

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



Étude de cas pays : la Namibie

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 :
la Namibie**



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Remerciements

Cette étude de cas a été rédigée par Alta Fölscher que l'Initiative africaine concertée sur la Réforme budgétaire (CABRI) a engagée contractuellement pour mener des interviews avec des représentants et des fonctionnaires du ministère des Finances, du ministère de l'Éducation et du ministère des Travaux publics et du Transport de la Namibie.

Les informations contenues dans cette étude de cas ont été incorporées aux résultats des interviews menées au Botswana, 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 namubiens 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 M^{me} Fölscher 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	5
Question deux	
<i>Qu'indiquent les résultats de gestion des finances publiques sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires ?</i>	5
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>	8
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>	10
Conclusion et enseignements tirés	13
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>	13
Annexe	
Extraits de la documentation budgétaire	15

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 ?

Séparation institutionnelle

Discussion

Dans le système namibien, le ministère des Finances (MdF) est responsable du budget ordinaire ou de fonctionnement, et la Commission nationale de planification (CNP) est chargée du budget de développement. Les dépenses en capital – telles que définies pour le document – sont réparties entre ces deux budgets, avec les éléments de capital mineurs tels que les ordinateurs étant affectés et gérés au titre du budget ordinaire et les projets d'investissements étant alloués et gérés au titre du budget d'investissement (ou de développement). Cependant, le type de dépenses en capital qui fait l'objet de cette étude, est géré selon les processus budgétaires de développement. Par conséquent, aux fins de cette matrice, plutôt que de faire référence aux dépenses en capital, on parlera des dépenses de développement (les dépenses réalisées pour s'assurer que l'infrastructure de prestation de services soit en place pour la construction d'écoles, de cliniques et de tribunaux, par exemple) afin de discuter de la manière dont elles sont intégrées aux dépenses ordinaires ou de fonctionnement.

La séparation entre les dépenses de développement et les dépenses ordinaires est en grande partie institutionnelle et présentationnelle (relative à la présentation), mais non législative. Sur le plan de la Loi sur les finances publiques, la Loi portant ouverture des crédits est liée à l'état prévisionnel (ou prévisions) des recettes et des dépenses, un document budgétaire. Les deux budgets sont intégrés dans ce document. Cependant, il existe aussi un document de présentation du budget de développement séparé.

La CNP est un organe constitutionnel qui est géré conformément à la Loi relative à la Commissions nationale de planification (2013). Les pouvoirs du MdF sont énoncés dans la Constitution et la Loi sur les finances publiques (1991).

Quelles sont les responsabilités particulières du ministère des Finances et de la CNP, puis tout au long du cycle budgétaire pour les dépenses ordinaires par rapport aux dépenses de développement ?

Préparation du budget

Processus initiaux au niveau de l'administration centrale. Le ministère des Finances, la CNP et la Banque centrale de la Namibie réalisent conjointement des projections macroéconomiques et budgétaires et déterminent la politique de finances publiques en vue d'élaborer un cadre budgétaire à moyen terme. Ce cadre est ensuite scindé en deux plafonds d'éléments, à savoir, le plafond du budget de développement et le plafond du budget ordinaire. Dès cette étape – et, jusqu'à ce que le MdF les réintègre pour la présentation au Conseil des ministres avant la soumission au Parlement – les dépenses ordinaires et de développement sont gérées séparément, même s'il existe des points communs de réflexion partagés par ces deux institutions au niveau central et au sein des ministères, départements et agences (MDA) au niveau des dépenses par poste.

Les principaux instruments budgétaires du MdF et des ministères dépensiers sont les propositions de cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et les projets de prévisions budgétaires (état prévisionnel des dépenses). Alors que les CDMT sont établis au sein d'une structure de grandes catégories administrative/programmatique/économique, les prévisions sont réalisées selon les catégories générales administrative/fonctionnelle/par poste (bien qu'elles ne se fondent pas exclusivement sur la classification des fonctions de l'administration publique). Le ministère de l'Éducation (MdE) est l'un des ministères pilotes qui utilisent une structure de programmes dans les deux documents afin d'améliorer l'alignement et la continuité. Le CDMT est présenté bien avant les prévisions.

Le principal outil budgétaire de la CNP est le formulaire d'identification de projet, un formulaire standard qui doit être rempli électroniquement tous les ans pour chaque projet. Ce formulaire est également utilisé pour actualiser les informations budgétaires d'un projet d'une année à l'autre.

Au début du processus budgétaire des dépenses (mi-juillet), le MdF publie, suite à la détermination des plafonds préliminaires, une circulaire budgétaire commune qui précise le plafond ordinaire et le plafond d'investissement du ministère pour les deux prochaines années, et permettant une demande ouverte de la troisième année. En principe, les demandes de budget doivent être soumises dans les limites des plafonds de l'année 1 et de l'année 2. Le plafond ordinaire est préparé par le MdF et le plafond d'investissement par la CNP.

Processus au niveau des ministères dépensiers. Cette séparation institutionnelle continue au niveau des ministères dépensiers, bien qu'elle ne soit pas systématique (certains ministères ont fusionné leurs directions des finances et de la planification). Le MdE est particulièrement intéressant car il permet une séparation institutionnelle des processus de planification et des finances. Comme indiqué plus haut, il utilise une structure de programme dans les documents de développement et dans ceux des finances – qui aligne les dépenses ordinaires et de développement de façon comparable. Au sein du MdE, la Direction de la planification et du développement prépare et gère les propositions (ou projets) de budget de développement, tandis que la Direction des finances élabore les propositions (ou projets) de budget ordinaire. L'une des complications découlant de cette séparation tient au fait que la Direction de la planification et du développement prépare la proposition (ou projet) du CDMT du ministère (intégrant le budget ordinaire et le budget de développement) au début du processus budgétaire alors que la Direction des finances ne peut préparer la proposition finale des prévisions qu'après la réalisation des affectations définitives à la fin de l'exercice (novembre et décembre) pour l'intégration à l'échelle de l'administration publique par le MdF et pour la présentation au Parlement. Il se peut qu'il n'y ait aucune continuité entre les propositions du CDMT et celles des prévisions du fait que la Direction de la planification et du développement présente les propositions à la CNP et que la Direction des finances présente les propositions de dépenses de fonctionnement au ministère des Finances.

Les dépenses ordinaires et de développement consacrées à l'éducation, ne sont prévues de manière totalement intégrée qu'à l'échelle régionale. Cependant, parce que les divers ministères et directions de l'administration centrale examinent et approuvent les propositions provenant des régions, les deux budgets sont séparés dès cette étape.

Les administrations régionales de l'éducation collaborent avec la Direction de la planification et du développement ainsi qu'avec la Direction des finances, sur le plan financier, ainsi qu'avec les directions importantes « chargées de la politique » au siège, telles que la Direction de la petite enfance ou la Direction de la performance et de la qualité (responsable de la politique de l'enseignement primaire et secondaire, du suivi, de l'évaluation et de la révision). Ces directions remplissent des fonctions de planification à moyen et long termes (qui sont exécutées en coordination avec les Directions de la planification et des finances). Les fonctions prennent forme dans le plan sectoriel de l'éducation, un plan statique à moyen terme qui est le fondement même d'une approche sectorielle (même si les contributions des partenaires du développement sont relativement faibles) et devrait orienter aussi bien les demandes budgétaires de développement que celles de fonctionnement.

Le MdE est doté d'un Comité du budget qui se compose de cadres supérieurs. Le Comité examine les demandes de budget de développement et celles du budget de fonctionnement faites par les régions et les sièges et négocie les présentations de chacun d'entre eux. Il s'agit là d'un point-clé pour la réintégration au niveau sectoriel.

Le ministère soumet son budget de dépenses ordinaires au MdF et son budget de développement à la CNP.

