

Les compétences des ministères des Finances et de la Planification pour coordonner les dépenses en capital et ordinaires



Étude de cas pays : le Botswana

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER



Les compétences des ministères des Finances et de la Planification pour coordonner les dépenses en capital et ordinaires

Étude de cas pays :
le Botswana



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Remerciements

Cette étude de cas a été rédigée par Isabel Bucknall et Simon Stone de Fiscus Limited. L'Initiative africaine concertée sur la Réforme budgétaire (CABRI) les a engagés contractuellement pour mener des interviews avec des représentants et des fonctionnaires du ministère des Finances et de la Planification du Développement, du ministère de l'Éducation et du Développement des Compétences et du ministère du Gouvernement local du Botswana.

Les informations contenues dans cette étude de cas ont été incorporées aux résultats des interviews menées en Namibie, en Afrique du Sud et au Rwanda. Toutes les recherches ont été revues et synthétisées dans le rapport intitulé « *Les compétences des ministères des Finances et de la Planification pour coordonner les dépenses en capital et ordinaires – Rapport de synthèse* », préparé par Alta Fölscher. Le rapport fait partie du programme de CABRI portant sur les compétences institutionnelles. Il a été révisé par le Secrétariat de CABRI, la société de conseil Fiscus Limited et des fonctionnaires des ministères des Finances et de la Planification respectifs de chaque pays.

CABRI tient à remercier les fonctionnaires botswanais pour leur disponibilité, le temps qu'ils ont bien voulu consacrer et leurs contributions qui ont permis la réalisation de cette étude. En outre, CABRI remercie Fiscus Limited d'avoir coordonné les interviews avec chaque ministère concerné.

La recherche et les rapports ont bénéficié de l'aimable soutien financier du Secrétariat d'État suisse à l'économie. Les résultats et les conclusions contenus dans cette étude de cas ne reflètent pas nécessairement ses positions ou politiques.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa

©2017 CABRI

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat, Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062, South Africa

+27 (0)12 492 0022

Email: info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org

CABRI

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Table des matières

Définition du contexte	1
Question un	
<i>Comment la gestion des dépenses en capital et ordinaires, est-elle intégrée ou séparée dans les dimensions juridique, institutionnelle et de présentation (le cadre contextuel des dépenses en capital) ? Dans quelle mesure les responsabilités de gestion des dépenses sont-elles décentralisées ?</i>	1
Résultats de la recherche	3
Question deux	
<i>Qu'indiquent les résultats de gestion des finances publiques sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires ?</i>	3
Question trois	
<i>Quelles sont les données probantes existantes sur les compétences de coordination du ministère des Finances, et quelle est la contribution aux résultats d'intégration observés qui peut être apportée ?</i>	6
Question quatre	
<i>Quels sont les facteurs internes ou externes, facteurs incitatifs techniques ou politiques/ institutionnels, qui peuvent expliquer pourquoi le ministère des Finances est en mesure de coordonner l'intégration des dépenses en capital et ordinaires ?</i>	8
Conclusion et enseignements tirés	12
Question cinq	
<i>Comment le ministère des Finances a-t-il adapté les facteurs qui sont sous son contrôle pour renforcer sa compétence de coordination des dépenses en capital et ordinaires dans des situations différentes ? Quels sont les enseignements tirés ? Quels sont les conseils en matière de politiques qui découlent de cette étude ?</i>	12
Annexe	
<i>Annexe à la matrice de reporting : Carte des activités et des flux d'informations dans le processus budgétaire des dépenses ordinaires et en capital du Botswana, avec les principales dépendances identifiées.</i>	14

Définition du contexte

Question un

Comment la gestion des dépenses en capital et ordinaires, est-elle intégrée ou séparée dans les dimensions juridique, institutionnelle et de présentation (le cadre contextuel des dépenses en capital) ? ? Dans quelle mesure les responsabilités de gestion des dépenses sont-elles décentralisées ?

Discussion

Le ministère des Finances et de la Planification du Développement du Botswana (MdFPD) place les fonctions de planification et de budgétisation au sein d'une seule institution, mais les fonctions d'élaboration du budget ordinaire et du budget des opérations en capital (aussi appelé budget d'investissement ou budget de développement) restent distinctes. Le MdFPD a été créé en 1970, date à laquelle l'ancien ministère des Finances et le ministère de la Planification du Développement ont fusionné. Différentes divisions fonctionnelles étaient responsables de l'élaboration du budget et des dépenses en capital et ordinaires (avec le Secrétaire de la politique économique et financière responsable des programmes de développement) jusqu'en 2005, lorsque ces fonctions ont été réunies au cours d'une réorganisation du ministère pour former la Division du développement et du budget, qui est dirigée par un Secrétaire. Conformément à son énoncé de mission, la Division du développement et du budget se concentre à la fois sur la coordination des processus budgétaires et la mise en œuvre des programmes et des projets de développement.¹ Toutefois, au sein de la division, les budgets des opérations en capital et ordinaires sont respectivement gérés séparément par l'Unité des programmes de développement et l'Unité d'administration du budget.

Les processus de préparation du budget ordinaire (ou de fonctionnement) et du budget des opérations en capital (ou d'investissement ou de développement) ont lieu séparément, en particulier au cours des phases de planification et de préparation (formulation) du cycle budgétaire. Au cours des mois de juin et juillet, l'Unité d'administration du budget travaille avec les ministères, les départements (ou services) et les agences (ou organismes) (MDA) afin de mettre au point les évaluations techniques de travail, qui sont utilisées pour élaborer les projections de référence à partir desquelles sont établis les plafonds du budget ordinaire pour les MDA. L'Unité des programmes de développement effectue un processus distinct pour les projets de développement au niveau des groupes de travail thématique (GTT).² En août, des circulaires budgétaires distinctes, ou « lignes directrices (ou encore lettres de cadrage) », sont produites à l'intention des MDA (au titre des budgets ordinaires) et des GTT (au titre des budgets de développement).³ Les fonctionnaires des Finances redéfinissent les priorités des dépenses ordinaires, accompagnées de propositions et d'observations sur les plafonds budgétaires prêtes à être soumises en octobre. Quant aux GTT, ils formulent en octobre les propositions de dépenses de développement destinées au Comité d'examen des projets et budgets. Le Comité d'examen des projets et budgets est composé de représentants du MdFPD et des MDA qui relèvent des GTT. Il évalue et approuve les projets en cours et nouveaux de développement et le Secrétaire de la Division du développement et du budget le préside. Les GTT sont responsables de la répartition des plafonds de dépenses de développement entre les ministères compétents. En novembre, le Comité des prévisions examine les prévisions ordinaires et de développement ensemble, ainsi que les revues de projets.⁴ Dès lors, le processus de budgétisation des dépenses en capital et ordinaires est le même. Selon le personnel du MdFPD, le ministère vise à

1 Le site Web du MdFPD, juin 2016 : http://www.finance.gov.bw/index.php?Itemid=141&option=com_content&view=article&id=112&catid=16

2 Les groupes de travail thématique (GTT) ont été introduits dans le cadre du dixième Plan national de développement (10e PND ou PND-10) en vue de créer des groupes de travail intersectoriels pour coordonner la conception et l'exécution des projets de développement. À l'origine huit groupes avaient été établis, mais désormais il n'en reste plus que quatre. Un coordinateur des GTT travaille au cabinet du Président, aux côtés du Bureau national de stratégie. Les GTT actuels sont ceux chargés : de l'économie et de l'emploi ; de la gouvernance, de la sûreté et de la sécurité ; du progrès social ; et, de l'environnement durable.

3 Les plafonds du budget des opérations en capital et du budget ordinaire sont tous deux examinés par le Comité des prévisions du MdFPD avant d'être transmis au Conseil des ministres pour approbation, puis aux MDA et aux GTT.

4 Voir le calendrier de la préparation du budget 2015/16 (http://www.finance.gov.bw/index.php?option=com_content&view=article&id=21&catid=14&Itemid=249)

intégrer la budgétisation ordinaire et en capital plus tôt dans le processus budgétaire en assimilant les évaluations techniques du processus budgétaire de 2017/18, grâce à un seul exercice réalisé par le personnel à la fois de l'Unité des programmes de développement et de l'Unité d'administration du budget.

