

Chapitre 10 : Stratégies et plans d'action

Plan

STRATEGIES GLOBALES

Les étapes d'élaboration d'une stratégie globale

Enchaînement des étapes

Procédure

Objectifs et indicateurs

Le processus de détermination des diagnostics et des objectifs

Les politiques publiques

Les Principes d'élaboration d'une stratégie globale

L'appui à la stratégie globale : l'appui budgétaire

Comparaisons entre quelques stratégies

STRATEGIES SECTORIELLES

Les étapes de l'établissement d'une stratégie sectorielle

Diagnostics

Identification des facteurs de causalité et des objectifs

Leviers de politique

Les leviers de politique du secteur

Les leviers de politiques socio-économiques

Les leviers de politiques intersectorielles

PLAN D'ACTION

Ce chapitre a pour objet de présenter de façon succincte le processus d'élaboration d'une stratégie globale et d'une stratégie sectorielle, ainsi que leurs plans d'action.

La stratégie globale est présentée de façon relativement détaillée ; les stratégies sectorielles le sont en complément de la stratégie globale.

LA STRATEGIE GLOBALE

La stratégie globale est celle du Gouvernement dans son ensemble et non celle de tel ou tel secteur ou ministère ; elle revêt fréquemment la forme d'une Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP).

Les étapes de l'élaboration ainsi que les objectifs et indicateurs auxquels elles conduisent sont distingués du processus dans lequel interviennent les parties prenantes, Etat inclus. Les différentes catégories de politiques publiques sont proposées. Les grands principes de l'établissement d'une stratégie globale sont évoqués ainsi qu'un appui à la stratégie globale, l'appui budgétaire.

Quelques stratégies globales (SRP) sont proposées à titre d'exemple.

Les étapes d'élaboration d'une stratégie globale

La question des étapes de l'élaboration d'une stratégie globale peut être posée de deux façons. Quelles sont ces étapes ? Quelle est la bonne procédure pour les parcourir, en particulier comment organiser la participation du niveau sectoriel ?

Enchaînement des étapes

L'élaboration d'une stratégie globale peut être décomposée en trois étapes.

1. Diagnostic. Dans le cas d'une stratégie de réduction de la pauvreté, quelles sont l'ampleur et la nature de la pauvreté ?

2. Identification des déterminants ou facteurs de causalité des insuffisances décelées lors du diagnostic, et des **objectifs** à atteindre pour en réduire les effets. Dans le cas de la SRP les autorités nationales doivent atteindre un consensus par le biais de vastes consultations sur les objectifs de réduction de la pauvreté.

3. Identification des leviers de politique publique nécessaires pour atteindre les objectifs. C'est le cœur de la stratégie. Cela passe par la sélection et le classement des actions publiques par ordre de priorités.

L'élaboration de la stratégie se poursuit par deux étapes qui sont hors du champ de ce chapitre :

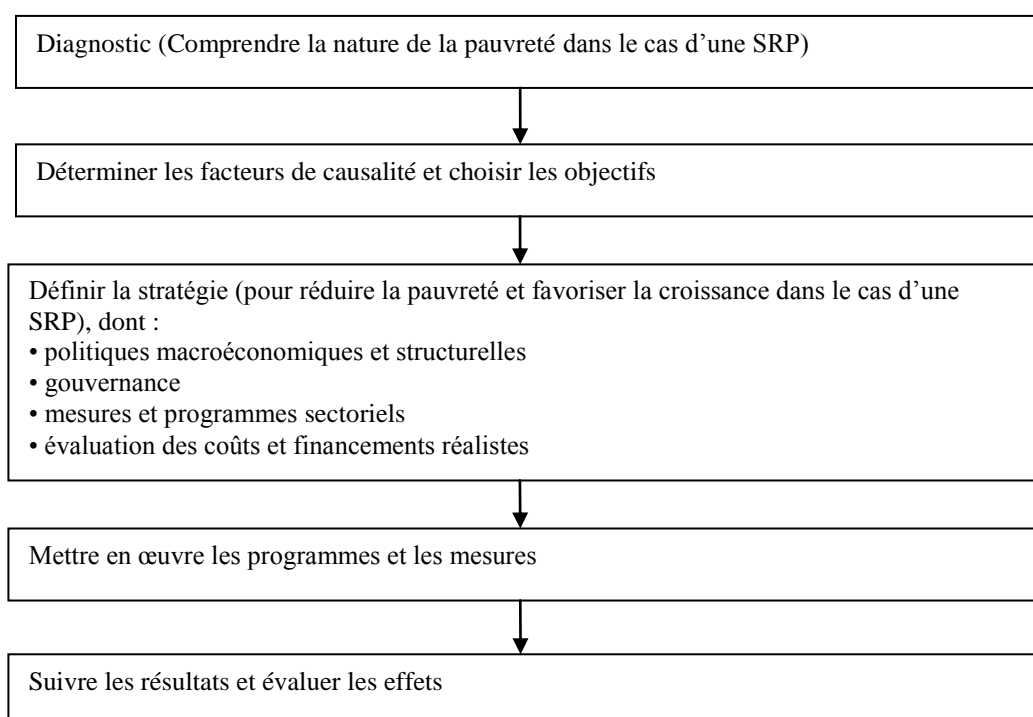
4. La mise en œuvre des programmes et des mesures des politiques publiques.

5. Le suivi des résultats et l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre.

Les différentes étapes de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi d'une stratégie sont figurées sur le schéma 1.

L'élaboration d'une stratégie globale, en particulier la SRP, repose sur quelques principes qui guident les conditions de son élaboration et la nature du document à produire.

Schéma 1 : les étapes de l'élaboration et du suivi d'une stratégie globale



Procédure

Une question fondamentale de la procédure d'établissement de la stratégie globale est celle de la participation des ministères sectoriels.

La stratégie globale inclut des éléments des stratégies sectorielles, par exemple :

- faut-il développer l'enseignement primaire ou l'enseignement secondaire ?
- faut-il développer les puits pour les éleveurs ou les périmètres irrigués ?

Faut-il alors adopter, dans la procédure d'établissement de la stratégie du Gouvernement, une approche du haut vers le bas ou du bas vers le haut ?

– *du haut vers le bas* : le Gouvernement établit sa stratégie et les ministères (ou secteurs) construisent les stratégies sectorielles comme un développement de la stratégie globale ;

– *du bas vers le haut* : les ministères (ou secteurs) construisent leurs stratégies sectorielles et le Gouvernement les consolide dans une stratégie globale.

Dans les faits, la procédure est mixte :

– La stratégie globale est établie par le niveau central (en général le premier ministre, parfois le ministère du plan).

– Le niveau central constitue des groupes thématiques (ou sectoriels).