Processus au niveau central d'affectation aux ministères. Le MdF évalue les propositions de dépenses ordinaires pour ce qui est du caractère abordable et de l'efficacité, tandis que la CNP examine les demandes de projet par rapport au Plan national de développement (4^e PND ou PND-4). L'un des critères essentiels pour la CNP est le degré d'alignement d'un projet sur le PND. Le Plan de prospérité Harambee, soumis au Conseil des ministres en 2016, a été préparé par le gouvernement en tant que complément du PND. Il vise à être plus concentré et ciblé, tout en restant flexible aux changements de l'environnement. En d'autres termes, si la base d'une demande de dépenses ordinaires ne s'aligne pas sur ce plan, elle ne sera pas approuvée.

La CNP, qui est responsable du budget de développement, le répartit en secteurs. Chaque équipe sectorielle évalue les propositions du secteur pour lequel elle est compétente par rapport aux critères du PND, à la faisabilité et au caractère abordable avant de formuler des recommandations pour déterminer la réalisation ou non d'un projet. À ce niveau, les demandes recommandées venant de tous les secteurs font l'objet d'un examen et d'une évaluation les unes par rapport aux autres afin de faire des compromis, dans la limite du plafond du budget de développement. Le principal document d'orientation est le PND. Les plans stratégiques sectoriels reçoivent peu, si ce n'est aucune, attention.

La division du budget ordinaire au sein du MdF est également organisée en secteurs. Les équipes sectorielles évaluent les propositions de budget ordinaire par rapport au caractère abordable et à l'efficacité. Les points clés de l'intégration se produisent à partir de ce moment-là jusqu'à ce que le ministère soit informé de l'affectation finale des crédits aux budgets ordinaires et de développement. Ces points d'intégration sont les suivants

- Les équipes sectorielles de la CNP et du MdF se réunissent régulièrement pour discuter des propositions.
- Une audience où les propositions sont débattues est tenue au niveau technique (Secrétaire général), qui implique la CNP, le MdF et le ministère dépensier concerné. L'audience suivante a lieu au niveau ministériel.

- Bien que chaque institution centrale gère son propre processus interne, la CNP soumet ses recommandations sur le budget de développement au MdF, et intègre les budgets ordinaires et de développement pour une recommandation conjointe budgétaire à soumettre au Conseil du budget, un conseil de niveau ministériel.
- Le Conseil du budget examine l'ensemble du budget intégré et convient des recommandations finales sur les crédits de fonctionnement et de développement pour chacun des MDA. Une fois que ceux-ci sont approuvés par le Conseil, les ministères dépensiers sont informés des affectations et peuvent alors préparer leurs prévisions finales par poste budgétaire.

Intégration du cycle de projet et budgétaire. Les processus de la CNP fonctionnent selon un cycle de projet. Lorsqu'un projet de budget de développement est identifié – quel que soit sa taille – il faut en premier lieu remplir un formulaire d'identification de projet. La première étape du cycle est l'octroi d'une autorisation par la CNP de poursuivre le développement du projet en réalisant une étude de faisabilité. Le coût de l'étude de faisabilité est approuvé dans le cadre du processus budgétaire.

À ce stade, le ministère des Travaux publics et des Transports (MdTPT) commande et gère l'étude de faisabilité. Il est également responsable de la gestion de la passation des marchés et de la mise en œuvre de tous les projets.

Au cours du prochain cycle budgétaire, l'étude de faisabilité – qui comprend l'établissement des coûts totaux du projet – est présentée dans un formulaire d'identification de projet mis à jour. Si le projet est approuvé (après avoir été mis en concurrence avec d'autres projets au niveau du PND dans tous les secteurs dans les limites du plafond global du budget de développement), le MdF en est informé à la fin du cycle budgétaire concerné, pour que son financement et sa mise en œuvre soient réalisés dans l'exercice suivant. En d'autres termes, une demande de projet faite en 2016, qui fait partie du processus de préparation du budget de 2017, sera approuvée pour financement (après la réalisation de l'étude de faisabilité) dans le budget de 2019 et l'appel d'offres de ce projet sera lancé en 2019. Il est donc très courant qu'une demande faite en 2016 par exemple pour une ou deux salles de classe supplémentaires dans une école ne soit satisfaite qu'en 2020.

Le MdF, en revanche, travaille avec un cycle budgétaire annuel et un horizon à moyen terme de trois ans. Cela signifie qu'au préalable, lorsqu'une demande de classe supplémentaire est faite avec ses implications pour le budget ordinaire, la budgétisation de ces coûts n'est pas encore comptabilisée dans le budget ordinaire. Pour la majeure partie, les coûts d'entretien des projets d'investissement sont budgétisés par le MdTPT plutôt que par le MdE. Seules quelques petites dépenses d'entretien « préventif » sont budgétisées par le MdE (par exemple, la réparation de petites fuites, le remplacement de fenêtres et la réparation de pannes électriques mineures). Le MdTPT, quant à lui, budgétise les grosses dépenses d'entretien (telles que les travaux périodiques de peinture, les problèmes de fissures dans les murs et de toiture), les gère et les paie.

Mise en œuvre (Exécution)

Les processus de présentation au parlement et d'approbation par le parlement sont discutés dans la partie « Séparation présentationnelle et juridique ». La mise en œuvre (ou l'exécution du budget) est examinée selon ses étapes intermédiaires.

Les grosses dépenses de développement (les dépenses sur lesquelles cette étude se concentre) sont affectées au ministère dépensier en charge du projet (par exemple, le MdE pour les écoles) ; donc le ministère est responsable de la prévision des besoins de trésorerie pour le projet d'investissement. Au sein du MdE, cette tâche est effectuée par la Direction des finances (qui est la direction responsable de la gestion financière du budget intégré). Le MdF débloque les fonds destinés au MdE.¹

Ensuite, le MdE fait une demande formelle par écrit au MdTPT pour qu'il soutienne la mise en œuvre du projet. Puis, le MdTPT, qui est le dépositaire de tous les actifs financiers de l'État en Namibie, lance un appel d'offres (que ce soit pour une étude de faisabilité ou pour retenir des gestionnaires de projet et des prestataires de services pour le projet même). Les soumissions sont évaluées par le MdTPT en coordination avec le MdE puis les recommandations formulées sont soumises à la Commission centrale des marchés publics. Le personnel des projets d'investissement au sein du MdE (de la Direction de la planification et du développement) et le personnel du MdTPT défendent conjointement leurs recommandations devant la Commission. Une fois approuvé par la Commission des marchés publics, le MdTPT passe un contrat avec le prestataire de services, puis gère et suit le projet. À l'achèvement du projet, si le MdTPT est satisfait du travail, il en informe le MdE, qui transfère les fonds au MdTPT pour paiement.

Le processus de planification pour meubler une école ou une salle de classe, par exemple, est entrepris par le MdE en respectant les délais prévus et le budget. Cette responsabilité incombe aux régions, via la Direction de la planification et du développement. Les appels d'offres pour ce processus sont gérés par le budget de développement, mais par l'intermédiaire de la Direction des finances au MdE.

Comptabilité

Les dépenses ordinaires et de développement sont complètement intégrées au système intégré de gestion financière, étant donné qu'elles sont affectées par le biais de la Loi portant ouverture des crédits, même si elles le sont de manière séparée. Le code des

¹ La complication concernant la prévision et la gestion des flux de trésorerie est due au fait que le Parlement n'approuve le budget qu'après le commencement de l'exercice. Les ministères peuvent dépenser sur le compte jusqu'à une certaine limite – les flux de trésorerie par conséquent ne sont pas forcément calculés à partir du budget affecté mais d'abord à partir du budget de l'exercice précédent puis ensuite à partir du budget alloué.

recettes sur le plan comptable indique si un paiement est imputé au plafond du budget de développement ou ordinaire. Au MdE, cette activité est gérée par la Direction des finances.

Présentation des rapports (reporting), examen et évaluation

Les rapports de performance (d'exécution) et financiers sont rédigés à l'intention de la CNP et du MdF. L'état d'avancement des projets et des dépenses au titre des crédits budgétaires de développement approuvés est communiqué à la CNP. Les dépenses courantes sont déclarées mensuellement au MdF. Toutefois, le ministère des Finances réalise également une revue budgétaire de milieu d'année et un reporting de comptabilité publique qui intègre les dépenses de développement et ordinaires. Le MdF et la CNP collaborent à la revue budgétaire de milieu d'année, mais des réaffectations sont rarement faites entre les budgets de développement et de fonctionnement. Si un projet de budget de développement est interrompu, le MdE est tenu d'indiquer un autre projet pour lequel le financement devra être transféré. Les fonds non utilisés par rapport aux projections de flux de trésorerie peuvent être réaffectés à un autre secteur pour couvrir de nouveaux objectifs urgents de dépenses.