Le gouvernement du Botswana qui reconnaît la spécificité du fonds consolidé et du fonds de développement sépare les ressources affectées aux dépenses en capital de celles affectées aux dépenses ordinaires. Selon l'état prévisionnel des dépenses 2015/16, le fonds de développement « comprend toutes les sommes d'argent affectées par la Loi à partir du fonds consolidé pour financer, entre autres, diverses dépenses publiques de développement. Le fonds comprend aussi les sommes d'argent reçues du produit des prêts contractés par le gouvernement aux fins de dépenses sur des projets de développement et sur tous les autres projets publics ainsi que les remboursements des dépenses pour tout projet ». ⁵ L'article 36 de la Loi sur la gestion des finances publiques (GFP) (2013) stipule que le fonds de développement ne fait pas partie du fonds consolidé, mais doit être « conservé dans un compte distinct avec le Comptable général ». ⁶

Les budgets ordinaires et de développement sont présentés séparément, dans les projets de lois de finances et dans le livre des prévisions. Dans l'état prévisionnel des dépenses provenant du fonds consolidé et du fonds de développement, les prévisions ordinaires sont enregistrées par ministère et par département, puis par catégorie (salaires, frais de déplacement, d'entretien et de fonctionnement). Les prévisions du fonds de développement sont enregistrées dans une annexe, tant au niveau global par ministère qu'au niveau projet, avec le coût total initialement estimé dans le Plan national de développement (PND), le coût total estimé révisé, le montant cumulé des dépenses, les dépenses de l'exercice en cours, le montant des dépenses estimées pour les deux prochains exercices budgétaires, le solde du coût total estimatif et la provenance des fonds (intérieure ou du fonds de développement). Au Botswana, le terme de « budget de développement » ne correspond pas à un budget de dépenses en capital du secteur public, non seulement parce que certaines dépenses de développement sont financées par des bailleurs de fonds extérieurs, mais aussi parce que certaines activités peuvent être classées comme des dépenses ordinaires, par exemple, certains frais d'entretien.

Les prévisions comprennent également un résumé de chacun des projets de développement au titre du NPD actuel, donnant une description du projet et une explication de toute révision apportée au champ d'application et aux coûts tels que définis dans le profil d'origine du projet dans le NPD. Un tableau indiquant les frais estimés en capital et ordinaires du projet pendant toute la durée du NPD, est également inclus.

La présentation des dépenses en capital et ordinaires diffère aussi dans le plan comptable. Les dépenses ordinaires sont comptabilisées dans des segments qui indiquent l'organisation budgétaire, le compte et le centre de coûts, tandis que les dépenses de développement figurent uniquement dans des centres de coûts qui sont regroupés en projets. En outre, les codes de centre de coûts des dépenses ordinaires diffèrent de ceux des dépenses de développement, autrement dit, il est impossible d'associer les dépenses d'entretien et de personnel ordinaires (du budget ordinaire) à celles des projets de développement (du budget de développement), ce qui indique un niveau élevé de séparation dans la présentation et le suivi des dépenses en capital et ordinaires.

Bien que le système de GFP au Botswana soit décentralisé, il utilise un système de cadres détachés du MdFPD pour gérer et surveiller les processus au niveau des MDA. Selon la Loi sur la GFP, le ministre des Finances est responsable du contrôle et de la gestion du fonds consolidé ainsi que du fonds de développement et autres fonds publics et de la direction des affaires financières. ⁷ La comptabilité des recettes et des dépenses au sein de chaque organisation gouvernementale relève de la responsabilité du comptable ⁸, qui dans la pratique est le Secrétaire général du ministère en question. Le système de GFP au Botswana a la particularité d'avoir des cadres du MdFPD qui sont détachés auprès des ministères dépensiers. Ces cadres comprennent les planificateurs et les fonctionnaires des finances ainsi que du personnel des services du Comptable général et de l'audit interne. Les planificateurs et les fonctionnaires des finances relèvent fonctionnellement des ministères dépensiers en matière de comptabilité, d'appui à la budgétisation, de gestion des dépenses (les fonctionnaires des finances) et de planification (les planificateurs). Mais au sein du MdFPD, les planificateurs relèvent du Directeur des Programmes de développement et les fonctionnaires des finances quant à eux, relèvent du Directeur de l'administration du budget.

Le système qui en résulte constitue un système dans lequel la responsabilité de la GFP est décentralisée, avec un soutien centralisé aux MDA grâce au système cadre effectué par les planificateurs et les fonctionnaires des finances. En fin de compte, cela dépend de la personne qui est chargée de gérer les dépenses au niveau ministériel, ce qui peut varier selon les ministères. Au sein des ministères où les planificateurs et les fonctionnaires des finances assument une responsabilité plus grande, le système devient plus « déconcentré » que décentralisé. Ces dernières années, un nouveau rôle est apparu au sein des MDA – le responsable des finances, un employé engagé exclusivement pour un ministère dépensier. Les interviews menées avec des planificateurs et des fonctionnaires des finances ont indiqué que le rôle du responsable des finances est vague, et que dans certains ministères, le poste n'existe pas. À l'origine, ce poste a été créé par le ministère de l'Éducation et du Développement des Compétences afin d'élargir le rôle de l'agent financier dans le contrôle du budget. Le poste de responsable des finances semble indiquer le passage à un plus grand contrôle de la GFP à un niveau ministériel décentralisé.

5 État prévisionnel des dépenses 2015/16 du fonds consolidé et du fonds de développement, p.iii.

6 Loi sur la GFP (2013), Partie II, article 36(1).

7 Loi sur la GFP (2013), Partie II, article 4(1).

8 Loi sur la GFP (2013), Partie II, article 6(1).

Résultats de la recherche

Question deux

Qu'indiquent les résultats de gestion des finances publiques sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires ?

Partie A : Intégration insuffisante

Principales données probantes	Discussion
<p>a. Les recherches indiquent que les mécanismes d'intégration des coûts ordinaires des projets d'investissement au sein des propositions de budget ne sont pas toujours appliqués de manière uniforme.</p> <ul style="list-style-type: none">• Le PND et les profils révisés des projets dans les prévisions annuelles enregistrent tous les coûts ordinaires des projets de développement au sein du Fonds de développement pour toute la période du PND.• Les notes de projet sont produites par les ministères et incluent les détails des dépenses, des liens vers les politiques nationales et sectorielles, des ventilations des dépenses en capital des composantes de projets, et des descriptions techniques détaillées. Les extraits et les activités sont définis clairement avec leur date de démarrage et leur date d'achèvement ainsi que leurs coûts. Un tableau de prévision des coûts ordinaires est aussi inclus pour les cinq premières années après la fin du projet, avec des catégories pour les commodités, l'entretien, les opérations, et les remboursements d'intérêts et de prêt. Les notes de projet sont utilisées pour demander des fonds au MdFDP après que le Comité d'examen des projets et budgets a approuvé le projet ou la mise à jour du projet au sein du PND. Bien que ces documents nécessitent des ventilations détaillées des coûts ordinaires, les notes de projet examinées par l'équipe de recherche n'incluaient pas les prévisions des futurs coûts ordinaires à prendre en compte lors de la proposition de budget.• Les membres du ministère du Gouvernement local (ou ministère des Collectivités locales) et le ministère de l'Éducation et du Développement des Compétences suggèrent que les futurs coûts ordinaires des projets de développement ne sont pas toujours pris en compte dans les propositions de budget. Ces coûts ne sont comptabilisés que lorsqu'un projet est terminé et que les planificateurs les signalent aux fonctionnaires des finances du ministère. Ce fonctionnement signifie qu'aucune mesure n'est prise pour vérifier si les futurs coûts ordinaires totaux d'un projet ne dépassent pas le plafond budgétaire du ministère dans lequel ils sont mis en œuvre.	<p>Les données probantes mènent à penser que les dépenses en capital et ordinaires ne sont pas entièrement intégrées en raison du système de double budgétisation. Des mécanismes sont en place pour relier les implications en coûts ordinaires des projets de développement, mais ceux-ci ne sont pas toujours efficaces, et les interviews avec les directeurs du budget ont révélé un goût pour la combinaison de processus. Les compromis des dépenses en capital reposent sur les objectifs politiques présentés dans le PND, mais nous ne savons pas s'ils sont composés de manière à intégrer les coûts ordinaires. Cette incertitude découle en partie du fait que même si des efforts sont entrepris pour intégrer les coûts ordinaires par le biais du budget et de la documentation de projet, les prévisions des coûts ordinaires ne sont pas toujours fiables ou réalistes, et dans certains cas, celles-ci ne sont pas du tout documentées.</p> <p>Les mécanismes en place pour assurer l'intégration sont insuffisants, et reposent sur la communication entre les planificateurs et les fonctionnaires des finances dans les ministères dépensiers pour appuyer la transition dans le cadre des besoins du budget ordinaire à la clôture d'un projet. Aucun processus spécifique pour veiller à ce que cela se fasse sans encombre n'a été identifié. Les processus séparés de préparation du budget (jusque tard au cours du processus) renforcent la présentation du budget double, ce qui décourage l'intégration.</p>