- Les ministères disposent à ce stade de stratégies de nature très diverses selon les cas :
- vraies stratégies ;
 - document d'intention très limités.

Ces documents sont d'ancienneté très variable

Sur la base des travaux des groupes sectoriels et de ses propres réflexions, le niveau central établit la stratégie globale.

Par la suite, les ministères adoptent des comportements assez différents en matière de stratégie sectorielle :

– ceux qui disposaient d'une bonne stratégie la conserve si elle a bien été prise en compte dans la stratégie globale ;

– ceux qui ne disposaient pas de stratégie ou qui ne disposaient que d'une stratégie rudimentaire choisissent l'une ou l'autre de deux attitudes :

– établir une stratégie sur la base des éléments de la stratégie globale qui les concerne ;

– s'en tenir à la composante sectorielle de la stratégie globale qui les concerne.

Que serait une bonne pratique ?

– Une stratégie globale dont les éléments sectoriels se limitent aux grandes politiques publiques, c'est-à-dire aux grands enjeux sectoriels;

– Des stratégies sectorielles établies par tous les ministères comme développement des éléments sectoriels de la stratégie globale.

Objectifs et indicateurs

Le diagnostic de la pauvreté doit permettre au pays de déterminer des objectifs à moyen et long terme, et d'associer aux objectifs des cibles. Celles-ci devront être liées aux politiques macroéconomiques, structurelles et sociales, qui forment une stratégie globale permettant de parvenir à ces résultats (voir plus loin).

Les *objectifs*, *indicateurs* et *cibles* sont des concepts fondamentaux des finances publiques. Les cibles peuvent être à long terme, pour les objectifs clés de réduction de la pauvreté, mais aussi à court ou moyen terme pour évaluer la progression.

Dans le cas d'une SRP, les deux objectifs de plus haut niveau sont la *croissance* et la *réduction de la pauvreté*. Les politiques publiques en faveur des pauvres sont orientées vers le développement des opportunités qui peuvent leur être offertes pour rendre plus favorables les indices de la pauvreté, et vers une distribution plus équitable des fruits de la croissance et des services publics selon les régions et les groupes économiques et sociaux.

Le diagnostic repose en partie sur le chiffrage d'indicateurs qui seront ensuite associés aux objectifs de la stratégie et permettront d'assurer son suivi. Ces objectifs et indicateurs (O et I) peuvent être finaux (objectifs et indicateurs d'impact ou d'effet) ou intermédiaires. Les O et I sont traités en détail dans le chapitre *Objectifs et indicateurs*. Les O et I d'*impact* et d'*effet* concernent le bien-être de la population, les effets étant attribuables à une politique publique contrairement aux impacts, de périmètre plus large. Les O et I *intermédiaires*, ou *opérationnels*, concernent les *produits* et les *intrants* qui permettent de mettre en œuvre les politiques publiques.

Dans le cas de l'établissement de politiques publiques orientées vers la réduction de la pauvreté, le diagnostic implique l'identification des populations pauvres et la recherche des causes de la pauvreté. La pauvreté étant généralement considérée comme multidimensionnelle, les indices de la pauvreté sont multiples :

- sources de revenus ;
- actifs humains et matériels ;
- accès aux services publics de base (éducation, santé) ;
- accès aux infrastructures ;
- degré de sécurité, c'est-à-dire exposition aux risques, en particulier monétaires ;
- capacité d'influer sur les institutions ;
- ...

Le processus de déterminations des diagnostics et des objectifs

Avant de résoudre les problèmes, il faut les poser. On peut distinguer trois étapes.

- Un fait social devient un problème public.
- Un problème public devient un problème politique.
- Un problème politique conduit à un processus décisionnel.

Un fait social devient un problème public. Un fait social qui pose un problème, parce que certaines catégories de la population en subissent les conséquences négatives, devient un problème public lorsque des parties prenantes réussissent à en élargir la perception ; le problème devient alors sujet de débat. Les médias jouent ici un rôle fondamental ; elles sont une des parties prenantes.

Un ensemble de parties prenantes interagissent pour assurer une représentation d'un problème, en donner une interprétation et faire preuve d'influence ; d'autres parties prenantes s'opposent aux précédentes.

Les parties prenantes cherchent qualifier le problème :

- constater un décalage entre ce qui est et ce qui devrait être ;
- rechercher les causalités ;
- attribuer les responsabilités ;
- identifier les acteurs ;

- évaluer les préjudices ;
- proposer des solutions.

Un problème public devient un problème politique. Lorsque l'Etat accepte de s'emparer du problème et de l'inscrire à son agenda. L'Etat est une partie prenante qui peut décider de traiter un fait social en l'absence d'interventions d'autres parties prenantes.

Les parties prenantes poursuivent leurs actions dans un contexte dans lequel :

- les composantes du problème sont appréciées ;
- les parties prenantes sont identifiées (spécialistes, décideurs et autres parties prenantes) ;
- les positions des parties prenantes vis-à-vis du problème sont précisées ;
- un accord se fait (au moins a minima) entre les parties prenantes, Etat compris.

Un problème politique conduit à un processus décisionnel. Ce processus inclut plusieurs étapes ;

- définition du problème au niveau politique, sur la base d'évaluation ex ante, éventuellement simples ;
- décisions des décideurs.

Plusieurs conditions doivent être remplies pour qu'un problème politique conduise à un processus décisionnel ; le problème doit :

- être défini comme un problème relevant de l'intérêt général, ou d'un intérêt suffisamment étendu en terme de population concernée ;
- entrer dans le champ des compétences de l'action publique ;
- entrer dans le champ des prises de position idéologique du gouvernement.

Pour que ces conditions soient remplies, le pouvoir politique peut opérer une redéfinition du problème.

Les politiques publiques

Les actions publiques prioritaires sont fonction des objectifs de la stratégie. Dans le cas d'une SRP, elles sont conçues pour parvenir à une croissance durable et réduire la pauvreté. Une bonne stratégie doit présenter des priorités d'actions publiques clairement définies, appropriées et réalisables à la lumière du diagnostic, des cibles, des coûts estimés, des ressources disponibles, des capacités institutionnelles et de l'efficacité des mesures passées.

Trois grands domaines d'actions publiques peuvent être distingués.

1. Politiques macroéconomiques et structurelles.
2. Moyen d'améliorer la gouvernance, y compris la gestion financière du secteur public.
3. Mesures et programmes sectoriels.

Par ailleurs, il est nécessaire de disposer d'une évaluation réaliste des coûts et niveaux de financement appropriés pour les programmes principaux.