Le rapport de redevabilité, qui est soumis au Parlement à la fin de l'exercice, couvre les dépenses ordinaires et de développement, les informations de fin d'année de l'exercice précédent et une revue de milieu d'année pour l'exercice en cours.

Séparation juridique et « présentationnelle » (de présentation)

Discussion

Présentation du budget. Au cours du cycle de préparation du budget, le MdF soumet au Parlement deux documents qui précisent la répartition des dépenses :

- Un document relatif au CDMT, qui est présenté en tant que rapport préalable au budget. Ce document est présenté selon les catégories statistiques de finances publiques des dépenses. Il donne des informations sur les différentes activités du ministère et décompose les dépenses par programme pour les budgets de développement et ordinaire. Il reflète aussi bien les dépenses de développement qu'ordinaires (par catégorie économique de développement et ordinaire), mais le fait de manière séparée (Voir Annexe 1).
- L'état prévisionnel des dépenses, qui est un livre détaillé des prévisions par poste économique, est présenté par vote (principalement les MDA et au sein des votes par divisions principales, qui sont les grandes catégories fonctionnelles (exclusif à la Namibie) au sein de chaque ministère – celles-ci correspondent parfois aux divisions administratives au sein des MDA. Alors que l'état prévisionnel des dépenses intègre les affectations budgétaires de développement et ordinaires dans le même livre, il en fait état de manière séparée (Voir Annexe 1).

L'état prévisionnel des dépenses sous-tend la Loi portant ouverture des crédits conformément à la Loi sur les finances publiques. La Loi portant ouverture des crédits approuve les montants par vote par division principale et par sous-division (entre catégories de dépenses de développement et ordinaires et catégories économiques de dépenses). La Loi sur les finances publiques permet la réaffectation des fonds au sein d'un vote entre principales divisions et sous-divisions.

La CNP soumet un budget de développement séparé au Parlement qui est purement utilisé pour des raisons de présentation (« présentationnel»). Il présente de manière plus détaillée les informations par vote et par projet qui composent les totaux indiqués par poste budgétaire dans les prévisions. Un exemple est présenté en Annexe 1 (la présentation séparée du budget de développement par projet).

Reporting du budget. Le document principal est le rapport de redevabilité présenté au Parlement en novembre ou décembre. Il rend compte de l'année précédente (exercice clos le 31 mars) et des six premiers mois de l'année en cours. Le document présente un tableau consolidé (ou récapitulatif) selon les principales catégories économiques des budgets de développement et ordinaires (de manière séparée puis de manière globale). Les informations sont présentées pour le budget ordinaire par programme, puis par activité – une forme qui n'est jamais présentée au stade de l'approbation du budget. La performance réelle par rapport aux cibles est également indiquée, avec un libellé par cible.

Degré de décentralisation de la gestion des finances publiques

Discussion

La Loi sur les finances publiques charge le Secrétaire général du MdF de la responsabilisation de l'engagement des dépenses provenant du Fonds des recettes publiques et de leur comptabilité. Elle donne également au Secrétaire général, le pouvoir de déléguer des responsabilités, par le biais d'instructions du Trésor public relatives aux dépenses et à la gestion financière à l'intention des comptables. Par conséquent, le système namibien travaille avec le Trésor, justifiant les dépenses faites par les ministères par rapport à leurs crédits établis dans la Loi portant ouverture des crédits. Les comptables (les chefs du service de comptabilité des MDA) sont tenus de rendre compte de la planification et de l'exécution de leur budget, de la demande de justifications et de la tenue des registres de paiements soumis. Le MdF effectue les paiements centralisés et tient la comptabilité. À la fin de l'année, le Secrétaire général fournit un ensemble de comptes basés sur les versements effectués aux comptables, qui sont signés avant d'être soumis à l'Auditeur général. C'est donc un système semi-décentralisé.

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>Les dépenses de développement sont insuffisamment intégrées, en dépit des efforts de coordination faits par le MdF et la CNP d'assimiler les processus en intégrant leur implication au niveau central avec les ministères dépensiers. L'une des raisons de cette situation est que des plafonds séparés sont communiqués, qui ne peuvent pas être enfreints par les ministères dépensiers, à l'exception de la deuxième année suivante. Bien que les processus au niveau central intègrent des discussions entre le MdF, la CNP et les ministères dépensiers, le MdF et la CNP disposent chacun de leur propre processus interne qui procède au final aux compromis au sein des dépenses de développement et ordinaires.</p> <p>Les compromis de dépenses de développement sont systématiquement faits en fonction des objectifs de la politique auxquels ils contribuent de manière intégrée au niveau des ministères dépensiers – du moins pour le MdE – mais seulement de manière occasionnelle, voire rarement, au niveau central. Vu la politique sectorielle, les compromis entre les priorités des dépenses de développement et ordinaires sont impossibles parce que les plafonds sont publiés séparément. Le ministère dépensier établit la première hiérarchisation des projets d'investissement dans le cadre du plafond de développement, et le compromis final est fait par la CNP, qui est guidée par les priorités nationales plutôt que par les priorités sectorielles.</p> <p>Les coûts ordinaires des projets d'investissement sont rarement pris en compte dans la sélection et l'évaluation du projet d'investissement et ne le sont</p>	<p>Les coûts ordinaires des projets d'investissement sont pris en compte dans les propositions de budget, les affectations et les projections budgétaires. La longueur du cycle de projet namibien signifie que les coûts ordinaires des dépenses de développement ne sont pas systématiquement et substantiellement pris en compte lors de l'affectation des dépenses aux projets d'investissement. Le formulaire d'identification de projet de la CNP comprenait à l'origine une partie dans laquelle les coûts ordinaires devaient être présentés, mais au dire des personnes interviewées, cette partie a été abandonnée parce que les ministères omettaient systématiquement de la remplir lorsqu'ils soumettaient leurs formulaires d'identification de projet.</p> <p>Rigueur/efficacité des mécanismes permettant d'estimer les coûts ordinaires des projets d'investissement. Les coûts ordinaires des gros investissements en capital dans l'éducation dépendent de l'évaluation des coûts et de la planification à long terme du secteur. Par exemple, le coût de la dotation en effectifs des nouvelles écoles en construction doit être pris en compte. D'après l'Examen des dépenses publiques de l'Éducation, effectué en 2011, ce type d'évaluation des coûts à long terme était faible. Un projet a été créé pour renforcer l'aptitude du ministère à déterminer les coûts de cette manière, mais une revue fonctionnelle de la Direction de la planification et du développement en 2012 a constaté que l'évaluation des coûts s'avérait toujours faible à cette époque. L'information recueillie au cours du travail sur le terrain n'a pas indiqué que ce projet s'est étoffé depuis lors.</p> <p>Données probantes sur le fait que les objectifs de la politique du secteur déterminent les dépenses de développement. Les demandes de dépenses de développement du MdE sont motivées par des objectifs de la politique du secteur. Les demandes émanent du niveau régional, où la prestation de services est gérée. Le Comité du budget et des dépenses examine ces demandes de façon holistique et les hiérarchise pour la CNP. Deux facteurs, cependant, contrebalancent cette approche. Tout d'abord, le MdE ne peut pas prévoir les dépenses de développement par rapport aux dépenses ordinaires dans un plafond unique. Au lieu de pouvoir planifier de cette façon, il est confronté à une situation qui l'oblige à budgétiser les dépenses</p>

