

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



Étude de cas pays :
le Rwanda



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 Rwanda**



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Remerciements

Cette étude de cas a été rédigée par Isabel Bucknall de Fiscus Limited et par Clement Ncuti de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI). M^{me} Bucknall et M. Ncuti ont mené des interviews avec des représentants et des fonctionnaires du ministère des Finances et de la Planification économique, du ministère de l'Éducation et du ministère des Infrastructures du Rwanda.

Les informations contenues dans cette étude de cas ont été incorporées aux résultats des interviews menées en Namibie, en Afrique du Sud et au Botswana. 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 rwandais 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. Ncuti 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>	7
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>	9
Conclusion et enseignements tirés	14
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>	14
Annexe	
<i>Annexe à la matrice de reporting : Carte des activités et des flux d'informations dans le processus budgétaires des dépenses en capital du Rwanda, avec les principales dépendances identifiées</i>	16

Définition du contexte

Question un

Comment la gestion des dépenses en 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

Les responsabilités en matière de dépenses courantes (ou dépenses de fonctionnement ou encore dépenses ordinaires) et en capital (ou dépenses d'investissement) sont intégrées au sein du ministère des Finances et de la Planification économique (MINECOFIN) du Rwanda. Le cadre institutionnel de l'exécutif au sein de l'administration publique du Rwanda prévoit un seul ministère chargé des finances et de la planification économique. Le ministère a été formé en mars 1997 lorsque le ministère des Finances et le ministère de la Planification ont fusionné pour améliorer la coordination entre les fonctions des finances et de la planification. Bien qu'il existe deux directions au sein du MINECOFIN – l'une chargée du budget (la Direction générale du budget national) et l'autre responsable de la planification (la Direction générale de la planification et recherche en matière de développement national) – la responsabilité de coordination en matière de budgétisation des dépenses courantes et en capital incombe à la Direction générale du budget national.

Des évaluations antérieures PEFA (Dépenses publiques et Responsabilité financière), en 2007 et 2010, ont souligné les difficultés rencontrées en ce qui concerne l'intégration des dépenses courantes et en capital au titre de l'indicateur de performance sur la perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire (PI 12-IV). En 2007, l'évaluation PEFA avait indiqué que la budgétisation des dépenses d'investissement et courantes était des processus distincts et avait attribué une note « C » à cet indicateur. En 2010, ce score s'était amélioré pour passer à « C + », à la suite de réformes qui ont permis à la plupart des investissements d'être sélectionnés sur la base de stratégies sectorielles pertinentes, mais l'évaluation soulignait toujours un manque de capacité de prévision des besoins futurs de dépenses courantes découlant des investissements actuels. Les résultats de l'évaluation PEFA de 2015 n'ont pas encore été rendus publics, mais la note obtenue devrait être meilleure en raison des récentes réformes adoptées qui visent à améliorer les liens entre la planification et la budgétisation en utilisant une perspective pluriannuelle. Depuis 2014/15, le MINECOFIN publie des lignes directrices sous forme de circulaires (ou lettres de cadrage), en matière de planification et de budgétisation, demandant aux entités publiques de fournir des prévisions de dépenses courante des actifs existants à moyen terme. Toutefois, les résultats de cette étude montrent que bien que les budgets des opérations courantes et des opérations en capital aient été intégrés, des défis persistent et les dépenses courante et en capital futures ne peuvent pas toujours être estimées avec précision. Le processus budgétaire commence par une phase de planification stratégique, qui consiste à examiner les performances financières et non financières des exercices précédents et à établir les priorités en vue d'orienter les affectations budgétaires de l'exercice suivant. Cette approche permet d'avoir une vision holistique des dépenses globales qui ne fait pas de distinction entre les dépenses courantes et les dépenses en capital. Distinguer les plafonds des budgets des opérations courantes des budgets des opérations en capital, tout en les associant au niveau agrégé, donne aux entités la possibilité de réaffectation au sein des catégories afin de mieux aligner les demandes de dépenses pour réaliser les priorités identifiées. Les plafonds transmis aux ministères, départements et agences (MDA) se répartissent en quatre catégories principales de dépenses : les salaires et traitements ; les dépenses courantes non salariales ; le capital financé intérieurement ; et, le capital financé extérieurement. Les plafonds sont contraignants au niveau ministériel mais souple au sein d'un ministère : la réaffectation entre les agences (ou organismes) qui relèvent d'un ministère donné, est autorisée à condition que le plafond des catégories agrégées soit respecté. L'exécution du budget, menée par l'intermédiaire du système intégré d'information sur la gestion financière, offre une distinction nette des dépenses entre

le budget des opérations courantes et le budget des opérations en capital, renseignant ainsi le suivi des dépenses, le reporting de la performance des dépenses et l'établissement des comptes. Toutefois, l'exécution des dépenses en capital financées par l'extérieur ainsi que le reporting et la comptabilité des dépenses effectuées en dehors du système national, restent problématiques. Bien que les différentes étapes dans le processus budgétaire relèvent de la responsabilité des différentes directions au sein du MINECOFIN (l'étape de planification stratégique relève de la Direction générale de la planification et recherche en matière de développement national ; l'étape de la préparation du budget et du suivi de l'exécution du budget, quant à elle, relève de la Direction générale du budget national ; et, l'étape de l'exécution du budget, de la comptabilité et du reporting incombe au Bureau du Comptable général), le budget des opérations courantes et le budget des opérations en capital restent intégrés.