Principales données probantes	Discussion
<ul style="list-style-type: none"> • La comptabilisation des coûts ordinaires des projets d'investissement gérés par les donateurs peut s'avérer plus compliquée, car le calcul des coûts ordinaires est laissé à l'agence publique de mise en œuvre qui gèrera l'actif lorsqu'il sera achevé. La documentation des donateurs peut être irrégulière et n'inclut pas toujours les informations requises dans les notes de projet pour les projets financés nationalement, ce qui peut rendre encore plus difficile l'inclusion des coûts ordinaires. <p>b. Les mécanismes pour estimer les coûts ordinaires des projets en capital sont limités aux règles empiriques, sans preuve évidente que celles-ci sont appliquées. Il existe aussi une série de pratiques variées entre les ministères.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'équipe de recherche a analysé les coûts ordinaires et d'investissement estimés pour le projet de Collège agricole du Botswana dans le cadre du fonds de développement du dixième PND, en utilisant l'état prévisionnel des dépenses et les mises à jour fournies pour les exercices 2009/10 à 2015/16. Les coûts ordinaires estimés étaient indiqués pour certains exercices de la période du PND, mais pas pour tous, et l'état prévisionnel était révisé chaque année. Toutefois, il ne semblait pas y avoir de tendance dans la révision de l'état prévisionnel des dépenses ordinaires. Les révisions apportées à l'état prévisionnel des dépenses en capital étaient expliquées clairement par le changement de la portée du projet. • Le personnel de l'Unité des programmes de développement a déterminé une règle de prévision des coûts ordinaires lors de l'élaboration du PND : 3 à 5 pour cent du coût d'investissement total du projet est utilisé en tant que coût ordinaire, sauf en cas de projet nécessitant une forte main d'œuvre. Pour éviter les complications entraînées par le niveau de main d'œuvre requis, le onzième PND (PND-11), actuellement en cours de préparation, ventile le budget de la main d'œuvre dans une catégorie à part du projet de développement, aux côtés des coûts ordinaires et d'investissement. Le pourcentage dépend aussi de la complexité du projet et de son emplacement. Un aperçu des coûts ordinaires comptabilisés pour les projets du PND a révélé peu ou pas de conformité à la règle des 3 à 5 pour cent. <p>c. Les données probantes indiquent clairement que les objectifs politiques nationaux déterminent les dépenses en capital.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lors d'une interview, le PND a été appelé le « fondement » du MdFDP, qui constitue la base de la planification et du processus budgétaire chaque année. Les PND couvrent une période de six ans et leurs priorités sont définies par le biais d'un processus extensif de consultation participative. Le PND oriente les décisions concernant les dépenses d'investissement. En fait, le personnel du MdFDP a indiqué que les projets qui dépassent la portée du PND sont généralement rejetés par le Comité d'examen des projets et budgets. • Historiquement, les projets au sein du PND étaient considérés comme des priorités stratégiques, mais pouvaient être rejetés lorsqu'ils étaient proposés comme des dépenses en capital dans le budget annuel sur la base de changements de priorités ou de pré-évaluation insuffisante du projet. En d'autres termes, le processus budgétaire annuel servait à revoir la hiérarchisation des priorités présentées dans le PND. D'après le personnel de l'Unité d'administration du budget, ce n'est plus le cas ; tous les projets du PND doivent être mis en œuvre. Les projets ont de grandes chances d'être repoussés en dehors de la période du PND uniquement en raison du manque de fonds. 	<p>Une évaluation de cinq projets du 10^e PND⁹ (axés sur la santé, l'éducation et l'approvisionnement en eau) révèle des changements considérables entre les coûts totaux estimés à l'origine et révisés rapportés en 2016 (de l'exercice 2014/15). Le pourcentage d'écart le plus faible était 10 pour cent dans le cadre du projet de distribution et d'assainissement de l'eau dans les villages. Les autres affichaient des déviations de plus de 50 pour cent (augmentations ou baisses). Une revue des résumés de projet mis à jour dans les prévisions au cours des années intermédiaires mène à penser que ces écarts résultent de changements tant des dépenses d'investissement que des dépenses ordinaires. Ce constat appuie les discussions des entrevues suggérant que la portée des projets en capital a tendance à s'élargir considérablement au-delà des objectifs initiaux énoncés dans le PND, mais apporte également de nouvelles preuves que les mécanismes de calcul des coûts ordinaires ne sont pas en mesure de fournir des prévisions fiables.</p> <p>Les interviews avec les hauts fonctionnaires du MdFDP ont indiqué l'existence de priorités de réforme dans le domaine de l'intégration : la première priorité est d'améliorer la qualité du calcul des coûts ordinaires sur tout le cycle de vie des projets d'investissement en améliorant les directives de calcul des coûts dans les manuels des fonctionnaires des finances et des planificateurs, et en programmant une assistance technique dans le cadre du programme de réforme de la GFP début 2017 pour appuyer la procédure de calcul des coûts. La deuxième priorité de réforme est l'intégration des processus d'élaboration des budgets des opérations en capital et ordinaires, initialement en intégrant les évaluations techniques dans les MDA au début du cycle budgétaire. Il est néanmoins admis que le processus d'intégration doit être entrepris par le biais du cycle du PND plutôt qu'au travers seulement du cycle budgétaire, ce qui nécessitera d'attendre le PND-12 dans six ou sept ans.</p>

9 Ces projets, tous inclus dans le PND 10, étaient les suivants : 9221 établissements d'enseignement secondaire, 9259 établissements d'enseignement primaire, 9262 centres de soins de santé primaire, 9267 structures de distribution et d'assainissement de l'eau pour les villages, et 9335 centres d'amélioration de la santé. La méthodologie de l'analyse impliquait de comparer les estimations originales des coûts totaux du PND-10, au total des coûts estimés révisés rapportés dans les aperçus mis à jour du projet dans les annexes des comptes annuels 2014/15.