Principales données probantes	Discussion
<p>dans les budgets ordinaires qu'après l'approbation du projet d'investissement et lors de son exécution.</p> <p>Les prévisions des coûts ordinaires peuvent très bien être réalistes et fiables une fois qu'elles sont établies, mais le problème réside dans le fait qu'elles sont faites après l'approbation d'un projet. Cette situation est due à la longueur du cycle de projet.</p>	<p>ordinaires dans les limites d'un plafond budgétaire ordinaire (qui est déterminé sur une base différentielle par les dépenses historiques) et d'un plafond budgétaire de développement émanant de la CNP, déterminé par le 4^e PND et les projets existants. Les personnes interviewées du ministère ont indiqué que cette situation les met dans une position difficile et rend presque impossible le rééquilibrage, même s'il est essentiel de le faire afin d'améliorer la qualité du secteur. Deuxièmement, au niveau central, les décisions prises au sujet des dépenses de développement reposent largement sur des impératifs politiques, conduits par le 4^e PND. Les décisions quant à l'opportunité de financer un projet d'investissement, ne se fondent donc pas nécessairement sur son importance sur le plan des objectifs du secteur (plutôt qu'un autre projet d'investissement dans l'éducation ou les dépenses ordinaires) mais sur son importance par rapport à d'autres projets d'investissement de l'État dans le cadre du 4^e PND.</p> <p>Entretien des actifs financiers. Les personnes interviewées des différents ministères ont souligné que l'entretien est un problème. Les dépenses d'entretien sur les biens publics sont allouées en dehors du secteur de l'actif. De la même manière que les projets d'investissement sont évalués par rapport à d'autres projets d'investissement pour parvenir à des compromis, l'entretien des écoles est également soumis à cette même évaluation – mais par rapport à l'entretien d'actifs tels que des cliniques plutôt qu'à d'autres dépenses d'éducation. En outre, l'enveloppe totale de l'entretien affectée au MdTPT semble faible par rapport au stock de capital de l'État.</p> <p>Utilisation des actifs. Les personnes interviewées ont fait remarquer que, même si un actif (par exemple, une clinique ou un hôpital) est parfois sous-utilisé pendant une certaine période après avoir été réceptionné en raison d'un manque de financement courant, les systèmes internes des ministères généralement veillent à ce que les nouveaux bâtiments soient meublés dès que possible après l'achèvement et soient prêts à être utilisés.</p>

Partie B : Intégration excessive

Principales données probantes	Discussion
<p>Les dépenses en capital, plus précisément les dépenses de développement, ne sont pas excessivement intégrées. Cela est dû au fait que les dépenses consacrées aux projets ne font pas partie de la ligne de référence du ministère mais sont affectées à des projets spécifiques et sont conforme aux exigences de financement de ces projets pour chacune des années budgétisées.</p> <p>Les processus budgétaires des dépenses de développement sont presque entièrement séparés (voir la discussion à la Question 1) et sont guidés par les propositions de coût des projets individuels et par leur affectation à ces derniers.</p>	<p>Utilisation des budgets de dépenses de développement. En 2013/14, l'utilisation globale était de 93 pour cent. En matière d'éducation, 98,6 pour cent du budget de développement a été utilisé. En 2014/15, 95 pour cent du budget global a été utilisé, et l'Éducation signalait une utilisation de 98,3 % de son budget. Ces résultats semblent indiquer que la planification de projets de dépenses de développement est réaliste en ce qui concerne la mise en œuvre ou que les mécanismes de réaffectation des fonds qui ne sont pas utilisés au cours de l'année de dépenses du budget de développement sont efficaces.</p> <p>Retards pris dans la conception et l'achèvement des projets. Les personnes interviewées ont indiqué que des retards se produisent aussi bien dans la conception que dans la mise en œuvre des projets de développement. L'impact du long cycle de projet a été discuté – mais celui-ci n'apparaît pas comme une sous-utilisation des affectations de dépenses de développement car celles-ci s'alignent sur le cycle. Le programme intègre un retard du fait que le budget n'est approuvé qu'après le début de l'exercice et, que conformément à la Loi, le financement affecté aux nouvelles dépenses ne peut pas être justifié avant leur approbation. Il faut donc s'attendre à un retard de deux à trois mois.</p>

Principales données probantes	Discussion
<p>Des évaluations de faisabilité rigoureuses examinent, par exemple, le coût des projets, en particulier du type de dépenses, qui est au cœur de cette étude. Le cycle de projet est entièrement élaboré et pris en compte dans un ensemble de lignes directrices administrées par le MdTPT. Ces lignes directrices sont largement respectées.</p> <p>Cela signifie que les projets approuvés ne sont presque jamais sous-financés. Des retards peuvent se produire, mais cela est dû à une faiblesse du cycle au stade de l'identification de projet, quand tous les risques peuvent ne pas être pleinement identifiés et que le MdTPT connaît un goulot d'étranglement en matière de capacités. Des pressions sont exercées sur les capacités au sein du MdTPT parce que les dépenses de développement sont traitées séparément, non pas, parce qu'elles ne sont pas traitées selon les exigences appropriées.</p> <p>Il existe très peu de projets incomplets ou interrompus.</p>	<p>Toutefois, les personnes interviewées ont mentionné des retards en sus de la lenteur du cycle. Les facteurs clés sont (i) des retards dans le lancement d'un projet ont lieu à la suite d'une conception incomplète au début du projet. Lorsqu'un projet est initialement identifié et soumis à la CNP, le MdE n'est peut-être pas au courant de tous les facteurs qui détermineront si le projet peut être mis en œuvre ou non. La négociation de titres fonciers/ zonage pour la construction de nouvelles écoles, par exemple, peut prendre beaucoup de temps. Le MdTPT a souligné que même s'il possède l'expertise nécessaire pour évaluer et planifier de tels événements, il ne participe au processus qu'après l'approbation d'un projet par la CNP. En outre, le MdTPT ne dispose pas à l'avance des informations nécessaires pour planifier la meilleure façon d'utiliser les capacités d'un prestataire de services. Par exemple, il pourra engager par contrat un fournisseur de services clé pour l'étude de faisabilité d'un projet, puis peu après, être présenté avec un autre projet, qui est plus grand et plus urgent, mais pour lequel il aura alors du mal à trouver les capacités nécessaires. Cependant, le MdTPT a une liste de prestataires de services agréés, avec lesquels il peut passer un contrat pour réaliser des études de faisabilité ; (ii) le MdTPT est responsable de l'exécution de tous les projets de budget de développement (du type étudié), ce qui provoque un goulot d'étranglement. Il a récemment augmenté sa capacité en passant des contrats avec près d'une centaine de fonctionnaires supplémentaires provenant d'un autre pays d'Afrique australe, ce qui lui a permis d'atténuer les contraintes, en particulier au cours des dernières années de croissance du budget d'année en année et d'investissements importants dans l'infrastructure administrative et de prestation de services.</p> <p>Sous-financement et dépassements de coûts. Sous-financement – le démarrage d'un projet sans disposer du budget total ou de la réaffectation du financement des projets – ne se produit pas. Les dépassements de coûts n'ont pas souvent lieu après la réalisation des études de faisabilité, car la rigueur requise pour effectuer l'étude est conséquente : elle comprend un métré complet sur les plans de conceptions types d'écoles, par exemple, exécutées par des métreurs qualifiés. Toutefois, sur les grands projets « descendants » qui sont plus politiques, des dépassements de coûts peuvent être constatés.</p> <p>Projets ouverts et interrompus. Ceux-ci ne représentent pas une caractéristique commune du paysage namibien des dépenses de développement.</p> <p>Mécanismes pour séparer les dépenses de développement des lignes de référence des MDA. Il existe des mécanismes complets dans la mesure où les dépenses inscrites au budget de développement sont affectées à des projets spécifiques et cessent lorsque le projet est terminé. Elles ne font pas partie de la ligne de référence des MDA. Les éléments de petites dépenses en capital – qui font partie du budget ordinaire – courent plus le risque de ne pas être séparées, mais il s'agit là d'une préoccupation mineure.</p>

