécialisé, rattaché à l'ONF, - le service RTM - est principalement chargé du suivi et de l'entretien des

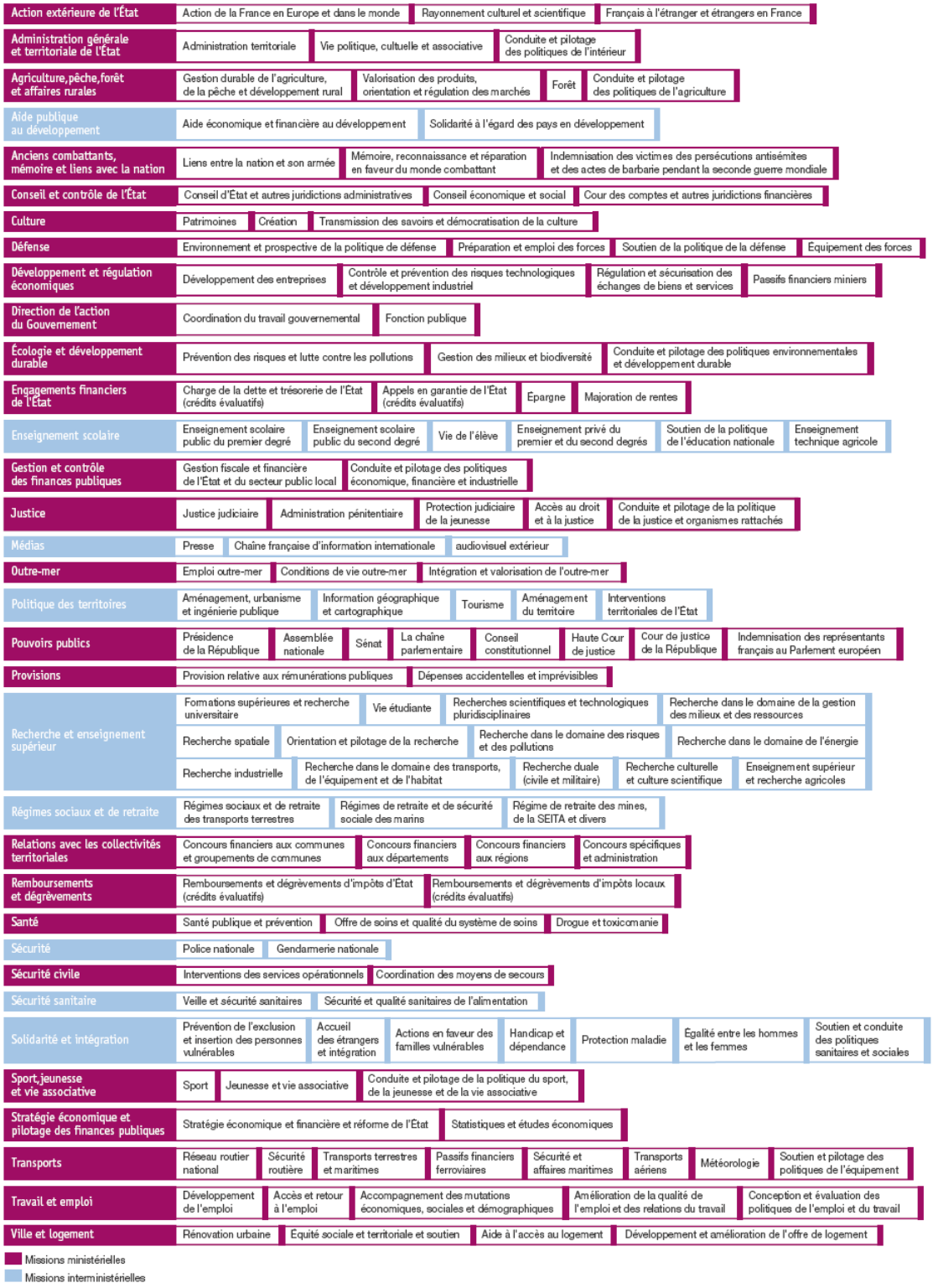
368.000 ha de terrains que l'État a acquis et placés sous servitude d'utilité publique en vertu des dispositions du code forestier. Le service RTM intervient également comme expert en dehors de ces terrains afin de valoriser les compétences techniques acquises et largement reconnues (zonage des risques, procédures administratives liées au droit des sols, gestion de crise, dossiers de catastrophes naturelles).