Principales données probantes	Discussion
<ul style="list-style-type: none"> • L'Examen 2010 des dépenses publiques de la Banque mondiale sur le Botswana soulignait une tendance à mettre en œuvre des projets d'importance nationale qui dépassaient la portée du PND¹⁰. Les interviews n'ont pas permis de déterminer si cette pratique a évolué. • Le modèle de notes de projet exige des ministères qu'ils relient explicitement un projet à la vision nationale de développement du Botswana, intitulée « Vision 2016 », aux politiques nommées et aux programmes prioritaires du PND. • Dans le cadre de l'indicateur PI-12(iii) (Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement), le Rapport 2013 d'évaluation des dépenses publiques et de responsabilité financière a trouvé que certains ministères ont des stratégies sectorielles élaborées conformément au PND. Les coûts de ces stratégies ne sont toutefois pas calculés et celles-ci ne contiennent pas un état prévisionnel des dépenses ; de plus, certains ministères affirment que les plans sectoriels n'ont pas été exploités pour guider les décisions d'investissement.¹¹ Il convient cependant de noter que le Rapport d'évaluation des dépenses publiques et de responsabilité financière adopte une vision restrictive du PND, et que le plan s'appuie en fait sur les stratégies sectorielles pour orienter les décisions de dépenses. <p>d. Les actifs existants de prestation de services sont sous-utilisés et ne sont pas toujours entretenus de manière adéquate.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Selon l'Examen des dépenses publiques 2010, de nouvelles dépenses en capital évincent les dépenses d'entretien des infrastructures existantes.¹² • Le personnel de l'Unité d'administration du budget a affirmé que c'est toujours le cas, soulignant que ces dernières années la motivation à mettre en œuvre de nouveaux projets a signifié que peu d'attention était accordée aux coûts ordinaires axés sur l'entretien. On observe par conséquent une accumulation des besoins dans ce domaine. 	<p>Les dépenses d'investissement et ordinaires ne sont pas assez intégrées dans le cadre du système de GFP du Botswana, malgré les processus, procédures et systèmes en place pour promouvoir l'intégration au sein des paramètres d'un système de budget double. Il est pourtant ressorti clairement des interviews que l'engagement institutionnel de mettre en œuvre une approche de budget-programme est fort. Ce point constituera à l'avenir un élément central de la réforme de la GFP, dans l'espoir de détourner l'attention des projets individuels pour fournir une perspective élargie sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires. Le MdFDP espère mettre en œuvre une approche axée sur les programmes avec le douzième PND.</p>

Partie B : Intégration excessive

Principales données probantes	Discussion
<p>a. On observe des divergences considérables entre les estimations et les capitaux réellement dépensés.</p> <p>Une évaluation des cinq projets du PND 10 mentionnés ci-avant (axés sur la santé, l'éducation et l'approvisionnement en eau) révèle d'importantes déviations par rapport aux estimations des dépenses 2014/15, telles qu'elles sont comptabilisées dans les comptes annuels. Le projet de construire et de réparer des établissements du secondaire a dépensé 675 pour cent de plus que l'affectation originale de 850 millions de pulas du Botswana (BWP). Pour d'autres projets il s'est avéré que peu ou pas de fonds ont été dépensés. En raison du style de présentation des données dans les comptes annuels, il n'est pas possible de séparer les dépenses d'investissement des dépenses ordinaires, et il est difficile de déterminer si ce sont les dépenses d'investissement ou les dépenses ordinaires qui sont à l'origine des fluctuations.</p>	<p>Avec le système de double budgétisation au Botswana, « l'intégration excessive » des dépenses d'investissement et ordinaires n'est pas une source de préoccupation.</p> <p>En raison de la nature double du système budgétaire, des processus budgétaires sont en place pour traiter les dépenses d'investissement correctement, en tant qu'investissement ponctuel (unique). Cela inclut le processus du Comité d'examen des projets et budgets où les projets, nouveaux ou en cours, sont évalués avant d'être approuvés dans le cadre du budget annuel. En outre, tandis que l'exercice de calcul des coûts ordinaires a été identifié comme domaine de réforme, le processus de génération des coûts d'investissement est clair.¹³</p>

10 « Botswana Public Expenditure Review (Examen des dépenses publiques du Botswana) », août 2010, Banque mondiale, p.77.

11 « Public Expenditure and Financial Accountability Assessment (Évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière) », République du Botswana, août 2013, p.68.

12 « Botswana Public Expenditure Review (Examen des dépenses publiques du Botswana) », août 2010, Banque mondiale, p.xi.

13 Les coûts d'investissement des projets de développement sont calculés par une équipe de métresseurs au Département de la construction et des services d'ingénierie au sein du ministère de l'Information, des Sciences et des Technologies. Ces estimations sont transmises aux ministères dépensiers pour qu'ils les incluent à la note de conception des projets afin de générer le coût total estimé.

b. Il existe des mécanismes qui peuvent séparer les dépenses en capital des niveaux de référence des MDA.

Les dépenses d'investissement et ordinaires sont conçues séparément pour les niveaux de référence des MDA, en ce qui concerne les budgets ordinaires et de développement. Les plafonds des budgets ordinaires sont déterminés au niveau des MDA et ceux des budgets d'investissement au niveau des GTT, ce qui entraîne une séparation nette entre les deux.

c. On n'observe aucune identification particulière des projets de type « éléphant blanc », mais « un déclin considérable des retours sur investissement »¹⁴ a été constaté lors de l'Examen 2010 des dépenses publiques. Cette situation ne découle pas d'une intégration excessive des dépenses en capital et ordinaires, mais d'un accent trop marqué sur un budget axé sur l'investissement.

d. Les retards dans la conception et la mise en œuvre des projets sont courants.

- Une mise en œuvre insuffisante du budget de développement a été identifiée comme une préoccupation clé du Botswana dans l'Examen 2010 des dépenses publiques (p. xiii).
- L'Unité des programmes de développement effectue le suivi des progrès physiques (matériels) et financiers des projets et identifie les retards causés par l'insuffisance de fonds, lorsque le projet doit s'adresser à nouveau au MdFDP pour demander des fonds supplémentaires.
- Les interviews ont aussi révélé des retards dans la mise en œuvre de projets du PND par manque de fonds. Ceux-ci ont été reportés depuis la crise financière en 2008/09 et figurent sur une liste de projets prioritaires, prêts à être mis en œuvre lorsque des fonds seront disponibles.

Les projets d'investissement d'envergure font parfois l'objet d'études de faisabilité économique ou d'analyses coûts-avantages, mais cela n'aura lieu qu'après l'approbation d'un projet et son incorporation dans le PND.¹⁵ Aucun seuil n'est précisé pour définir un projet « d'envergure ».

Le contrôle des dépenses d'investissement semble sporadique, avec des écarts considérables (dépassements et sous-utilisation des crédits) entre les prévisions et les dépenses réelles. Cette situation ne semble toutefois pas découler de l'intégration excessive des dépenses d'investissement et ordinaires, mais semble plutôt s'apparenter à l'aptitude et aux incitations à estimer avec précision les coûts ordinaires et à empêcher les changements importants de la portée des projets de développement.

L'intégration excessive est considérable au niveau du placement de certaines dépenses ordinaires, comme inclure les dépenses d'entretien pour certains projets comme coûts du budget de développement plutôt que de les comptabiliser dans le budget ordinaire.

Question trois

Quelles sont les données probantes existantes sur les compétences de coordination du ministère des Finances, et quelle est la contribution aux résultats d'intégration observés qui peut être apportée ?

Discussion

Voir l'Annexe pour un diagramme des processus du budget ordinaire et de développement.

La nécessité d'une coordination

Le processus du budget double au Botswana indique un fort besoin de coordination. Les flèches jaunes dans l'Annexe 1 identifient les domaines du processus où une meilleure coordination permettra d'atteindre l'intégration optimale. Elles sont examinées plus en détail ci-dessous :

- a. **Définition des projets au titre du PND.** Le PND joue un rôle important dans le processus de planification et de budgétisation. Certains membres du personnel du MdFDP ont identifié le processus du PND comme le point de départ d'une meilleure intégration des dépenses en capital et ordinaires. Lorsque les MDA soumettent leurs propositions de programmes et projets, qui comprennent les coûts et les résumés de projets, la qualité de l'établissement des coûts est assez mauvaise ; certains projets ne contiennent pas d'informations sur les coûts ordinaires. Ce processus pourrait être renforcé si le MdFDP exigeait une norme plus élevée du chiffrage stratégique (pour ce qui est des dépenses en capital et ordinaires) pour l'ensemble du cycle de vie d'un projet et donnait des conseils pour soutenir ce travail au niveau des MDA. Cette exigence créerait de multiples sources de dépendance, qui en ferait un projet bien chiffré qui s'appuierait sur plusieurs ressources différentes pour produire des données de coût fiables.

14 « Botswana Public Expenditure Review (Examen des dépenses publiques du Botswana) », août 2010, Banque mondiale, p.77.