Déterminer la nécessité de la coordination

Étant donné la division d'origine constitutionnelle entre les dépenses ordinaires et de développement, le diagramme ci-dessus décrit le processus relatif au budget de développement (avec les dépenses de développement clés) et au budget de fonctionnement (avec toutes les dépenses ordinaires), et identifie les points de coordination existants et ceux où la coordination est nécessaire. Les encadrés bleus (pour les actions) et les cercles (pour les extraits d'information) indiquent les points de coordination/d'intégration existants. Les encadrés gris montrent trois points où l'intégration des dépenses ordinaires et de développement doit être améliorée pour mieux appuyer la réalisation des objectifs et de la performance du secteur de l'Éducation (à laquelle ils contribuent tous deux). Ces trois domaines sont les suivants :

1. La séparation initiale des dépenses globales est regroupée sous un plafond des dépenses de développement et ordinaires. Cette situation impose des processus budgétaires séparés et des compromis entre les projets d'investissement dans le secteur de l'éducation et ceux du secteur de la santé par exemple, au lieu de compromis au sein du secteur de l'éducation entre projets et entre dépenses de développement et ordinaires afin de réaliser les objectifs. Ce point clé entraîne une intégration insuffisante des dépenses et un investissement potentiellement insuffisant dans le secteur de l'éducation. Il s'agit d'une dépendance par mutualisation ou par objets communs – deux activités produisent des informations pour ce qui doit être une décision conjointe intégrée sur les plafonds budgétaires.
2. Des informations cruciales dont la CNP devrait disposer pour prendre ses décisions concernant le financement de projets au sein du budget de développement ne sont pas exploitées. Il s'agit du plan du secteur de l'éducation qui transmet des demandes de dépenses de développement dans le contexte de la performance et des objectifs généraux de l'éducation. La CNP s'appuie principalement sur le 4^e PND, qui comporte des déterminations sectorielles (qui à leur tour orientent le plan sectoriel), mais qui n'est pas ajusté pour prendre en compte les développements sectoriels. Cela constitue une dépendance vis-à-vis de ressources d'informations multiples, où les décisions de la CNP doivent exploiter plusieurs séries d'informations, notamment les plans et priorités sectoriels.
3. On observe un troisième point d'intégration après les audiences budgétaires conjointes, lorsque la CNP finalise les affectations, qui sont présentées au MdF pour être intégrées à titre de projet de budget (et les affectations finales au sein du budget de fonctionnement). Ces décisions doivent être prises conjointement, par chaque secteur, dans le cadre d'une détermination globale des besoins sectoriels (de fonctionnement et de développement) par rapport aux besoins des autres secteurs. À nouveau, il s'agit d'une dépendance par mutualisation : le projet de budget conjoint ne doit pas amalgamer les propositions des deux institutions mais plutôt intégrer les propositions émanant de ces deux institutions.

Étape 2 : Rassembler les données probantes sur la compétence de coordination du MdF

Est-ce que le MdF a établi un objectif commun réalisable en matière d'intégration ?

Le MdF a le pouvoir de déterminer le processus budgétaire, et d'approuver les affectations budgétaires ainsi que le format des propositions budgétaires. Quant au budget de développement, la CNP n'est légalement autorisée qu'à émettre des recommandations sur les projets proposés et les dépenses qui en découlent (cf. Article 12 de la loi de 2013 sur la CNP) auprès du ministre des Finances, qui est chargé d'ordonner au MdF de définir un but commun d'affectations proposées au Parlement après accord du Conseil des ministres.

Dans la pratique toutefois, les recommandations de la CNP ont le statut d'affectations fixées. Auparavant, la CNP publiait sa propre circulaire budgétaire et dirigeait un processus complètement séparé, démontrant par-là que les décisions sur la répartition du budget de développement étaient son domaine.

Pourtant, le MdF a réussi à promouvoir le besoin d'intégration. Par exemple, il a réussi à organiser le processus budgétaire central de manière bien plus intégrée, avec des circulaires et des audiences conjointes.

On peut toutefois aussi avancer que le MdF n'a pas non plus entièrement réussi à établir un but commun articulé autour d'objectifs partagés au niveau des dépenses ordinaires et de développement. Il a peut-être introduit le CDMT et le budget-programme pour améliorer la cohérence de la préparation du budget, visant à intégrer les dépenses ordinaires et de développement en tant que cadre du budget, mais aucun de ces cadres ne s'est avéré entièrement efficace dans la pratique. En effet, à l'échelle centrale, le CDMT ne joue pas de rôle déterminant dans l'établissement des affectations budgétaires. Au contraire, le fondement juridique du budget repose sur une détermination précoce, symbolique et préliminaire des priorités, plans et cibles par programme qui n'est pas reportée au sein du processus budgétaire ni dans la documentation. Le vrai budget est ensuite déterminé par le processus décrit ci-avant. En réalité, les processus budgétaires clés du MdF sont davantage concentrés sur le temps investi et la concentration des efforts. Ils ne sont pas centrés sur la phase de CDMT, mais sur la phase de prévisions détaillées, guidée par la séparation des dépenses de développement et ordinaires, et avec un accent sur les données d'entrée par poste.

On ignore ainsi si tous les acteurs concernés, même au MdF, sont d'accord pour dire que l'intégration est importante, voire plus importante que maintenir le statu quo – on observe toujours un fort soutien en faveur de la pratique bien établie de planification et de suivi séparés du budget de développement à titre d'instrument clé pour mettre en œuvre les PND.

Quels sont les mécanismes que le ministère des Finances a mis en place pour gérer les dépendances entre activités ?

Veillez consulter la section ci-dessus où l'on aborde le budget-programme et un CDMT comme mécanismes d'intégration pour déterminer la façon dont les activités de développement et de fonctionnement contribueront ensemble aux objectifs, y compris aux objectifs sectoriels. Cette démarche peut être perçue comme un effort d'exploiter la standardisation de l'information et les règles de prise de décision/négociation

dans le processus budgétaire afin de surmonter les principales dépendances par mutualisation du système de budget double, où les différents ensembles d'activités entreprises par différents acteurs entraînent une série de décisions qui doivent être cohérentes et intégrées. La réussite de ces efforts est toutefois peu claire, car ils étaient superposés avec le système de prise de décision existant, par sous-division et poste. Ils ne remplaçaient ni ne primaient sur ce système, ancré dans le cadre juridique du budget. Si ces efforts étaient réussis, les règles de prise de décision fondées sur le fonctionnement interne de la sous-division (fonctionnement et développement) ainsi que sur le caractère abordable et la dynamique tendancielle du poste (comme les frais personnels ou la location) auraient alors été remplacées, ou du moins effectivement modifiées. Le budget-programme et le CDMT fournissent le cadre au sein duquel les objectifs des programmes et secteurs font place à différentes sous-divisions et postes à étudier – concernant la façon dont ils affectent les objectifs du programme ou du secteur, plutôt que simplement sur le plan de leur propre dynamique.

Pendant les trois derniers processus budgétaires, le MdF a collaboré avec la CNP pour évaluer les propositions de budget de développement et ordinaire des MDA et en discuter. Dans la pratique, cela implique :

- L'émission d'une circulaire conjointe plutôt que séparée ;
- Le dialogue entre le MdF et le personnel de la CNP collaborant dans un secteur, tout en examinant les projets de budget envoyés par les MDA ;
- Des audiences conjointes, d'abord au niveau technique ou du secrétaire général, puis au niveau ministériel.

Les personnes interviewées au MdF et à la CNP ont indiqué que ces changements avaient apporté des améliorations considérables à l'intégration dans le processus de préparation du budget, ce qui affecte leurs prises de décision séparées. Cette synchronisation résulte de l'effort du MdF de primer sur la dépendance par ressources partagées (où les deux séries de décisions doivent être intégrées aux informations conjointes) ainsi que sur la dépendance par mutualisation émergente, par laquelle les décisions individuelles doivent produire une série de décisions cohérentes sur le budget consolidé du MdE où il existe des interdépendances entre les dépenses de développement et de fonctionnement.