Si la forêt a un rôle protecteur essentiel, elle est aussi vulnérable aux incendies (particulièrement en zone méditerranéenne et en Aquitaine). Le MAP conduit la **politique de prévention des incendies**, qui passe par la diminution de la combustibilité des forêts, leur meilleure valorisation économique, la recherche d'un équilibre entre zone agricole et zone forestière, la réalisation et l'entretien d'équipements de prévention au sein des massifs forestiers (points d'eau, tours de guet, voies d'accès), l'information du public. Afin de signaler et contrôler rapidement les feux naissants, le MAP mène également une politique active en matière de débroussaillement obligatoire, de surveillance des massifs et d'intervention rapide sur le départ de feu. Ces actions sont notamment confiées à des agents spécialisés : forestiers-sapeurs cofinancés avec les Conseils généraux, ouvriers forestiers rapatriés d'Afrique du Nord (OFRAN), auxiliaires de protection de la forêt méditerranéenne (APFM), agents de l'État et de l'ONF. Le MAP soutient également des études concernant les essences adaptées et les modes de gestion contribuant à améliorer la résistance à l'incendie. Dans le Sud-Est, l'essentiel de ces actions est réalisé via le Conservatoire de la forêt méditerranéenne, avec une coordination par la Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne, sous l'égide du Préfet de la Zone Sud. La collaboration est étroite avec le ministère de l'Intérieur, chargé de la lutte active, en particulier dans le domaine de la recherche des causes de feux et l'établissement de données statistiques.

Enfin la protection de la forêt est indissociable de la protection des éléments remarquables de la biodiversité. Des procédures spéciales sont mises en œuvre par le MAP pour la sauvegarde des milieux naturels remarquables : classement en forêt de protection de massifs forestiers pour des raisons écologiques ou de bien-être de population, création de réserves biologiques, domaniales et communales, entretien de collections d'arbres (arboretum), protection sanitaire et surveillance de l'état sanitaire des forêts, gestion des dunes et cordons littoraux, éducation du public (le programme interministériel « à l'école de la forêt » a notamment permis de réaliser 3.000 opérations avec le concours de 12.000 classes et 300.000 enfants).

Cette action est menée, outre les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, par l'Office national des forêts et les Services départementaux d'incendie et de secours, en concertation avec les directions régionales de l'environnement et la Délégation à la forêt méditerranéenne.

Annexe V Loi de Finances française 2006
Liste des missions et des programmes du budget général



Annexe VI Quelques exemples de structure de programmes pour la mission éducation

Québec: Ministère Éducation, Loisir et Sport

Programmes

1. Administration et consultation
2. Formation en tourisme et hôtellerie
3. Aide financière aux études
4. Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire
5. Enseignement supérieur
6. Développement du loisir et du sport
7. Régimes de retraite

Exemple de sous-programmes (Actions dans la loi tunisienne)
Programme 4. Education préscolaire et enseignement primaire et secondaire
Sous-programmes

1. Commissions scolaires
2. Commissions scolaires à statut particulier
3. Service de la dette des commissions scolaires
4. Enseignement privé
5. Soutien à des partenaires en éducation
6. Aide au transport scolaire
7. Provision pour augmenter, avec l'approbation du Conseil du trésor, tout crédit pour le financement de l'équité salariale

Source: Québec. Budget de dépenses. Année budgétaire 2006/07

Mali. Ministère de l'Education

Programmes

1. Administration générale ;
2. Développement de l'Education de Base ;
3. Développement de l'Enseignement Secondaire Général ;
4. Consolidation et Diversification de l'Enseignement Technique et Professionnel ;
5. Développement de l'Enseignement Universitaire et Post-Universitaire ;
6. Renforcement de la recherche Scientifique.

Source: Budget-programme 2001. Ministère de l'Education. Mali.

Benin. Ministère de l'enseignement primaire et secondaire

Programmes

1. Administration générale

2. Enseignement primaire
3. Enseignement secondaire général

Source. Budget-programme 2004. Ministère de l'enseignement primaire et secondaire. Benin.

France

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Mission : Enseignement scolaire
Programmes

1. Enseignement scolaire public du premier degré
2. Enseignement scolaire public du second degré
3. Vie de l'élève
4. Enseignement privé du premier et du second degrés
5. Soutien de la politique de l'éducation nationale

Mission : Recherche et enseignement supérieur
Programmes

1. Formations supérieures et recherche universitaire
2. Vie étudiante
3. Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
4. Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources
5. Recherche spatiale
6. Orientation et pilotage de la recherche

Exemple d'actions
Programme Enseignement scolaire public du premier degré
Actions

1. Enseignement pré-élémentaire
2. Enseignement élémentaire
3. Besoins éducatifs particuliers
4. Formation des personnels enseignants
5. Remplacement
6. Pilotage et encadrement pédagogique
7. Personnels en situations diverses

Source: http://www.minefi.gouv.fr/lolf/5_1.htm

Annexe VII Références

République Tunisienne, *« Loi organique du budget* », 2004

République Tunisienne, *« Analyse du cadre conceptuel des budgets par objectifs* », rapport Banque mondiale, juillet 2005

République Française, « *Mise en œuvre de la loi organique du 1er aout 2001 – Cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels* », 2002

République Française, Comité Interministériel d'audit des programmes, «*Guide d'audit initial des programmes* », décembre 2003

République Française, « *La démarche de performance : Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001* », Juin 2004.

République Française, « *Guide pratique de la déclinaison des programmes* », janvier 2005

Schiavo-Campo, S. "'*Performance in the Public Sector*", Asian Journal of Political Science, December 1999.

« *La stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires basée sur l'approche Budget-Programme* », Maroc, exposé à Tunis, juin 2006, (site Banque Mondiale).

Royaume du Maroc, «*Projet de guide méthodologique du suivi de la performance* », novembre 2006