15 En principe, cela ne pose aucun problème jusqu'à ce que la présence d'un projet dans le PND signifie qu'il sera ou devra être réalisé. Les entretiens ont indiqué que ce n'est pas le cas.

- b. **Évaluations techniques.** Les évaluations techniques sont effectuées au début du processus budgétaire et servent d'examen pour les projets de l'exercice précédent. L'Unité des programmes de développement dirige cette activité, aidée par les GTT qui se concentrent sur les dépenses au titre du budget de développement. L'Unité d'administration du budget travaille avec les MDA pour évaluer les dépenses ordinaires de l'exercice écoulé. Le processus actuel se traduit par un mauvais partage de l'information entre les membres du MdFPD qui sont responsables des dépenses en capital et ordinaires. L'association des deux évaluations distinctes et l'examen simultané des progrès réalisés en ce qui concerne les deux budgets, renforceraient la coordination interne au sein du MdFPD et encourageraient une meilleure compréhension des implications pour le budget ordinaire en raison des changements intervenant dans les projets de développement. Les processus budgétaires ordinaires et de développement s'appuient sur les informations relatives à leur mise en œuvre au cours de l'exercice précédent (une dépendance aux ressources communes). Une coordination plus efficace par le MdFPD à ce point dans le cycle budgétaire pourrait assurer la prise en compte des implications des dépenses ordinaires des projets de développement dans le prochain exercice budgétaire.
- c. **Le Comité d'examen des projets et budgets.** Ce Comité s'assure que l'accent soit suffisamment mis sur le contrôle et le suivi des projets de développement (dépenses en capital ou d'investissement) qui sont inclus dans le budget annuel en tenant compte des résultats matériels et financiers attendus. Il détermine également la priorité des projets de développement selon les plafonds de dépenses du budget de développement. Cependant, la prise de décisions concernant la détermination des priorités de dépenses en capital requiert l'accès aux prévisions réalistes et précises des coûts ordinaires afin de s'assurer qu'elles sont abordables à l'avenir. Le processus actuel n'insiste pas suffisamment sur l'évaluation des dépenses ordinaires, qui est utilisée par le Comité d'examen des projets et budgets mais qui est souvent oubliée dans la documentation du projet (y compris des notes de projet). Un processus de consultation distinct se déroule simultanément entre fonctionnaires des finances des ministères dépensiers et le MdFPD pour s'assurer que les propositions du budget ordinaire soumises par les MDA ne dépassent pas les plafonds budgétaires ordinaires approuvés qui sont fournis dans les circulaires budgétaires. Il s'agit là d'une situation où les activités du Comité et les consultations créent une seule ressource (les prévisions budgétaires ou état prévisionnel ou encore projet de budget). Il existe également une dépendance vis-à-vis des informations utilisées dans les deux processus : les consultations sur le budget ordinaire ont besoin d'informations sur les priorités d'investissement examinées par le comité. Une meilleure coordination des deux processus assurera une meilleure comptabilité des coûts ordinaires des projets de développement.

Les structures juridiques et organisationnelles n'encouragent pas l'objectif d'intégration de manière efficace.

Sur la base des interviews menées avec le personnel du MdFPD, du ministère du Gouvernement local et du ministère de l'Éducation et du Développement des Compétences, il est évident qu'il existe un esprit de réforme dans le ministère, qui cherche à créer un processus budgétaire plus unitaire. Les unités du budget ordinaire et du budget de développement ont été placées dans la même division au sein du MdFPD dans le but précis d'améliorer l'intégration. Les hauts fonctionnaires ont identifiés une évolution lente mais régulière vers un budget-programme, ce qui nécessitera de s'écarter d'un budget double. Au sein des ministères dépensiers, les planificateurs et les fonctionnaires des finances jouent un rôle déterminant dans l'intégration des dépenses ordinaires et en capital, en assurant la coordination au niveau du ministère pour partager les informations sur les projets et les programmes. Les employés du MdFPD et des ministères dépensiers ont indiqué que l'intégration est considérée comme importante, mais que les mécanismes et les processus permettant cette intégration manquent de clarté.

Selon l'Examen des dépenses publiques 2010, l'importance du lien entre les deux budgets a été largement reconnue au Botswana, mais l'aptitude à les intégrer efficacement et à assurer un état prévisionnel adéquat et précis des dépenses ordinaires constitue un défi depuis des décennies.¹⁶

Le mécanisme prédominant pour gérer les dépendances entre les dépenses en capital et les dépenses ordinaires est constitué par les planificateurs et les fonctionnaires des finances travaillant dans les ministères dépensiers.

Environ 60 fonctionnaires de chaque cadre sont basés dans les ministères dépensiers pour conseiller et soutenir les comptables en matière de planification et de budgétisation. Les ministères peuvent avoir entre deux et six fonctionnaires de chaque cadre qui sont détachés auprès d'eux par le MdFPD. Le planificateur est chargé de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du PND dans un MDA spécifié, de mener des consultations sur la planification, d'évaluer les notes de projet et d'effectuer le suivi des projets. Les fonctionnaires des finances quant à eux, préparent le budget ordinaire du ministère, administrent les fonds, vérifient les paiements et effectuent le suivi financier, par exemple, en établissant des rapports pour la Commission (ou le Comité) des comptes publics. Des instructions détaillées pour chacun de ces rôles sont énoncées dans un manuel destiné au planificateur ainsi que dans un manuel à l'intention du fonctionnaire des Finances. La coordination des dépenses en capital et ordinaires devrait avoir lieu au cours du travail des planificateurs et des fonctionnaires des finances, même s'il n'existe aucun processus formel en place. Par exemple, lorsqu'un projet est en voie d'achèvement, le planificateur doit informer le fonctionnaire des finances pour qu'il commence à comptabiliser les frais d'exploitation ordinaires dans le prochain budget. Les planificateurs assistent également aux réunions des GTT, des évaluations initiales jusqu'aux

16 « Botswana Public Expenditure Review (Examen des dépenses publiques du Botswana) », août 2010, Banque mondiale, p.22.

réunions du Comité des prévisions et du Comité d'examen des projets et budgets. Ils agissent en coordination avec les planificateurs des autres ministères pour tenir compte des projets de développement, dont est responsable leur ministère.

Le Comité d'examen des projets et budgets est un autre mécanisme de gestion des dépendances entre les dépenses en capital et ordinaires. En théorie, ce mécanisme devrait être réalisé en affichant les coûts ordinaires associés des dépenses en capital comme l'une des considérations pour établir par ordre de priorité les projets de développement qui doivent être inclus dans le budget annuel. En raison de la mauvaise qualité des informations sur les coûts ordinaires figurant dans la documentation de projets, ce mécanisme ne fonctionne pas aussi efficacement qu'il pourrait. En outre, le personnel du MdFPD impliqué dans le Comité d'examen des projets et budgets a discuté du petit nombre de projets qui sont écartés par le biais du processus, ce qui semble indiquer que le mécanisme d'évaluation et de hiérarchisation ne fonctionne pas pleinement.

Les signaux d'intégration réussie ou infructueuse sont attribuables en partie aux tentatives de coordination faites par le MdFPD.

Bien que les mécanismes tels que les cadres de planificateurs et de fonctionnaires des finances et le Comité d'examen des projets et budgets soient en place pour soutenir l'intégration, ils ne fonctionnent pas efficacement. Cette situation est due en partie à des contraintes de capacité au sein du MdFPD (voir question 4), mais aussi en raison de contraintes de capacité au sein des ministères dépeniers. Un niveau élevé de coordination est prévu entre les planificateurs et les fonctionnaires des finances dans les MDA pour coordonner l'intégration des dépenses en capital et ordinaires, mais des instructions dépassées dans les manuels destinés aux planificateurs et aux fonctionnaires des finances ainsi qu'une connaissance limitée des deux côtés du rôle que joue l'autre fonctionnaire, limitent le succès d'une telle approche. Même si la responsabilité du mauvais calcul des coûts ordinaires des projets de développement du PND incombe dans une certaine mesure aux MDA, une meilleure orientation stratégique relative au calcul des coûts est nécessaire, qui a le potentiel, si elle est fournie par l'administration centrale, d'améliorer la qualité des dépenses en capital et de permettre une meilleure prise de décisions sur ces dépenses, plus tard, au cours du cycle de planification. Au Botswana, le facteur le plus important de la faible intégration entre les dépenses en capital et les dépenses ordinaires est le système de double budgétisation.