Malgré cette intégration du processus central, le système dépend toujours largement de l'intégration qui doit se produire au niveau du ministère dépensier, donc même si les requêtes budgétaires sont présentées pour examen à des institutions séparées, elles doivent déjà avoir été intégrées par le ministère dépensier. Quatre obstacles rendent l'intégration à ce niveau improbable ou inefficace :

- Par le passé, les ministères dépensiers avaient établi des processus ou institutions séparés, lorsque le système était complètement double, et qui faisaient écho à la dualité du système central.
- Les ministères dépensiers ne possèdent pas de capacités fortes pour estimer les coûts et veiller à ce que les projets d'investissement soient abordables ou viables, ni de capacités d'analyse pour garantir une intégration optimale en faveur de la prestation de services à long terme.
- Les incitations qui accompagnent les plafonds séparés signifient que l'intégration qui se produit par le biais du processus de CDMT est outrepassée dès que les propositions séparées sont préparées. Il est dans l'intérêt du ministère dépensier de maximiser sa part de ressources au sein de chaque plafond, pour que ses décisions au fil du temps renforcent la répartition biaisée des ressources de développement par rapport aux ressources de fonctionnement, au lieu de tout simplement la résoudre, par exemple.
- Même si les ministères dépensiers intègrent et définissent les priorités, comme le fait le MdE pour soumettre ses nouveaux projets les plus importants, les décisions de la CNP peuvent donner lieu à une série de priorités différentes car la CNP prend ses décisions sur la base d'autres informations et critères.

Étape 3 : Argumenter la contribution

Peut-on attribuer les preuves d'intégration réussie ou non aux tentatives de coordination du MdF ?

Les changements du système (processus centraux conjoints) peuvent être attribués au MdF, de même que l'effort d'adapter les règles de prise de décision et de négociation à un système de CDMT ou de budget-programme. La contribution de ces deux séries de tentatives de coordination du MdF aux résultats du système, et qui est abordée dans les deux questions précédentes, est potentiellement significative pour les processus centraux conjoints mais limitée dans le cas de l'introduction du budget-programme à moyen terme.

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 ?

Quelle contribution de coordination – l'aptitude à résoudre les dépendances par l'intégration des dépenses en capital et ordinaires – le MdF a-t-il apporté en matière de compétences de réglementation, d'analyse et d'exécution ?

Discussion

La compétence officielle de réglementation du MdF à déterminer le processus budgétaire est reconnue et définie dans la Loi sur les finances publiques. Cette compétence implique que les règles définies sont respectées. Par exemple, s'il est exigé qu'un CDMT soit préparé concernant chaque MDA, un tel cadre est préparé. Les acteurs du système reconnaissent l'autorité du MdF et rappellent son fondement juridique.

En revanche, la compétence effective de réglementation du MdF – c.-à-d. l'aptitude de concevoir un processus budgétaire et de formuler une série de règles qui permettront l'intégration – est peut-être plus limitée. Premièrement, le système de double budgétisation est un acquis, puisqu'il est le résultat de la décision constitutionnelle de mettre en place une commission de planification chargée d'établir des plans nationaux de développement. Le MdF peut définir des règles uniquement au sein de cette dualité. Parallèlement, la Loi sur les finances publiques limite le potentiel d'efficacité des innovations comme la budgétisation intégrée de programmes à moyen terme, car elle définit le fondement juridique du budget dans les prévisions. Deuxièmement, même si la Loi sur les finances publiques accorde au ministre des Finances le mandat pour décider du format auquel les prévisions doivent être préparées, on se demande pourquoi ce format n'est pas entièrement remanié pour appuyer la préparation du budget à moyen terme par programme et intégrée tout au long du processus, plutôt que d'ajouter simplement un budget-programme à moyen terme au début de l'ancien processus, en se servant des anciens formats. Une compétence de réglementation bien mise au point aurait pu affecter quelque peu les réformes de la dernière décennie – détourner les procédures ou décisions des intrants et des procédures établies au profit de décisions visant à améliorer la prestation des services.

La **compétence d'exécution** du MdF – qui consiste à gérer les processus de gestion des finances publiques comme les paiements et à diriger la Commission centrale des marchés publics – est forte et représente un facteur indirect car elle soutient la représentation de l'autorité du MdF.

La **compétence d'analyse** du MdF est un facteur essentiel de l'impact limité que ses innovations pour appliquer une intégration améliorée ont sur les résultats. On ignore si les processus centraux conjoints impliquent que le MdF ou la CNP posent des questions différentes lors des audiences – les questions sur le caractère abordable ou efficient des postes budgétaires n'ont pas fait place à des questions sur la contribution des dépenses de fonctionnement et de développement au niveau des priorités du MdE et de la prestation de services. La compétence d'analyse de la CNP pour entreprendre l'analyse et l'examen des politiques, évaluer les propositions de dépenses sur le plan de leur contribution aux objectifs, et comprendre les dynamiques politiques de chaque secteur (au lieu de la façon dont les postes budgétaires évoluent) semble être davantage reconnue. Ce fait limite l'aptitude du MdF à impliquer la CNP (et les ministères dépensiers) et à motiver des décisions conjointes plus complètes et intégrées pour améliorer la prestation de services.

Comment les capacités du MdF (intrants qu'il contrôle) contribuent ou portent atteinte à sa compétence de coordination ?

Discussion

Capacités en ressources humaines. Le Bureau du budget du MdF est établi par secteur, avec des administrateurs chargés de l'éducation connaissant le budget de fonctionnement du MdE. Dans le passé toutefois, ces administrateurs n'avaient pas d'accès global au budget du MdE car le budget de développement tombait sous la responsabilité de la CNP. L'analyse budgétaire se faisait en grande partie par poste budgétaire et pour les sous-éléments du budget. En outre, les administrateurs ont souvent une formation comptable, plutôt que d'analyse économique et politique. Le MdF a reconnu qu'il s'agit d'une lacune. On prévoit que deux évolutions contribueront à l'amélioration de la compétence du MdF à intégrer et coordonner les dépenses de fonctionnement et de développement. L'une est l'analyse des dépenses actuellement entreprise avec l'appui de l'Initiative BOOST de la Banque mondiale, et dans son cadre, les informations qui devraient aider à évaluer les projets de budget de manière plus complète. La deuxième est la création d'une unité d'économistes visant à appuyer le personnel du Bureau du budget dans l'évaluation des projets de budget concernant leur impact sur l'efficacité et l'efficience des dépenses par rapport aux priorités et résultats politiques. Ces deux évolutions n'ont toutefois eu que peu de temps pour affecter la cohérence des décisions liées au budget de fonctionnement et de développement.

Systèmes TI. Le MdF possède un système intégré de gestion de l'information financière veillant à ce que les dépenses ordinaires soient saisies par rapport aux dépenses de développement, et à ce que le reporting soit effectué. Ce système intègre les dépenses ordinaires et de développement. Par ailleurs, le système de préparation du budget a été amélioré avec des dépôts de budget en ligne, à la fois pour les formulaires d'identification de projet et pour le budget ordinaire, ce qui signifie que les informations nécessaires au MdF et à la CNP pour prendre des décisions plus intégrées sont à leur disposition.

Le système budgétaire, en revanche, ne requiert pas d'informations sur le futur coût des projets d'investissement à comptabiliser, ce qui pourrait influencer de manière effective la décision d'entreprendre un projet. Une exigence antérieure de produire ces informations a été abandonnée, ce qui est compréhensible car dans la pratique, il n'existe pas de bon cadre d'évaluation du futur impact au-delà de l'horizon budgétaire lorsque les projets sont approuvés. Même si le ministère dépensier rend les informations accessibles, le MdF n'a pas les moyens de les exploiter efficacement.

Facteurs politiques/institutionnels internes

Discussion

Le mandat officiel du MdF soutient pleinement l'intégration (dans la mesure où la CNP n'émet que des recommandations), mais dans la pratique, ce mandat est affaibli du fait que l'on considère que les décisions sur les projets de développement n'incombent pas entièrement à la CNP, tandis que le MdF n'est chargé que de réunir les informations en un seul projet de budget.