Mesures macroéconomiques et structurelles

Le cadre macroéconomique devrait promouvoir :

- un taux d'inflation qui ne nuise pas à la croissance ;
- une position externe durable à moyen terme et à long terme ;

- une croissance cohérente avec les objectifs de la stratégie ;
- une position budgétaire globale compatible avec les objectifs de la stratégie.

Il faut donc que les prévisions de croissance soient réalistes et qu'elles prennent en compte des sources de croissance vraisemblables.

Les mesures structurelles doivent traiter des contraintes qui induisent des distorsions majeures de l'économie et réduisent le taux de croissance :

- barrières douanières ;
- entreprises publiques largement déficitaires ;
- inefficiences des orientations réglementaires et du marché ;
- ...

Les réformes institutionnelles sont orientées non pas vers tel ou tel secteur, mais vers un meilleur fonctionnement des institutions, qui devrait bénéficier à tous les secteurs :

- justice indépendante ;
- meilleure gestion des finances publiques : formulation et exécution du budget, système de gestion financière, système de passation des marchés, suivi des dépenses publiques, responsabilisation des gestionnaires publics ;
- transparence des actions des institutions et services publics ;
- ...

Les réformes structurelles peuvent porter sur :

- les douanes ;
- le crédit pour les petites et moyennes entreprises ;
- la privatisation des entreprises de services publics ;
- la régulation des marchés ;
- la réglementation foncière ;
- les droits de propriété ;
- le système judiciaire ;
- le système bancaire ;
- le droit commercial ;
- la fiscalité ;
- le système éducatif ;
- ...

Dans le cas d'une SRP les autorités doivent évaluer en quoi les modifications proposées pour les mesures et les programmes bénéficieront ou nuiront aux pauvres.

Amélioration de la gouvernance

Toute stratégie globale doit réfléchir aux moyens d'améliorer les accords de gouvernance et la gestion budgétaire. La stratégie globale doit aborder tout problème du système relatif à la prise de décision et aux processus budgétaires. Doit être également abordée la question des déséquilibres sévères dans la composition sectorielle du budget, et dans la part des dépenses récurrentes non salariales, de capital et salariales dans le budget global empêchant toute efficacité et équité.

Améliorer la gouvernance et la gestion du secteur public peut être nécessaire sur les points suivants :

- mesures destinées à traiter les problèmes généraux en matière de formulation et d'exécution des budgets, de gestion financière, de système d'approvisionnement et de suivi des dépenses publiques ;
- projets d'amélioration des accords de gouvernance et de prestation de services, y compris rôle des communautés et administrations locales ;
- mesure à prendre pour améliorer la transparence et garantir la responsabilisation des institutions et services publics en ce qui concerne les besoins et les priorités des pauvres ;
- actions pour traiter les grands problèmes entravant la performance de la fonction publique et problème de corruption des services publics.

Mesures et programmes sectoriels

Tout cadre stratégique doit passer en revue les mesures et les programmes sectoriels clés (dans le cas d'une SRP : santé, éducation, secteur rural, ...) et leurs résultats sur les objectifs de la stratégie et sur l'élaboration des réformes nécessaires.

Dans la mesure du possible, la stratégie doit étudier et traiter les relations intersectorielles qui déterminent conjointement les effets sur les objectifs.

Les plans budgétaires de la stratégie doivent présenter le mode de financement des programmes, et, dans ce cadre, indiquer la capacité nationale à absorber l'aide financière et technique.

Il serait utile, avant de se lancer dans l'élaboration ou le renforcement d'une stratégie sectorielle, de commencer par faire le point sur la nature et l'efficacité des programmes existants et les principales faiblesses ou obstacles qui limitent leurs effets.

L'établissement d'une politique sectorielle suppose que soient au préalable déterminées les sources d'inefficacité ou d'inefficience :

- offre insuffisante ou non rentable ;
- demande contrainte ;
- dépenses publiques inefficaces ou inefficientes ;
- ...

La recherche de solutions suppose l'analyse d'un certain nombre de solutions :

- réformes de la réglementation ;
- aide au développement du secteur privé ;
- dépenses publiques, lesquelles ;
- ...

Coûts réalistes et financement approprié des principaux programmes

Il est indispensable d'évaluer de façon réaliste les coûts de tous les programmes de dépenses publiques. Il est essentiel pour mettre en œuvre une stratégie de classer les actions possibles par ordre de priorité. Le choix des actions prioritaires dans les différents secteurs doit s'appuyer sur celles que les autorités estiment les plus aptes à avoir le plus grand impact sur les objectifs de la stratégie, en identifiant les priorités et en déterminant ce qui peut être vraisemblablement appliqué à court et à plus long terme. Ces priorités sont intégrées dans le budget.

Les principes d'élaboration d'une stratégie globale

La stratégie globale est :

- établie par le pays ;

- sur la base d’une vaste participation ;
- sur le moyen et le long terme ;
- orientée vers les résultats ;
- orientée vers des partenariats avec les partenaires au développement.

Tout Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) doit comprendre quatre éléments :

- une description du processus participatif national ;
- un diagnostic de la pauvreté ;
- un ensemble d'objectifs, d'indicateurs et les modalités de leur suivi ;
- les interventions publiques prioritaires.

Les interventions publiques prioritaires doivent être présentées sur un horizon de trois ans et accompagnées de :

- le cadre macroéconomique du pays ;
- un résumé du programme global de dépenses publiques et les allocations budgétaires aux secteurs prioritaires ;
- une matrice des politiques publiques et des réformes institutionnelles clé, accompagnées de leur calendrier de mise en œuvre.

L'appui à la stratégie globale : l'appui budgétaire

L'*appui budgétaire* est un transfert de fonds au Trésor national d'un pays partenaire, à la suite du respect par celui-ci de conditions. Les fonds ainsi mis à la disposition du pays sont utilisés conformément au système de gestion des finances publiques de ce dernier.

Les justifications de l'appui budgétaire reposent sur un certain nombre d'avantages qui lui sont attribués (en comparaison de l'aide projet ou programme) et sur un principe, celui de la *fongibilité* de l'aide.

Ces avantages sont

- l'appropriation des politiques publiques par le gouvernement ;
- la maîtrise des choix d'allocation intersectorielle par le gouvernement ;
- la réduction des coûts de transaction liés aux procédures non harmonisées des bailleurs ;
- la stabilité dans le temps du financement ;
- l'accélération des décaissements ;
- un dialogue entre les bailleurs et le gouvernement orienté vers les grands choix de politiques publiques.

Le principe de la *fongibilité* de l'aide met à bas l'idée selon laquelle l'aide projet ou programme permet un contrôle plus efficace de l'usage des fonds de l'aide. Ainsi une aide projet, par exemple le financement de la construction d'un hôpital, permet au gouvernement de dégager les fonds qu'il aurait consacrés à cet usage et de les dépenser comme il l'entend, le contrôle des bailleurs étant limité à la construction de l'hôpital.