Question quatre

Quels sont les facteurs internes ou externes, facteurs incitatifs techniques ou politiques/ institutionnels, qui peuvent expliquer pourquoi le ministère des Finances est en mesure de coordonner l'intégration des dépenses en capital et ordinaires ?

Partie A : Les compétences d'analyse, de réglementation et d'exécution du MdFPD permettent et limitent à la fois ses compétences de coordination.

Principales données probantes	Discussion
<p>La compétence d'analyse du MdFPD a toujours été très forte, et le ministère était connu pour sa programmation des investissements publics et la grande qualité de son évaluation des projets.¹⁷ D'une certaine manière, cela est toujours le cas, au regard du rôle central du MdFPD dans la consultation avec les ministères/ départements /agences (MDA) et les groupes de travail technique (GTT) au sujet des projets de budget et des listes de programmes de développement pour les condenser sous les plafonds. Pourtant, la force analytique du ministère semble décroître, comme l'indique le petit nombre de projets rejetés par le Comité d'examen des projets et budgets, et ce, malgré l'insuffisance de données dans la documentation des projets. Ce fait implique que la capacité du MdFPD à prendre des décisions éclairées en matière d'allocation des ressources et d'établissement des priorités des dépenses en capital est limitée.</p> <p>La mauvaise qualité ou l'absence d'informations sur les coûts constitue en partie la raison du déclin de la compétence de réglementation du MdFPD pour contrôler et exiger de meilleures informations auprès des MDA, afin d'orienter la prise de décision. Une autre caractéristique remarquable de compétence de réglementation est la fréquence des contacts entre les planificateurs et fonctionnaires des finances, et le MdFPD par rapport au temps passé dans les ministères auprès desquels ils sont détachés. Dans le passé, les ministères n'avaient qu'un ou deux planificateurs et fonctionnaires des finances, qui se réunissaient avec les gestionnaires du MdFPD une fois par semaine.</p>	<p>Les compétences d'analyse et d'exécution du MdFPD soutiennent son aptitude à coordonner, en apportant des conseils et des services de consultation aux MDA et aux GTT en matière de programmation des dépenses en capital et ordinaires pendant le processus de formulation du budget. Des faiblesses toutefois sont aussi constatées au sein de ces deux compétences, qui freinent l'intégration des dépenses en capital et ordinaires. L'affaiblissement de la compétence analytique du ministère, dû en partie à la faiblesse des capacités et aux ressources limitées du MdFPD, l'empêche de prendre des décisions pour établir les priorités en matière de ressources, une démarche cruciale pour veiller à ce que les coûts ordinaires des dépenses en capital soient abordables et exécutables dans les conditions financières prédominantes.</p>

17 « Botswana Public Expenditure Review (Examen des dépenses publiques du Botswana) », août 2010, Banque mondiale, p.xiii.

Principales données probantes	Discussion
<p>Actuellement, on en compte environ 60 de chaque cadre, et pourtant les contacts avec le MdFPD sont plus limités (les fonctionnaires des finances rencontrent le ou la Secrétaire du développement et du budget une fois par mois et les planificateurs se réunissent toutes les deux semaines avec le ou la Secrétaire des Programmes de développement). La diminution du temps de contact entre le personnel détaché et ses supérieurs au MdFPD a affaibli le lien avec la réglementation et la mesure dans laquelle les fonctionnaires des finances et les planificateurs se sentent habilités à réguler le comportement de leurs ministères.</p> <p>Les compétences d'exécution du MdFPD se concentrent sur l'apport de lignes directrices et d'informations aux MDA pour appuyer leurs travaux au sein du processus budgétaire, en fournissant des circulaires budgétaires, par exemple. Mais certains documents d'orientation de base ne sont pas à jour – ce qui inclut par exemple un retard de la mise à jour des réglementations financières (pour appuyer la loi sur la GFP), et les manuels des planificateurs et des fonctionnaires des finances, qui n'ont pas été réécrits depuis la fin des années 1980. Sans aucune information à jour sur les processus de GFP, il est difficile pour le MdFPD de coordonner les acteurs au sein des processus censés appuyer l'intégration des dépenses d'investissement et ordinaires.</p>	<p>Sur le plan des compétences d'exécution, les documents d'orientation nécessaires pour guider et orienter les MDA tout au long du processus budgétaire ne sont pas suffisamment à jour pour aider la coordination.</p> <p>Les compétences de réglementation semblent aussi s'être détériorées, ce qui limite l'aptitude du MdFPD à exercer son autorité sur les MDA et à contrôler la qualité des mécanismes comme le calcul des frais, ce qui ensuite a des conséquences sur la qualité des informations utilisées pour coordonner les dépenses d'investissement et ordinaires.</p>

Partie B : Les capacités internes, surtout celles ayant trait aux ressources humaines, nuisent aux compétences de coordination du MdFPD.

Principales données probantes	Discussion
<p>a. La capacité et la compétence du personnel du ministère à participer aux mécanismes de coordination et à effectuer leur suivi sont faibles, ce qui réduit ensuite la fonctionnalité de ces mécanismes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La première étape d'évaluation de projet (avant le Comité d'examen des projets et budgets) est réalisée par un groupe d'économistes dirigés par le Directeur des Programmes de développement. Ce groupe ne comprend que quatre membres du personnel, qui doivent évaluer les projets d'environ cinq MDA, chacun dans des délais limités. • En raison du grand nombre de planificateurs et de fonctionnaires des finances détachés auprès des ministères dépensiers, il est difficile pour leurs responsables au MdFPD de surveiller leurs travaux et de s'assurer qu'ils facilitent effectivement l'intégration des dépenses d'investissement et ordinaires. Ce problème est aggravé par les contacts limités entre les fonctionnaires du MdFPD d'une part, et les planificateurs et fonctionnaires des finances d'autre part. • Les compétences et l'expérience des planificateurs et des fonctionnaires des finances sont variées, allant des jeunes diplômés aux employés qui ont plus de dix ans d'expérience. Tous ont terminé ou sont en train de suivre un Master en économie (planificateurs) ou en finances ou comptabilité (fonctionnaires des finances). Cette qualification leur offre les compétences nécessaires pour effectuer les analyses pertinentes requises pour évaluer les projets. Pourtant l'examen des dépenses publiques et les interviews menées montrent que très peu de projets sont accompagnés d'études de faisabilité ou d'analyses coûts-avantages, même si le personnel a les capacités techniques de les effectuer. • Les hauts fonctionnaires du MdFPD ont indiqué que les planificateurs et fonctionnaires des finances ont une compréhension limitée de leurs rôles mutuels, ce qui entrave leur aptitude à coordonner et à s'assurer que les coûts ordinaires des dépenses en capital soient pris en compte. 	<p>On observe clairement des contraintes de capacité en termes de période et de dotation en personnel suffisantes pour permettre la bonne mise en œuvre des mécanismes de coordination. Ce problème est dû en partie au nombre d'employés disponibles pour opérer les mécanismes d'évaluation de base au sein du MdFPD, mais surtout à la capacité des cadres planificateurs et fonctionnaires des finances. Le manque de temps de contact avec le personnel qui travaille au siège du MdFPD limite la capacité de coordination. La pertinence des documents d'orientation est un autre facteur. Les manuels des planificateurs et des fonctionnaires des finances sont en cours de réécriture, et le MdFPD reconnaît l'aspect central de son rôle au sein du processus de coordination. La combinaison de ces facteurs devrait améliorer la compétence des planificateurs et des fonctionnaires des finances pour intégrer les dépenses en capital et ordinaires au niveau du ministère.</p> <p>Les systèmes d'information en place ont le potentiel d'appuyer l'amélioration de l'intégration des dépenses d'investissement et ordinaires et de la budgétisation. Le Système de suivi des projets de développement est un système de suivi de projet à part, qui n'est pas relié au Système de comptabilité publique et de</p>