Un autre facteur potentiel réside dans le fait que la culture du MdF est plus orientée vers le maintien de la discipline budgétaire, et moins vers l'efficacité allocative (des affectations). Certaines des personnes interrogées ont souligné que le MdF n'a pas eu à gérer de grandes contraintes des ressources depuis assez longtemps – en effet, le contexte macro-économique permettait de couvrir les besoins des nouvelles politiques dans le budget croissant. Aucun compromis difficile n'a ainsi été nécessaire. Le système par lequel le caractère abordable des projets de développement est garanti en imposant un plafond au budget/aux dépenses de développement de la CNP, laissant globalement à la CNP la tâche de prendre les décisions comprises dans ce plafond, fonctionnait suffisamment bien. Dans un contexte en évolution, avec l'émergence de contraintes des ressources tandis que la croissance économique stagne, le MdF ne dispose pas des capacités ni des systèmes nécessaires pour gérer des compromis entre dépenses de développement et de fonctionnement en vue d'assurer l'efficacité allocative. On ignore si la haute direction trouve que le système consistant à diviser d'abord le plafond global avant d'imposer des plafonds distincts aux ministères entrave la bonne intégration en vue de parvenir à l'efficacité allocative.

Un autre facteur limitant la bonne intégration est le fait que le MdF soit toujours axé sur la budgétisation par reconduction et pour le budget de fonctionnement seulement, au lieu d'opter pour un engagement de fond en faveur de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses globales, en faveur de la prestation de services. Certaines des personnes interviewées ont également souligné que la culture au sein du ministère tend vers un processus budgétaire relativement court et concentré. En effet, la circulaire budgétaire est envoyée à la mi-juillet et les soumissions ministérielles sont renvoyées avant la fin du mois d'août. Les audiences se déroulent dans un délai d'un mois, ce qui laisse peu de temps pour étudier pleinement les propositions et dialoguer avec les ministères dépensiers au niveau des administrateurs. En fait, sur les 22 pays ayant répondu aux questions concernées dans l'enquête de CABRI sur les PPB en 2015, la Namibie a le troisième processus budgétaire le plus court, à partir de la première étape consistant à présenter le budget de l'exécutif au Parlement.

On ignore si des règles en matière de prise de décisions qui soutiendraient l'intégration – où l'efficacité allocative est équilibrée en mettant l'accent sur la discipline budgétaire – sont en place et appliquées efficacement, ou si cette situation préoccupe le MdF (au point d'apporter des changements fondamentaux au système).

Facteurs techniques externes

Discussion

Voici les facteurs clés qui affectent les capacités des ministères dépensiers à intégrer les dépenses ordinaires et de développement :

- Le manque de capacités pour évaluer avec précision le futur coût des ministères et de la prestation de service, et pour calculer le prix des implications ordinaires des projets d'investissement.
- Les MDA ne sont pas tous dotés de gestionnaires financiers pleinement qualifiés ou habilités et tous ne possèdent pas de fonctions de planification centralisée. Le rôle des gestionnaires financiers et de planification au sein des ministères dépensiers est important pour veiller à ce que les dépenses de développement et de fonctionnement soient correctement intégrées au niveau des ministères dépensiers. Tout comme au sein du MdE, les gestionnaires de la planification et des finances travaillent souvent de manière cloisonnée, et leurs tâches ne sont pas suffisamment intégrées. Par conséquent, les projets de développement et les dépenses de fonctionnement au niveau des ministères dépensiers ne sont pas nécessairement intégrés, à la fois sur le plan du caractère abordable des propositions de projet d'investissement pour veiller à la viabilité financière des projets, et pour ce qui est de veiller à l'efficacité allocative par rapport aux objectifs sectoriels et à la prestation de services pour ces deux séries de dépenses.

Facteurs politiques externes

Discussion

La séparation constitutionnelle des institutions concernant les dépenses ordinaires et de développement constitue un facteur essentiel. L'intégration de ces dépenses en Namibie découle d'une plateforme formalisée de séparation de la planification pour chaque objectif.

Le statut du MdF et du ministre des Finances est également significatif. Le ministre occupe un poste élevé dans le Cabinet et possède un pouvoir politique considérable. Les personnes interrogées ont trouvé que dans l'ensemble, le ministre (et par extension, le ministère) est en mesure de rejeter les politiques/projets de développement inabordables. Ce pouvoir est soutenu par la compétence de réglementation et d'exécution du MdF. Plusieurs personnes ont indiqué que certains projets seront toujours motivés politiquement et qu'il serait difficile, si ce n'est impossible, que le ministre les rejette. Toutefois, ce scénario représente l'exception, pas la règle.

Le pouvoir de la CNP est également bien reconnu. Elle ne comporte pas de ministre car elle relève du Cabinet du Président. En outre, son pouvoir politique est appuyé par une compétence d'analyse forte, et la capacité dans la pratique à prendre des décisions quant à l'utilisation du budget de développement parmi les ministères et secteurs.

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

Au fil du temps, les décisions constitutionnelles ont donné lieu à un système pleinement séparé ou de double budgétisation en Namibie. Le MdF, ainsi que la CNP et la banque centrale, établissent une limite de dépenses globales, qui est ensuite divisée en un budget de développement et un budget de fonctionnement, axés sur des éléments de coût ascendants. Dans les limites de chacun de ces plafonds, la CNP et le MdF se chargent de déterminer la répartition entre les ministères des budgets de développement (principalement de développement) et de fonctionnement (principalement ordinaire) respectivement. Il n'existe pas de système pour déterminer la façon dont les fonds disponibles doivent être répartis au sein des secteurs et entre eux, ainsi qu'entre les priorités politiques, sans égard à la nature des activités, qu'elles soient de développement ou de fonctionnement. Il en résulte que les incitations à évaluer la façon dont les dépenses de développement ou ordinaires contribuent aux objectifs politiques et à la prestation de services sectoriels sont affaiblies.

Le MdF a reconnu le coût du système double en matière d'efficacité allocative ainsi que les problèmes d'efficacité allocative des dépenses dans l'ensemble. Il a institué deux séries de réformes globales pour y remédier. Premièrement, il a introduit un budget-programme à moyen terme il y a plus de dix ans pour modifier les règles de décision sur les dépenses et le processus budgétaire. Mais ce budget axé sur le programme a été annexé aux processus et formats budgétaires existants, et n'a eu qu'un impact limité sur l'intégration des dépenses ordinaires et de développement. Deuxièmement, plus récemment, le ministère a modifié le processus budgétaire central pour que le MdF et la CNP puissent collaborer à des points clés pour intégrer les dépenses de fonctionnement et de développement pendant les processus, et décider des affectations budgétaires. Cette démarche a eu un impact plus important, bien que toujours limité, car chaque institution décide au final de l'affectation des dépenses disponibles au sein des plafonds concernés. Ces décisions sont motivées par les priorités et règles de prise de décision du moment.

Il a été avancé que l'une des raisons de l'impact limité de ces deux séries d'innovations était que le MdF n'avait pas assez renforcé sa compétence d'analyse pour négocier l'intégration des dépenses ordinaires et de développement, que ce soit auprès de la CNP ou des ministères dépensiers. Le MdF a également reconnu ce point et il améliore actuellement cette capacité, en particulier par l'instauration d'une unité d'économistes, qui entreprend un examen et une analyse complets des dépenses publiques. Le ministère considère également que son adhésion à l'Initiative BOOST de la Banque mondiale contribue au développement de ses capacités.

Il est difficile de dire si la culture du MdF soutient pleinement ses efforts pour faire évoluer le système vers l'intégration effective, car il reste tourné davantage vers la discipline budgétaire. Concernant les processus, le ministère se préoccupe toujours de la budgétisation par reconduction par poste, en ne mettant l'accent que sur le budget de fonctionnement. Cette attitude est perçue comme un obstacle essentiel à l'intégration effective. Si les valeurs alternatives en matière de finances publiques étaient plus fortes – axées sur l'efficacité allocative et l'analyse économique et politique des dépenses – le MdF aurait pu prendre plus de

mesures, comme obliger la division des dépenses disponibles conformément aux priorités politiques du Gouvernement entre les secteurs et ministères tout d'abord. Une telle démarche inciterait la CNP et le MdF à se pencher de plus près sur la façon dont différents types de dépenses et objectifs contribuent à la réalisation des objectifs conjoints, et les ministères dépensiers, à effectuer de meilleurs compromis. Elle appuierait des plans sectoriels plus forts, où les plans et stratégies sectoriels joueraient un rôle clé dans l'intégration des dépenses ordinaires et de développement. Le rôle des plans sectoriels au niveau des PND est faible, et le PND prévaut dans l'établissement du budget de développement. Ensuite, le ministère aurait également pu envisager de remplacer complètement le système de budgétisation existant par un système de programme à moyen terme, ce qui aurait encore plus favorisé l'intégration. On constate toutefois des progrès, avec des projets pilotes incorporant des programmes au sein du processus de prévision.