Par contre, l'aide budgétaire est accompagnée d'un contrôle de l'ensemble des politiques publiques (par exemple, dans le cas de l'Union européenne : la stratégie du gouvernement, la politique macro-économique de stabilisation , et la politique de réforme de la gestion des finances publiques).

L'aide budgétaire induit cependant un certain nombre de difficultés de mise en œuvre :

- les administrations n'ont souvent pas les capacités de concevoir et exécuter les politiques publiques ;
- le contrôle de la dépense par la chaîne de la dépense est souvent illusoire, quel que soit le respect de la régularité des opérations de dépense : le service fait n'est pas contrôlé ;
- les revues de dépenses publiques, qui, généralement, mettent en évidence de graves dysfonctionnement de la dépense, sont rarement suivies d'effets.

Comparaison entre quelques stratégies globales

Les tableaux qui suivent sont une présentation de cinq DSRP (qui bénéficient parfois d'une autre appellation), aux seuls deux premiers niveaux de la programmation.

RESUME DES STRATEGIES GOUVERNEMENTALES DE QUELQUES PAYS (DEUX PREMIERS NIVEAUX)

CAMEROUN (2010)

OBJECTIFS GENERAUX	OBJECTIFS SPECIFIQUES
1 - Réduire la pauvreté à un niveau socialement acceptable	<ul style="list-style-type: none"> - Faire de la population un facteur effectif de développement - Intensifier les investissements dans les infrastructures et les secteurs productifs - Réduire les écarts entre riches et pauvres par l'amélioration des systèmes de redistribution - Améliorer l'offre et garantir l'accès de la majorité aux services de santé de qualité - Améliorer la protection et la sécurité sociales - Augmenter l'offre, la qualité et l'adéquation de la formation - Promouvoir la création d'emplois décents
2- Devenir un pays à revenu intermédiaire	<ul style="list-style-type: none"> - Accroître la productivité de l'économie - Intensifier les activités sylvo agro pastorales et piscicoles ainsi que d'extraction minière, etc. - Préserver la stabilité macroéconomique - Promouvoir la mutation et la professionnalisation des services - Promouvoir, vulgariser et valoriser les résultats de la recherche
3- Atteindre le stade de Nouveau Pays Industrialisé	<ul style="list-style-type: none"> - Intensifier les investissements dans les infrastructures et les secteurs productifs - Développer un secteur manufacturier sain, compétitif et diversifié, capable d'inverser la structure du commerce extérieur (exportations et importations) - Collecter l'épargne, financer la croissance et le développement - Modifier la structure des échanges extérieurs et élargir les marchés - S'intégrer dans la sphère financière internationale et améliorer l'intermédiation bancaire
4- Renforcer l'unité nationale et consolider la démocratie en promouvant les idéaux de paix, de liberté, de justice, de progrès social et de solidarité nationale	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la solidarité nationale - Consolider l'Etat, garant de l'intérêt général - Promouvoir l'Etat de droit et la crédibilité du système judiciaire - Assurer une plus grande participation des populations - Consolider les libertés sociales (expression, association,...) - Renforcer la sécurité des personnes et des biens - Affermir la décentralisation et le développement local

COTE-D'IVOIRE (2009)

IMPACTS	AXES STRATEGIQUES
Impact 1 : rétablissement et raffermissement des fondements de la république	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidation de la paix, sécurité des personnes et des biens et promotion de la bonne gouvernance - Décentralisation comme moyen de participation des populations au processus de développement et de réduction des disparités régionales
Impact 2 : transformation de la cote d'ivoire en un pays émergent	<ul style="list-style-type: none"> - Assainissement du cadre macroéconomique - Création d'emplois et de richesse par le soutien au monde rural et promotion du secteur privé comme moteur de la croissance
Impact 3 : un bien être social pour tous	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services sociaux de base, la préservation de l'environnement, la promotion de l'égalité de genre et la protection sociale
Impact 4 : la cote d'ivoire, un acteur dynamique sur les scènes régionale et mondiale	<ul style="list-style-type: none"> - Contexte international et Intégration Sous Régionale

MADAGASCAR 2007

ENGAGEMENTS	DEFIS
Gouvernance responsable	<ul style="list-style-type: none"> - Fournir un niveau de sécurité suffisant pour assurer la sûreté des personnes et des biens - Renforcer l'état de droit - Réduire la corruption - Etablir un processus budgétaire de l'état efficace et efficient - Renforcer les prestations de services publics - Décentraliser l'administration publique - Devenir une nation ouverte au progrès
Infrastructure reliée	<ul style="list-style-type: none"> - Accorder une priorité aux infrastructures de développement pour les pôles de croissance - Améliorer l'efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes - Améliorer l'accès à des services de transport dans tout le pays - assurer un approvisionnement d'énergie adéquat, à coût abordable et compétitif - Assurer un système de communication efficace et abordable - Meilleur système de prévision météorologique et d'information sur les cataclysmes naturels comme les cyclones - Améliorer de manière significative l'accès à l'eau potable et à l'hygiène
Transformation de l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer l'accès de tous les enfants aux opportunités de développement avant leur véritable scolarisation - Créer un système d'éducation primaire performant - Intensifier le système d'éducation fondamentale de second cycle ou collège - Améliorer le système d'enseignement secondaire ou lycée et développer la formation professionnelle - Transformer l'enseignement supérieur - Mettre fin à l'analphabétisme - Développer les capacités et l'attitude mentale et psychologique des jeunes par les sports et la participation à la vie civique
Développement rural	<ul style="list-style-type: none"> - Sécuriser la propriété foncière - Améliorer l'accès au financement rural - Lancer une révolution verte durable - Promouvoir les activités orientées vers le marché - Diversifier les activités agricoles - Accroître la valeur ajoutée agricole et promouvoir l'agrobusiness
Santé, planning familial et lutte contre le VIH/DIDA	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la fourniture de services de santé de qualité à tous - Elimination des principales maladies transmissibles - Gagner la lutte contre le vih et sida - Mettre en œuvre une stratégie efficace de planning familial - Réduire la mortalité infanto-juvénile - Réduire la mortalité maternelle et néonatale - Améliorer la nutrition et la sécurité alimentaire - Approvisionner la population en eau potable et généraliser les pratiques hygiéniques et sanitaires
Economie à forte croissance	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer un environnement macroéconomique stable - Accroître l'investissement direct étranger - Promouvoir le plein emploi - Réformer le système bancaire et financier - Renforcer les entreprises locales, les pme et l'artisanat - Renforcer la compétitivité commerciale internationale - Développer intensivement le secteur minier - Promouvoir et développer intensivement le secteur tourisme - Exploiter intensivement les opportunités régionales - Développer des synergies économiques à travers la diplomatie
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Augmenter les aires protégées pour la conservation et la valorisation de la biodiversité terrestre, lacustre, marine et côtière - Réduire le processus de dégradation des ressources naturelles - Développer du réflexe environnemental à tous les niveaux - Renforcer l'efficacité de l'administration forestière
Solidarité nationale	<ul style="list-style-type: none"> - Honorer la diversité culturelle, la compréhension et le respect mutuels - Développer une confiance sociale et promouvoir la participation citoyenne - Promouvoir l'identité, la solidarité et la fierté nationales - Améliorer l'appui aux très pauvres et vulnérables - Promouvoir l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes

NIGER 2007

AXES STRATEGIQUES	DOMAINES D'ACTION
Axe 1 : La recherche d'une croissance forte, diversifiée, durable et créatrice d'emplois	<ul style="list-style-type: none"> - Le développement de grappes de croissance à haut potentiel et créatrices d'emploi ; - La promotion des pôles régionaux de développement ; - La consolidation du cadre macroéconomique ; - L'amélioration de la compétitivité globale de l'économie ; - une meilleure insertion dans le commerce régional et mondial. - La promotion de l'art et de la culture.
Axe 2 : L'accès équitable aux services sociaux de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Développement de l'éducation et de la formation professionnelle et technique ; - Renforcement de la santé ; - Réduction de la malnutrition ; - Extension de l'accès à l'eau potable ; - Amélioration du cadre de vie, notamment l'habitat et la couverture en assainissement ; - Accroissement de l'accès aux services énergétiques modernes ; - Promotion de l'emploi décent et des activités génératrices de revenu.
Axe 3 : La maîtrise de la croissance démographique	<ul style="list-style-type: none"> - La relance des programmes de santé de la reproduction et de planification familiale répondant effectivement aux besoins de la population ; - La lutte contre le mariage précoce et contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; - La valorisation de la pratique de l'allaitement maternel, afin d'améliorer la santé des enfants et des femmes en les aidant à mieux maîtriser l'espacement entre les grossesses ainsi que la taille de leur famille ; - L'exécution des actions de plaidoyer et de communication pour un changement de comportement en matière de procréation auprès des leaders d'opinions et des communautés de base.
Axe 4 : La réduction des inégalités et le renforcement de la protection sociale des groupes vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir l'Equité du genre - Assurer la protection de l'enfant - Favoriser l'épanouissement des jeunes - Développer la protection sociale pour les personnes défavorisées - Prévenir les risques de catastrophes naturelles
Axe 5 : Le développement des infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> - Les transports - Développement des Technologies de l'Information et de la Communication - Développement de l'offre énergétique - Renforcement du patrimoine immobilier public
Axe 6 : La promotion d'une gouvernance de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - La consolidation de la gouvernance politique - Le renforcement de l'Etat de droit et la réforme de la justice - Renforcement de la gouvernance administrative - Amélioration de la gouvernance économique - Renforcement de la gouvernance locale - Participation sociale
Axe 7 : La mise en œuvre efficace de la stratégie de réduction de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> - L'amélioration de la formulation des politiques publiques; - L'allocation accrue et efficace des ressources vers les priorités de la SDRP ; - L'octroi de services de qualité aux pauvres ; - La mise en place d'un système de suivi évaluation axé sur les résultats ; - Le renforcement des capacités des acteurs ; - L'anticipation et la gestion des risques.

SENEGAL 2006

AXES STRATEGIQUES	DOMAINES D'ACTION
Axe 1: création de richesses	<ul style="list-style-type: none"> - Secteur réel - Pauvreté monétaire - Routes - Energie - Secteur agricole
Axe 2: accélération de l'accès aux services sociaux de base	<ul style="list-style-type: none"> - Environnement - Eau et assainissement - Santé - Nutrition - Education - Infrastructures villageoises
Axe 3: protection sociale et gestion des risques et catastrophes	<ul style="list-style-type: none"> - Extension de la protection sociale - Handicapés - Enfants
Axe 4: bonne gouvernance et développement décentralisé participatif	<ul style="list-style-type: none"> - Décentralisation - Bonne gouvernance

RESUME DES STRATEGIES GOUVERNEMENTALES DE QUELQUES PAYS (PREMIER NIVEAU)

CAMEROUN	COTE-D'IVOIRE	MADAGASCAR	NIGER	SENEGAL
1 - Réduire la pauvreté à un niveau socialement acceptable	Impact 1 : rétablissement et raffermissement des fondements de la république	Gouvernance responsable	Axe 1 : La recherche d'une croissance forte, diversifiée, durable et créatrice d'emplois	Axe 1: création de richesses
2- Devenir un pays à revenu intermédiaire	Impact 2 : transformation de la cote d'ivoire en un pays émergent	Infrastructure reliée	Axe 2 : L'accès équitable aux services sociaux de qualité	Axe 2: accélération de l'accès aux services sociaux de base
3- Atteindre le stade de Nouveau Pays Industrialisé	Impact 3 : un bien être social pour tous	Transformation de l'éducation	Axe 3 : La maîtrise de la croissance démographique	Axe 3: protection sociale et gestion des risques et catastrophes
4- Renforcer l'unité nationale et consolider la démocratie en promouvant les idéaux de paix, de liberté, de justice, de progrès social et de solidarité nationale	Impact 4 : la cote d'ivoire, un acteur dynamique sur les scènes régionale et mondiale	Développement rural	Axe 4 : La réduction des inégalités et le renforcement de la protection sociale des groupes vulnérables	Axe 4: bonne gouvernance et développement décentralisé participatif
		Santé, planning familial et lutte contre le VIH/DIDA	Axe 5 : Le développement des infrastructures	
		Economie à forte croissance	Axe 6 : La promotion d'une gouvernance de qualité	
		Environnement	Axe 7 : La mise en œuvre efficace de la stratégie de réduction de la pauvreté	
		Solidarité nationale		

LES STRATEGIES SECTORIELLES

Cette section propose une méthodologie générale d'élaboration d'une stratégie sectorielle. Le choix d'inscrire un secteur, par exemple l'enseignement de base – auquel il sera fait référence à titre d'exemple, inspiré du chapitre *Education* du *DSRP sourcebook* de la Banque mondiale – comme une priorité de l'action du Gouvernement n'est pas discuté ici ; il s'agit d'un choix justifié lors de l'établissement de la stratégie globale (les études empiriques suggèrent que l'accès à l'enseignement de base et les performances dans l'enseignement de base ont les effets les plus importants sur l'opportunité pour les enfants d'échapper à la pauvreté).