Principales données probantes	Discussion
<p>b. Plusieurs systèmes d'information saisissent les données qui ont le potentiel d'aider à améliorer l'intégration des dépenses d'investissement et ordinaires par le MdFPD et les MDA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un système d'information sur la gestion intégrée des finances a été introduit au Botswana en 2004 : il s'agit du Système de comptabilité publique et de budgétisation qui produit un examen mensuel des recettes et des dépenses (en capital et ordinaires) pour chaque ministère, et qui est déployé dans les MDA à travers le pays. • Le Système de suivi des projets de développement stocke les informations sur les projets de développement. Il n'est pas encore entièrement opérationnel mais contient des informations sur les coûts, y compris des aspects des coûts ordinaires comme la main d'œuvre. Les documents d'évaluation peuvent être générés automatiquement à partir du système, mais ce dernier reste séparé du Système de comptabilité publique et de budgétisation, dans l'intention de les intégrer à l'avenir, lorsque le Système de suivi des projets de développement sera mis à jour. 	<p>budgétisation, ce qui empêche de relier les données de chaque système. La mise en œuvre élargie du Système de comptabilité publique et de budgétisation aux différents niveaux de l'administration publique contribuerait grandement à la compétence de coordination du MdFPD, et lui permettrait de recevoir et de produire des données plus facilement. La qualité des informations fournies est toutefois aussi importante (voir question 4, point 4).</p>

Partie C : Des modifications institutionnelles ont été effectuées en 1970 et 2005 pour améliorer l'intégration de la planification et de la budgétisation ainsi que des budgets ordinaires et de développement. Cependant, ces efforts de restructuration ont eu un impact limité sur la compétence de coordination du MdFPD.

Principales données probantes	Discussion
<ul style="list-style-type: none"> • Dans l'intention d'intégrer les dépenses d'investissement et ordinaires, les ministères de la Planification et de la Budgétisation ont fusionné et formé le MdFPD en 1970, puis l'Unité du budget de développement a été placée au sein de la même division opérationnelle en 2005. • Le MdFPD n'a pas de mandat écrit lui ordonnant de coordonner l'intégration des budgets d'investissement et ordinaire, mais les hauts fonctionnaires se sont montrés fortement engagés à cet effet. • Les activités internes d'intégration sont régies par des règles et lignes directrices dépassées. La réglementation financière et d'autres documents (y compris les manuels destinés aux planificateurs et aux fonctionnaires des finances), nécessaires pour mettre en œuvre la récente loi sur la GFP et orienter les travaux du personnel du MdFPD, sont actuellement en cours de mise à jour. Cela signifie qu'il existe un décalage dans les règles sur les activités internes appuyant le travail du ministère et pouvant ainsi limiter la compétence du personnel à mettre en œuvre les mécanismes de coordination. • En matière de pouvoirs politiques, il existe une longue tradition au Botswana selon laquelle le Ministre des Finances est aussi Vice-président. Historiquement, cette tradition a donné au MdFPD une forte autorité politique et la capacité à influencer et réguler les ministères. Ce pouvoir est toutefois en déclin ces dernières années. 	<p>Les dispositions institutionnelles ont été affinées au fil des années pour faciliter la coordination des dépenses en capital et ordinaires, mais le niveau d'intégration ne s'est pas amélioré. Le personnel du MdFPD a cité les réformes de l'élaboration du budget-programme comme des mécanismes pour relier les budgets ordinaires et de développement, mais en mettant l'accent sur un calendrier de déroulement respectant les priorités du Gouvernement.</p> <p>Des réformes au niveau intermédiaire pour mettre à jour les documents d'orientation et la réglementation financière et appuyer la coordination pourraient soutenir le processus d'intégration pour le moment.</p> <p>Avec moins d'influence politique sur les MDA, l'aptitude du MdFPD à faire valoir son autorité pour permettre la coordination reste limitée.</p>

Partie D : La contrainte la plus importante des mécanismes de coordination est le manque d'informations précises et réalistes sur les coûts ordinaires.

Principales données probantes	Discussion
<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère du Gouvernement local a indiqué que calculer les coûts ordinaires de certains actifs était simple et qu'il pourrait se fier aux coûts alloués à des projets semblables, comme les écoles primaires. 	<p>En raison de leur rôle dans l'apport des estimations des coûts, les capacités des ministères dépensiers en matière de</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Il existe une règle des 3 à 5 pour cent pour calculer les coûts ordinaires des projets en capital, mais elle n'est pas assez précise pour fournir des indications réalistes des coûts sur tout le cycle de vie d'un projet. La question des frais d'entretien comme sous-catégorie des coûts ordinaires est particulièrement difficile. • Le personnel du MdFPD a identifié la faiblesse des capacités et la réticence comme des facteurs contribuant à la mauvaise qualité des coûts ordinaires fournis pour les projets de développement. • Si les planificateurs et les fonctionnaires des finances sont chargés de coordonner et d'organiser les informations sur les coûts, il incombe aux gestionnaires de projets au sein des MDA de les fournir initialement. • Les MDA peuvent appuyer ou limiter les compétences de coordination des planificateurs et des fonctionnaires des finances. Ces fonctionnaires ont différents degrés d'accès aux Secrétaires généraux (comptables) des ministères. Par exemple, les planificateurs du ministère du Gouvernement local sont considérés comme les conseillers principaux auprès du Secrétaire général, mais la fréquence des contacts et le niveau d'influence qu'ils ont sur les hauts fonctionnaires des ministères peuvent affecter l'étendue de leurs pouvoirs au sein du ministère. 	<p>compétences ont le potentiel de fortement limiter la fonction de coordination du MdFPD au niveau de l'intégration des dépenses en capital et ordinaires. La mauvaise qualité des informations sur les coûts limite la capacité du personnel du MdFPD à fournir une évaluation réaliste des projets et à prendre des décisions pour les intégrer aux plafonds des dépenses d'investissement et ordinaires du budget annuel.</p> <p>Le degré d'accès des planificateurs et des fonctionnaires des finances auprès du personnel dirigeant des ministères dépensiers détermine leur aptitude à réunir et ordonner les différents acteurs et informations pour prévoir et mettre en œuvre à la fois les budgets de développement et ordinaires au niveau des ministères.</p>
---	--

Partie E : L'avantage historique d'un système de double budgétisation a diminué la motivation des acteurs politiques à se concentrer sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires.

Principales données probantes	Discussion
<ul style="list-style-type: none"> • Le budget double est reconnu comme un facteur essentiel de la réussite du développement du Botswana après l'indépendance dans un contexte où les infrastructures (physiques/matérielles et sociales) devaient être construites rapidement. • Le budget de développement séparé a servi d'interface précieuse pour les donateurs d'aide pendant les années 1970 et 1980, afin de canaliser leurs dons et prêts concessionnels. • L'Examen des dépenses publiques de 2010 souligne le haut niveau de confiance accordé par la direction (le leadership) politique au système de planification et de budgétisation en s'assurant que les ressources diamantifères soient protégées et affectées au développement des infrastructures.¹⁸ • Pendant les quatre décennies de croissance du Botswana, son Gouvernement de petite taille, a ancré la réussite du système de double budgétisation qui était simple à comprendre et à utiliser dans un contexte de capacités limitées et qui pouvait à la fois soutenir une expansion rapide du capital grâce à l'appui politique en faveur du budget des opérations en capital. 	<p>Une croissance démographique rapide, l'élargissement du Gouvernement, et une baisse des ressources disponibles signifient que la culture héritée d'élaboration de plans et budgets en fonction des besoins est incompatible avec la réalité d'un contexte de ressources limitées.</p> <p>Le Gouvernement est confronté à des recettes faibles depuis la crise financière de 2008/09, et le déclin des recettes diamantifères réduira davantage les ressources. Cette situation se heurte à la culture axée sur les besoins, et l'expérience du ministère des Finances et des ministères dépensiers, qui n'ont pas eu besoin de faire de compromis entre les différents projets et types de dépenses. L'Examen des dépenses publiques de 2010 souligne que les acteurs du budget ne sont pas incités à passer en revue l'efficacité des projets car il n'était pas nécessaire de prouver leurs avantages par rapport à d'autres options.¹⁹</p> <p>Dans un environnement où les ressources abondent, le besoin de comprendre les implications des dépenses d'investissement sur les dépenses ordinaires n'est pas aussi important. Cette culture héritée au Botswana joue un rôle significatif en remettant en question la capacité du MdFPD à coordonner l'intégration des deux budgets.</p>

18 « Botswana Public Expenditure Review (Examen des dépenses publiques du Botswana) », août 2010, Banque mondiale, p.xi.