Les données probantes montrent aussi que la réussite de l'intégration – qui dépend largement de l'intégration au niveau des ministères dépensiers – est freinée par les cultures, systèmes et capacités au niveau des ministères dépensiers, ce qui est exacerbé par la division initiale de la budgétisation et les différentes institutions qui gèrent centralement les différentes composantes du budget.

Annexe

Extraits de la documentation budgétaire

a. Intégration des dépenses de développement et ordinaires de l'ensemble des budgets de fonctionnement et de développement dans un CDMT

Les trois tableaux ci-dessous proviennent du chapitre « Éducation » dans le document relatif au CDMT qui montre les trois manières dont est présenté le budget pour le vote : premièrement, en énumérant toutes les sources (budget de fonctionnement, budget de développement et les contributions des partenaires du développement), puis par programme, et enfin, par principale catégorie économique (de fonctionnement et de développement). Le chapitre comprend également des indicateurs et des libellés de performance communs par programme.

Année	2014–2015	2015–2016	2016–2017	2017–2018	2018–2019
	Effectif	Prévisions	Prévisions	Prévisions	Prévisions
Budget de fonctionnement	10 057 250 452	10 830 503 000	11 956 248 000	12 298 040 000	13 429 624 000
Budget de développement	616 650 030	591 893 000	838 634 000	1 062 786 000	1 203 780 000
Partenaires du développement	0	0	119 038 000	119 038 000	119 038 000
Total	10 673 900 482	11 422 396 000	12 913 920 000	13 479 864 000	14 752 442 000

*P- Numéro	Nom du programme	*A – Numéro (MD- numéro)	Nom de l'activité (Principale division)	Projections du CDMT		
				2016–2017	2017–2018	2018–2019
01	Coordination de la politique et services de soutien	01–01	Coordination de la politique	5 389 000	5 551 000	5 718 000
		01–02	Planification et services de soutien	700 864 000	517 014 000	744 784 000
		01–03	Gestion du contrôle de la qualité	68 100 000	214 307 000	192 043 000
		01–04	Développement et entretien de l'infrastructure	83 259 000	95 360 000	90 000 000
Total partiel				857 612 000	832 232 000	1 032 545 000
02	Enseignement préscolaire (ou préprimaire)	02–01	Développement de l'enseignement préscolaire	188 077 000	195 271 000	200 722 000
Total partiel				188 077 000	195 271 000	200 722 000
03	Enseignement primaire	03–01	Développement de l'enseignement primaire	7 358 502 000	7 637 756 000	8 141 760 000
Total partiel				7 358 502 000	7 637 756 000	8 141 760 000
04	Enseignement secondaire	04–01	Développement de l'enseignement secondaire	3 749 926 000	4 058 163 000	4 570 064 000
Total partiel				3 749 926 000	4 058 163 000	4 570 064 000
05	Information, éducation des adultes et apprentissage tout au long de la vie	05–01	Bibliothèque communautaire et moyens d'information	152 563 000	155 085 000	167 939 000
		05–02	Éducation des adultes	320 140 000	333 695 000	342 671 000
		05–03	Art	66 290 000	68 194 000	70 238 000
		05–04	Patrimoine national et culture	93 635 000	71 967 000	98 750 000
Total partiel				632 628 000	628 941 000	679 598 000
06	Unité de gestion du VIH et SIDA (HAMU)	06–01	Prévention et sensibilisation	8 218 000	8 463 000	8 715 000
Total partiel				8 218 000	8 463 000	8 715 000
Vote total				12 794 882 000	13 360 826 000	14 633 404 000

Année	2013–2014	2014–2015	2015–2016	2016–2017	2017–2018	2018–2019
	Effectif	Effectif	Prévisions	Prévisions	Prévisions	Prévisions
Dépenses de personnel	7 145 200 384	8 103 897 213	8 240 564 000	9 100 528 000	9 211 424 000	10 019 761 000
Biens et autres services	254 536 085	309 606 000	601 279 000	548 616 000	581 224 000	695 819 000
Subventions et autres opérations courantes	1 384 738 881	1 640 931 821	1 982 939 000	2 307 101 000	2 505 389 000	2 714 041 000
Acquisition d'actifs financiers (fonctionnement)	933 560	2 815 418	5 721 000	3 000	3 000	3 000
Budget de fonctionnement	8 785 408 910	10 057 250 452	10 830 503 000	11 956 248 000	12 298 040 000	13 429 624 000
Acquisition d'actifs financiers (développement)	265 693 529	427 733 560	403 378 000	490 470 000	828 836 000	971 725 000
Transferts de capitaux (développement)	261 291 000	188 916 470	188 515 000	348 164 000	233 950 000	232 055 000
Budget de développement	526 984 529	616 650 030	591 893 000	838 634 000	1 062 786 000	1 203 780 000
Total des crédits du Fonds des recettes publiques	9 312 393 439	10 673 900 482	11 422 396 000	12 794 882 000	13 360 826 000	14 633 404 000
Grand total	9 312 393 439	10 673 900 482	11 422 396 000	12 794 882 000	13 360 826 000	14 633 404 000

b. Intégration des dépenses de développement et ordinaires de l'ensemble des budgets de fonctionnement et de développement dans l'état prévisionnel des dépenses

Les tableaux ci-dessous sont des exemples de la manière dont le total des dépenses de fonctionnement – y compris les dépenses courantes et les petites dépenses en capital sur cinq ans (l'exercice passé, l'exercice en cours, l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants) – est d'abord calculé pour la division principale « Enseignement préscolaire » du vote « Éducation », puis en établissant le budget de développement fondé sur les intrants achetés. (Les crédits budgétaires pour la construction sont désignés comme « transferts de capitaux aux organisations étatiques », le MdTPT pour l'exécution.)

004-2	Soutien aux NPO					
	[044] Total	30 000				
045	Entreprises publiques et départementales et industries privées					
080	Total partiel des subventions & autres transferts courants	53 913 000	60 075 000	56 029 000	58 829 000	60 299 000
100	Total des dépenses ordinaires [010 + 030 + 080 + 090]	142 676 354	202 276 000	188 077 000	195 271 000	200 722 000
101	Meuble et matériel de bureau	7 100	57 000			
102	Véhicules					
103	Matériel, outillages et agencements opérationnels					
110	Total partiel de l'acquisition des actifs financiers	7 100	57 000			
160	Total des dépenses en capital [110 + 130]	7 100	57 000			
300	Grand total – de fonctionnement	142 683 454	202 333 000	188 077 000	195 271 000	200 722 000
111	Meuble et matériel de bureau					
112	Véhicules					
113	Matériel, outillages et agencements opérationnels					
114	Acquisitions immobilières					
115	Études de faisabilité, conception et supervision		3 001 000			
116	Acquisition de terrains et d'actifs incorporels					
117	Construction, rénovation et amélioration	2 781 002	17 006 000			
120	Acquisition d'actifs en capital (capital fixe) – total partiel	2 781 002	20 007 000			
131	Organisations gouvernementales (publiques)	26 887 000	16 051 000			
132	Individuels et organisations sans but lucratif					
133	Entreprises publiques et départementales et industries privées					
134	Extérieur					
150	Total partiel des transferts de capital	26 887 000	16 051 000			
170	Total des dépenses d'investissement	29 668 002	36 058 000			
200	Total – de développement	29 668 002	36 058 000			
400	Grand Total	172 351 456	238 391 000	188 077 000	195 271 000	200 722 000