Une stratégie sectorielle est celle d'un secteur. Le *secteur* résulte d'un redécoupage de l'administration supposé rassembler dans un même secteur les services de l'administration qui concourent à la même fonction (ou objectif socioéconomique de la dépense). Le secteur peut être identique à un ministère, il peut regrouper plusieurs morceaux de ministères différents ou plusieurs ministères.

Dans le cas où le secteur regroupe plusieurs ministères ou morceaux de ministères, il est nécessaire d'instituer une structure de coordination. L'exécution de la politique sectorielle devient alors complexe ; il faut, chaque fois que cela est possible, éviter de dissocier ministère et secteur.

Comme dans le cas de l'analyse de la stratégie globale, les étapes de l'établissement d'une stratégie sectorielle sont définies. Un retour est ensuite fait sur les trois étapes diagnostics, identification des objectifs, et identification des leviers de politique.

Les étapes de l'établissement d'une stratégie sectorielle

L'élaboration d'une stratégie sectorielle peut parcourir cinq étapes :

1. Diagnostic. L'étape diagnostique consiste en :

- une analyse des problèmes que la stratégie sectorielle vise à résoudre ;
- la définition d'un ensemble d'indicateurs ;
- la comparaison des tendances des indicateurs pour lesquels des objectifs ont été établis avec les objectifs – quand cela est le cas – et/ou
- des comparaisons au niveau international quand cela est possible.

2. Identifications des déterminants ou facteurs de causalité et objectifs. Les indicateurs finaux et intermédiaires résultent d'un certain nombre de facteurs de causalité qui peuvent être divisés en trois groupes :

- les caractéristiques du secteur concerné ;
- les facteurs socio-économiques ;
- les caractéristiques des autres secteurs qui influent sur le secteur concerné.

3. Identification des leviers de politique publique, classés selon les trois catégories de facteur de causalité ci-dessus.

4. Identification des politiques alternatives.

5. Choix de la meilleure politique.

Diagnostics

Les indicateurs qui permettent de quantifier le diagnostic sont soit finaux, soit intermédiaires, à l'instar de ceux de la stratégie globale. Dans bien des cas la mesure d'un indicateur au niveau global (ou sont confondues les régions, les catégories socioprofessionnelles, ...) ne donne pas une information suffisante, en particulier dans le

contexte de lutte contre la pauvreté. Il est alors nécessaire de désagréger l'indicateur en de multiples sous-indicateurs. Enfin, les indicateurs sont un élément d'évaluation du secteur.

Indicateurs finaux des performances éducationnelles

Réussite scolaire. Le *taux d'inscription dans la dernière année d'éducation de base* est l'indicateur principal de la réussite scolaire.

Ce taux est défini comme le nombre d'élèves en dernière année (hors redoublants) rapporté au nombre d'enfant dans la catégorie d'âge appropriée. Celle-ci est déterminée comme la moyenne d'âge des enfants – hors redoublants – inscrits en dernière année à ce moment.

Apprentissage. L'inscription sans le savoir n'a pas de valeur. L'apprentissage est un indicateur final de résultats, défini en termes de résultats cognitifs et sociaux de l'élève au sein du système éducationnel.

Indicateurs intermédiaires des performances éducationnelles

Les indicateurs intermédiaires sont le *taux d'inscription en première année du primaire*, les *taux d'abandon* et de *redoublement*.

Compilation d'un profil d'enseignement

Une fois les indicateurs sélectionnés et les informations réunies, l'étape suivante est de créer le profil des inscriptions dans le pays. Ceci veut dire isoler toute différence systématique entre différentes caractéristiques. Par exemple, chiffrer les indicateurs ci-dessus selon les critères croisés : région, genre, ethnie, revenu, santé, ...

Evaluation des résultats du système d'enseignement

Les résultats peuvent être évalués au vu :

- des objectifs ;
- des résultats d'autres pays proches géographiquement, culturellement ou par le PIB par habitant.

Identification des facteurs de causalité et des objectifs

Les facteurs de causalité des problèmes sectoriels sont de deux ordres selon qu'ils sont des caractéristiques propres au secteur considéré ou des facteurs socio-économiques, liés à des caractéristiques transversales à l'ensemble des secteurs.

Les caractéristiques du secteur de l'enseignement de base

Les caractéristiques du secteur de l'enseignement peuvent être analysées en séparant le secteur privé et le secteur public.

Informations utiles sur le secteur privé :

- nombre d'élèves inscrits dans les établissements privés et leur situation économique ;
- part du marché par niveau d'enseignement ;
- nombre d'établissements privés par niveau d'enseignement ;
- types d'institutions privées (à but lucratif, sans but lucratif, ...) par niveau d'enseignement ;
- ...

Les caractéristiques du secteur public peuvent être regroupées en quatre rubriques :

- accessibilité financière ;
- accessibilité physique ;
- disponibilité ;
- qualité.

Accessibilité physique aux écoles. Elle peut être caractérisée par la distance entre la maison et l'école pour les enfants, ou, mieux par le temps passé sur le chemin de l'école (qui dépend du type de route et des moyens de transport).

Accessibilité financière de la scolarité. Deux éléments interviennent dans la mesure de cette caractéristiques : le coût financier direct des études (frais d'inscription, dépenses de matériel scolaire, ...) ; la perte de participation de l'enfant à la production familiale, voire la perte de son salaire.

Disponibilité d'apports dans le processus d'enseignement. Il existe trois types d'apports : les bâtiments scolaires, les instituteurs, le matériel didactique et les manuels. La connaissance de leur disponibilité globale n'est pas suffisante ; il importe aussi de connaître leur répartition par région et entre les zones rurales et urbaines.

Qualité du secteur éducatif. Elle dépend de la qualité des apports, établissements scolaires adaptés, enseignants qualifiés, programmes pertinents (au regard du marché du travail et de la formation adaptée au niveau scolaire suivant), manuels scolaire proches du programme et suscitant l'intérêt des enfants.

Les facteurs socio-économiques

Les facteurs socio-économiques influent sur l'inscription en première année, puis sur les abandons et l'apprentissage. Il est préférable de séparer les caractéristiques familiales de celles de la communauté.

Caractéristiques familiales. Plusieurs influent sur l'inscription et l'apprentissage : revenu, niveau d'éducation des parents, langue, contribution aux tâches domestiques ou aux travaux.

Caractéristiques de la communauté. Influent sur l'inscription et l'apprentissage : l'attitude vis-à-vis de l'école, les infrastructures de services, le marché du travail.

Les leviers de politique

Les leviers des politiques publiques peuvent être classés en trois catégories selon qu'ils sont spécifiques au secteur, socio-économiques, ou intersectoriels.