19 « Botswana Public Expenditure Review (Examen des dépenses publiques du Botswana) », août 2010, Banque mondiale, p.xii.

Conclusion et enseignements tirés

Question cinq

Comment le ministère des Finances a-t-il adapté les facteurs qui sont sous son contrôle pour renforcer sa compétence de coordination des dépenses en capital et ordinaires dans des situations différentes ? Quels sont les enseignements tirés ? Quels sont les conseils en matière de politiques qui découlent de cette étude ?

Discussion

La restructuration institutionnelle est un mécanisme clé utilisé par le MdFPD dans le passé pour coordonner les capitaux et les processus d'élaboration du budget ordinaire, en réunissant dans une même unité le personnel chargé des budgets ordinaires et de développement. Mais ces efforts n'ont pas amélioré les résultats en matière de coordination. Élargir l'interface entre le personnel chargé de la planification et de la budgétisation, et les dépenses ordinaires et d'investissement, ainsi que renforcer les structures organisationnelles officielles qui permettent un tel élargissement résident au cœur des réformes du MdFPD depuis les années 1970. L'introduction des GTT par le dixième PND (PND-10) visait à améliorer la coordination des projets de développement nécessitant des contributions de plusieurs MDA. L'intention était également d'améliorer la coordination entre les dépenses d'investissement et ordinaires au sein du budget de développement, et il en a découlé une coordination accrue entre ces dépenses au MdFPD, et entre les planificateurs des différentes MDA (pour les GTT). Malgré les structures organisationnelles qui permettent une meilleure coordination, l'étude de cas a révélé que les dépenses d'investissement et ordinaires restent peu intégrées au Botswana.

Tant qu'un système de double budgétisation perdure, le Botswana continuera d'éprouver des difficultés à coordonner l'intégration des dépenses en capital et ordinaires. Les liens entre les budgets de développement et ordinaires sont difficiles à identifier, ce qui découle de la mauvaise définition du budget de développement au sein duquel certains postes ordinaires sont comptabilisés plutôt qu'au sein du budget ordinaire. Pour cette raison, il est difficile d'évaluer avec précision et de suivre pleinement les implications des projets d'investissement au niveau des coûts ordinaires.²⁰ Comme nous l'avons expliqué ci-avant, les avantages d'un système de budget double sont clairs lorsque le contexte exige une augmentation significative du capital physique et social, et que des ressources considérables soient disponibles. Dans une telle situation, l'aptitude à faire des compromis et à établir les priorités de dépenses d'investissement en partie par rapport à leurs implications au niveau des dépenses ordinaires n'est pas nécessaire. Toutefois, tandis que le Botswana évolue vers une situation où la disponibilité des ressources est plus limitée, le budget de développement ne peut plus assurer tous les projets présentés par les MDA, et le lien entre les deux budgets devient plus important.

Les planificateurs et les fonctionnaires des finances sont des caractéristiques déterminantes du système de GFP du Botswana, et la structure du système cadre a dans le passé rendu possibles les compétences de coordination du MdFPD.

Placés au cœur des processus de GFP dans les MDA pour « régir » leurs activités de planification et de budgétisation des dépenses, les planificateurs et fonctionnaires des finances ont par le passé été l'un des outils de coordination les plus forts lors du dialogue du MdFPD avec les MDA. Même si les manuels guidant les travaux de ces fonctionnaires doivent être mis à jour, leurs rôles sont bien définis et ils ont la compétence requise pour diriger l'intégration des dépenses d'investissement et ordinaires. Néanmoins, le processus d'interview dans le cadre de l'étude de cas mène à penser que la fonctionnalité des

²⁰ « *Botswana Public Expenditure Review* (Examen des dépenses publiques du Botswana) », août 2010, Banque mondiale, p.xii.

planificateurs et des fonctionnaires des finances en tant que mécanisme de coordination s'est détériorée avec l'élargissement du Gouvernement ces 30 ou 40 dernières années. Le nombre d'employés de chaque cadre s'est considérablement accru, rendant difficile tout dialogue significatif et bien coordonné entre le MdFPD et les MDA. Les fonctionnaires des finances se réunissent une seule fois par mois avec le Directeur du développement et du budget, et les planificateurs avec le Directeur des programmes de développement toutes les deux semaines. Dans le passé, ces réunions servaient de mécanisme de coordination pour l'échange d'informations entre le MdFPD et les MDA, et entre les planificateurs et les fonctionnaires des finances des différentes MDA. Au fur et à mesure que le Gouvernement s'est agrandi, les relations entre le personnel et le temps de contact nécessaire pour maintenir la coordination se sont affaiblis et sont devenus ingérables. Le système cadre est efficace, mais la réalité du contexte actuel a réduit sa fonctionnalité. Toutefois, les plans de réforme du MdFPD pour mettre à jour les manuels de ces fonctionnaires stimuleront probablement la performance des cadres.

La capacité affaiblie des MDA de fournir des coûts ordinaires réalistes pour les dépenses d'investissement et la faible capacité du MdFPD à évaluer correctement les projets sapent la compétence de coordination du ministère pour intégrer efficacement les dépenses ordinaires et en capital. L'analyse de la documentation des projets et des avant-projets initiaux du onzième PND (PND-11) a indiqué que les coûts ordinaires des dépenses d'investissements ne sont généralement pas comptabilisés ou changent sans motif ni tendance nette. Ce phénomène affecte l'aptitude du MdFPD (déjà affaibli par les limites d'effectifs et temporelles) à évaluer et à analyser correctement la documentation, et à prendre des décisions fondées dans les processus, tels que le Comité d'examen des projets et budgets, car les informations sont incomplètes ou peu fiables. Le personnel du MdFPD a mis l'accent sur l'amélioration du calcul des coûts grâce à une série de réformes, y compris une assistance technique, et sur des ajouts aux manuels des fonctionnaires des finances et des planificateurs. Les membres du personnel reconnaissent aussi que le calcul des coûts doit faire l'objet d'une réforme dès les premières étapes du processus de planification, pendant la formulation des projets au sein du PND, afin d'influencer le processus en aval. On observe un éloignement des résumés de projet du PND en faveur d'une présentation qui se concentre sur les buts, objectifs et indicateurs clés de performance, suite à l'introduction du Programme des investissements publics recommandé dans le Plan de réforme de la GFP de 2010. Les parties prenantes du MdFPD ont souligné ces changements comme une manière de soutenir le renforcement du processus de calcul des coûts et d'éviter que les projets ne soient surestimés. Cette évolution est toutefois incohérente avec une approche qui considère que la solution aux défis de l'intégration réside dans l'établissement d'un budget reposant sur des programmes exhaustifs.

Le MdFPD est déterminé à mettre en œuvre des réformes qui feront porter l'attention du budget sur une approche de budget-programme, ce qui devrait améliorer l'aptitude à coordonner les dépenses ordinaires et en capital, mais qui ôtera l'accent mis sur les projets individuels. Sur le plan culturel, l'accent est placé sur des changements progressifs des processus de GFP, entrepris au sein du MdFPD, et pour assurer la liaison tout au long du processus de planification. Cela signifie que la réforme sera lente mais délibérée, et qu'il faudra attendre jusqu'à l'élaboration du douzième ou treizième plan (PND-12 ou PND-13), dans six ou douze ans, pour atteindre la pleine intégration.