Leviers de politique du secteur

Les éléments de politique publique orientés directement vers le secteur peuvent s'analyser comme suit :

- quelle est la part des ressources publiques globales à affecter au secteur ; c'est la question de l'allocation intersectorielle ;
- quelles sont les parts des ressources du secteur à affecter à tel ou tel composante du secteur ; c'est la question de l'allocation intrasectorielle ;
- quel est le partage du domaine d'intervention du secteur entre le public et le privé ;

- quelles sont les actions à mener ;
- quel sont les bons niveaux de décentralisation selon le type d'action à mener.

L'allocation intersectorielle

La première question posée est celle de l'allocation intersectorielle. Une information utile est la comparaison entre les ressources affectées au secteur et celles qui le sont dans d'autres pays comparables. La réponse à cette question est du domaine de la stratégie globale.

L'allocation intrasectorielle

L'allocation intrasectorielle répartit les ressources du secteur entre différentes composantes du secteur. La décomposition du secteur lui est spécifique. Dans le cas de l'enseignement, les allocations des dépenses peuvent être réparties selon différents critères :

- par cycle d'enseignement ;
- à l'intérieur de chaque cycle, entre différentes catégories de dépenses (investissement, fonctionnement, ...) ;
- par région ;
- par fonction : accessibilité physique et financière.

Les allocations intrasectorielles peuvent être comparées à celles d'autres pays.

Le choix de la combinaison des apports est fondamental. Le principe est celui de l'égalisation de l'efficacité marginale de 1 dépensé dans chaque type d'apport (salaires, matériel didactique, manuels, ...). La règle peut être appliquée au niveau de salaires des enseignants : un niveau trop élevé grève le budget, un niveau trop bas rend le recrutement plus difficile.

Le partage public / privé

Pourquoi une intervention de l'Etat dans le domaine de l'éducation ?

1. Echec des marchés. Les parents refusent de payer le prix du marché en comparaison des avantages, mal perçus, de l'enseignement.

2. Répartition inacceptable.

Pourquoi une intervention du secteur privé dans le domaine de l'éducation ?

1. Compétition des institutions d'enseignement.

2. Complément de financement acceptable par les populations qui sont prêtes à le payer.

Le financement public prend tout son sens lorsque la répartition de la dépense publique par tranche de revenu des ménages est connue, de sorte qu'il est possible de savoir qui sont les principaux bénéficiaires de l'argent public. Le financement du secteur privé peut revêtir de multiples formes : public, parents. Là encore, la répartition des financements par tranche de revenu des ménages est utile.

Les actions à mener

La question des actions à mener n'est pas indépendante de l'allocation intrasectorielle. Celles-ci dépendent étroitement de la nature du secteur. Il est cependant possible d'établir une classification générale entre différents types d'action :

- réorganisation du secteur ;
- réglementation ;
- investissement ;

- fonctionnement ;
- ...

Dans le cas de l'enseignement de base, cette classification conduit à :

Réorganisation du secteur. Il existe différents modes d'enseignement :

- à un seul niveau à la fois, sans roulement ;
- à plusieurs niveaux simultanément ;
- l'inscription en première année à intervalle pluriannuel ;
- par roulement.

La réorganisation de l'enseignement de base peut passer par une nouvelle répartition entre les différents modes d'enseignement.

Réglementation. Par exemple, le cadre réglementaire du secteur privé inclut :

- la réglementation de la création des écoles privées ;
- le niveau et le type de subvention (terrains, exonérations douanières, exonérations fiscales, subvention en espèces, ...) ;
- la réglementation des frais de scolarité ;
- les exigences de niveau des enseignants ;
- ...

Investissement. Construction ou réhabilitation de classes notamment.

Fonctionnement. En particulier les salaires. Comme dans tous les secteurs, les salaires posent la question des incitations, qui, dans le cas de l'enseignement de base, peuvent être orientées vers la qualité des connaissances ou l'implantation régionale.

Les actions de formation sont un élément fondamental de la politique publique de l'enseignement.

Le niveau de décentralisation

Le niveau de décentralisation de la gestion du système éducatif est une des questions majeures qui se posent dans tout processus de décentralisation. Il est généralement admis que l'enseignement de base est du domaine de responsabilité des entités décentralisées, sans que la question du paiement des salaires soient tranchée partout de la même façon. La réglementation du secteur privé demeure souvent de la responsabilité du niveau national.

Les leviers de politiques socio-économiques

Une politique publique peut être mise en œuvre à destination des associations de parents d'élèves.

Les leviers de politiques intersectorielles

Politiques de santé des enfants, politiques de protection sociale, de micro-crédits, de transport et d'infrastructure, ...

Le tableau 1 synthétise la chaîne résultats / déterminants / leviers de politique.

Tableau 1. – La méthodologie résultats / déterminants / leviers de politique

Résultats	Final	- Inscriptions nette en dernière année	- Résultats d'apprentissage
	Intermédiaires	- Inscriptions en première année - Redoublements	- Abandons
Déterminants	Socio-économiques	<i>Caractéristiques du ménage</i> - revenus - éducation des parents - composition de ménage - activité	<i>Caractéristiques de la communauté</i> - rural/urbain - marché du travail - facteurs culturels - participation à l'éducation - activités - infrastructures
	Secteur de l'éducation	<i>Accessibilité physique</i> - distance de l'école - type de route - transport public <i>Accessibilité financière</i> - frais d'inscription - coûts des manuels, habits, ... - coût d'opportunité du temps	<i>Disponibilité</i> - salles de classe - enseignants - manuels <i>Qualité</i> - qualité des bâtiments et équipements - qualité des enseignants - durée des cours - adéquation des programmes - qualité des manuels
Leviers de politique	Responsabilisation des parents et des communautés	- responsabilisation des parents - implications des communautés	
	Intersectoriel	- routes et transports - eau et électricité - micro-crédits	- santé et alimentation scolaire - jeune enfance
	Sectoriel	<i>Ressources totales</i> - financement public - financement externe - financement privé <i>Affectation des dépenses</i> - par programmes - par région - vers des besoins spécifiques - bourses, alimentation - transports scolaires - pensions - ...	<i>Coûts et utilisation des intrants</i> - salaires - autres coûts - flexibilité de la durée d'enseignement - redéploiement des enseignants - enseignement multi-niveaux et sessions multiples <i>Responsabilité et mécanismes d'application</i> - formation et salaires des enseignants - responsabilisation du secteur public - régulation du secteur privé - gestion au niveau local

Source : chapitre Education du DSRP sourcebook de la Banque mondiale.

PLAN D'ACTION

Le plan d'action est établi en aval de la stratégie ; il précise comment l'activité gouvernementale peut permettre d'obtenir les résultats attendus. La réussite de l'élaboration du plan d'action suppose qu'un certain nombre de travaux soient menés à bien, préalablement à l'inscription d'actions nouvelles dans le plan.

L'activité gouvernementale

L'activité gouvernementale est souvent, aux fins d'analyse, décomposée en intrants ou moyens [*inputs*], produits [*outputs*], et résultats [*outcomes*].

– *intrants* ou *moyens* : biens et services qui contribuent à la production des biens ou la délivrance des services.

– *produits* : biens et services produits par une entité.

– *résultats* : effets (ou à un niveau plus global, impacts) sur la population de l'action du gouvernement.

Par exemple, dans le cas du secteur de la santé :

- *intrants* : médecins, infirmières, appareils médicaux.
- *produits* : actes médicaux, traitements, opérations.
- *résultats* : plus longue espérance de vie, meilleure santé.

Des résultats aux actions

Les stratégies incluent essentiellement des objectifs, c'est-à-dire des résultats attendus (*effets* ou *impacts*). Le plan d'action a pour fonction de recenser les *produits* nécessaires à l'atteinte de ces objectifs et à en chiffrer le coût.

Contrairement à la stratégie et aux documents à l'intention du Parlement, les indicateurs du plan d'action sont essentiellement des indicateurs intermédiaires (ou opérationnels).

Les travaux préalables

Le plan d'action inclut aussi bien des actions nouvelles que des actions en cours (ou dont les financements sont acquis ou largement négociés). Pour l'année à venir et l'année qui suit, compte tenu des délais d'élaboration et de mise en œuvre, les actions sont essentiellement des actions en cours. La connaissance de ces actions en cours est un préalable indispensable à l'établissement d'un plan d'action. A ce titre, disposer d'un Programme des investissements de l'Etat (PIE) ou Programme des investissements publics (PIP) de qualité est un préalable indispensable ; de plus, chaque ministère doit disposer d'un état des projets et activités dans son domaine. L'inscription des projets dans les plans d'action des programmes se heurte à un certain nombre de difficultés.

Le Programme des investissements de l'Etat est un instrument de prévision tendanciel, généralement à trois ans, souvent plus, des investissements de l'Etat. L'encadré *Le programme des investissements de l'Etat* précise les problèmes posés par cet outil, qui reste cependant une bonne base de projection tendancielle des investissements.

La revue des projets et des requêtes. Indépendamment du PIE à la charge du Ministère du plan ou du MF, chaque ministère sectoriel doit acquérir une bonne connaissance des projets et activités de son domaine. En général, cette mission incombe au Directeur des études et de la programmation (DEP) du ministère. Elle consiste à mener, chaque année, une revue des projets et des requêtes (on entend par requête, un projet qui a été négocié avec un bailleur de fonds ou avec un ministère central – du plan ou des finances – et qui a reçu un début d'assentiment). Il s'agit là d'un long travail de collecte des informations pertinentes et de répartition dans la nomenclature des budgets de programmes.

Un certain nombre des requêtes ne figurent pas au PIE qui, parfois, privilégie la certitude juridique du financement sur une grande vraisemblance.

Les inscriptions des projets dans les plans d'actions des programmes sectoriels rencontrent diverses difficultés :

1. Certains projets sont à cheval sur plusieurs programmes (c'est particulièrement le cas des projets « intégrés » du secteur rural.
2. Les requêtes sont souvent insuffisamment détaillées pour pouvoir répartir leurs activités en les différents programmes. Il en est de même de leurs répartitions par année.
3. L'estimation de la contrepartie nationale au financement des bailleurs qui se retrouve dans de nombreux projets (appelé communément *Volet Trésor*) est souvent difficile, les montants annuels de ces contreparties étant généralement affectés lors des arbitrages budgétaires.

Le programme des investissements de l'Etat

Le Programme des investissements de l'Etat (PIE) est un instrument de prévision tendanciel à trois ans du titre 5. Le PIE fournit en général, pour les trois années à venir, les prévisions de décaissement des projets et programmes avec la distinction fonds propres (FP), fonds de contrepartie (FC), PPTe, aide non remboursable (ANR), emprunt. Ces prévisions sont réalisées avec l'appui des bailleurs sur la base des conventions signées, des négociations en cours et des financements encore non négociés mais probables.

L'utilisation du PIE à des fins de prévision pluriannuelle pose un certain nombre de problèmes.

Des projets sont exécutés qui ne figurent pas au PIE et donc au BIE (budget des investissements de l'Etat, première année du PIE). Il s'agit généralement de :

- un nombre important de projets en gestion directe, que l'administration ne maîtrise pas et qui ne sont pas inscrits au budget faute d'informations ;
- des projets régionaux ;
- des anciens projets qui devraient être clôturés en N, mais ne le sont pas et se poursuivent en N+1 ;
- des nouveaux projets dont les conventions n'étaient pas signées avant la préparation et l'adoption du budget N+1 et qui ont été approuvés et mis en œuvre au cours de l'année N+1 ;
- des bailleurs de fonds qui communiquent pas ou mal l'information.

Des projets figurent au PIE alors qu'ils sont clôturés, mais leur achèvement n'est pas pris en compte au niveau du MF.

Des écarts de chiffréments très importants existent entre les prévisions pluriannuelles du PIE, fondées sur les conventions de financement, et des prévisions réalistes, telles qu'elles peuvent être obtenues au niveau des projets.

Des taux d'exécution considérablement sur-estimés résultent de ces écarts de chiffrage. En effet, les projets sont généralement exécutés avec des retards importants par rapport à leur inscription en loi de finances. La loi de finances inscrit les montants des conventions de financement, sur la durée initialement prévue. Un projet exécuté à 100%, mais avec retard, fait apparaître, durant les années prévues à la convention, des taux d'exécution inférieurs à 100%. Cette sous-exécution est compensée par une exécution tardive, au-delà du délai de la convention. Cependant, le projet sort alors du titre 5, de sorte que son exécution tardive ne peut plus être comptabilisée en loi de finances.

Le PIE reste cependant une bonne base de projection tendancielle du titre 5.

Les actions nouvelles

L'inscription d'actions nouvelles (ou projets nouveaux) suppose résolu trois questions :

1. La définition des actions ; elle résulte de l'établissement de la stratégie sectorielle dont les programmes et sous-programmes sont convertis en actions.

2. Le chiffrage des coûts des actions nouvelles.

3. La priorisation des actions ; le plan d'action est établi sans contrainte de financement, ou du moins sous une contrainte lâche (par exemple 20% de plus que le financement probable) ; au moment de traduire le plan d'action en budget, il est nécessaire de tenir compte de la contrainte budgétaire ; le choix des actions retenues implique nécessairement un classement des actions par ordre de priorité.