Bien que le processus de préparation du budget permette l'intégration des dépenses courantes et en capital, la Loi de finances distingue chacune des dépenses à des fins de présentation. Au Rwanda, une distinction est faite entre le budget « des opérations en capital » et le budget « de développement ». Par définition, les dépenses en capital se rapportent aux paiements pour l'acquisition d'actifs non financiers (les actifs immobilisés, les stocks, les objets de valeur et les actifs non produits), alors que les dépenses de développement, en particulier dans le cas du Rwanda, ont trait à des projets qui, à dessein, peuvent inclure à la fois des dépenses courantes et en capital (d'investissement). La Loi de finances distingue les dépenses de fonctionnement des dépenses de développement, en faisant clairement la distinction entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement figurant dans les annexes de la Loi de finances. Les annexes ne sont pas jointes simplement à titre indicatif mais font partie des instructions juridiques de la Loi de finances. L'Annexe II-1 sur les dépenses détaillées par agence budgétaire, distingue nettement les dépenses par catégorie économique conformément au plan comptable de l'État. Cette annexe qui présente les dépenses conformément au Manuel de statistiques de finances publiques du Fonds monétaire International (FMI) (2014) distingue les dépenses (dépenses courantes) de l'acquisition d'actifs non financiers (dépenses en capital) faites par une agence budgétaire. L'Annexe II-4 et L'Annexe II-7 présentent des informations similaires, résumant les dépenses par catégorie économique et par agence budgétaire. L'Annexe II-2, quant à elle, présente les dépenses courantes et les dépenses de développement dans la structure programmatique du budget, tandis que l'Annexe II-3 énumère tous les projets de développement (qui constituent l'ensemble des dépenses de développement) ainsi que leurs sources de financement.

La gestion des finances publiques (GFP) est décentralisée au Rwanda. La responsabilité de la gestion des dépenses qui est décentralisée vers les ministères et agences dépensières incombe au Gestionnaire principal du budget de l'entité publique respective, telle que stipulée dans le cadre juridique de la GFP et dans la pratique (ce qui témoigne du profond respect pour les lois). Le cadre juridique de la GFP comprend une Loi organique relative aux finances et au patrimoine de l'État (LOFP) et un Arrêté ministériel portant réglementations financières (ci-après dénommées les « Réglementations financières ») qui prévoient tous les deux la décentralisation de la gestion des dépenses. L'article 19 de la LOFP stipule les responsabilités d'un gestionnaire principal du budget, notamment : élaborer des plans à moyen terme, des plans d'action annuels et des budgets annuels pour les fonds apportés à l'entité publique sous sa responsabilité ; exercer un contrôle sur l'exécution du budget ; et, assurer la gestion efficiente, efficace et transparente des deniers publics mis à la disposition de l'entité publique qui se trouve sous sa responsabilité. Les responsabilités de gestion des dépenses des gestionnaires principaux du budget sont détaillées aux articles 34 à 48 de la LOFP. Des interviews menées avec des responsables de deux¹ agences visitées dans le cadre de l'étude, à savoir l'Office rwandais de développement de la main-d'œuvre relevant du ministère de l'Éducation et l'Office rwandais pour la promotion du développement du transport relevant du ministère des Infrastructures, confirment la décentralisation des processus de planification et budgétaires se rapportant aux MDA, avec le ministère des Finances qui joue un rôle limité, se cantonnant à donner des conseils techniques ainsi qu'à assurer la coordination et la consolidation au niveau national.

1 L'étude a porté sur l'intégration du budget des opérations courantes et du budget des opérations en capital au sein du ministère de l'Éducation et du ministère des Infrastructures, s'il s'agissait de l'agence publique chargée d'exécuter les travaux d'équipement au nom du gouvernement. L'équipe de recherche a identifié deux questions spécifiques au Rwanda. Tout d'abord, en tant qu'agences dépensières, les ministères n'ont pas de dépenses en capital (projets de développement). Les ministères sont responsables de l'élaboration des politiques et de la coordination, tandis que les agences affiliées aux ministères, planifient, mettent en œuvre et surveillent les dépenses d'investissement. Le ministère de tutelle se limite à coordonner et à assurer la cohérence des agences d'exécution à l'égard des politiques ministérielles/sectorielles ainsi que leur alignement sur ces dernières. Deuxièmement, le ministère des Infrastructures, à l'instar d'autres ministères, n'a pas de dépenses en capital ; les projets d'infrastructure (routes, eau, électricité, logements) sont planifiés et mis en œuvre par des agences qui lui sont affiliées. Mais aucune de ces agences ne met en œuvre des projets au nom d'autres agences publiques (par exemple, les écoles sont construites par les agences du ministère de l'Éducation, les hôpitaux/établissements de santé sont construits par les agences du ministère de la Santé). C'est dans ce contexte que deux agences, l'une relevant du ministère de l'Éducation (l'Office rwandais de développement de la main-d'œuvre) et l'autre dépendant du ministère des Infrastructures (l'Office rwandais pour la promotion du développement du transport) ont été sélectionnées, essentiellement sur la base de l'importance de leur enveloppe budgétaire. Les processus budgétaires des deux agences étaient semblables, voire identiques, quand il s'agit des budgets des opérations courantes et des budgets des opérations en capital.

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 insuffisante²

Principales données probantes	Discussion
a. Les données probantes indiquent que les coûts de fonctionnement des projets en capital sont pris en compte dans les propositions de budget, les affectations et les prévisions budgétaires. - Les propositions (ou projets) de budget sont présentées sous la forme d'un cadre de dépenses à moyen terme, avec les derniers exercices en tant que prévisions indicatives de l'exercice EB+1 et EB+2. Les soumissions sont présentées par programme et action (ou sous-programme), avec des coûts pour chaque activité. Les codes des coûts permettent de différencier les dépenses en capital des dépenses courantes dans le plan comptable. - Le modèle de document de profil de projet², qui est préparé par les MDA pour les projets nouveaux et existants et comprenant le budget, requiert un sous-ensemble d'informations sur les coûts, y compris l'estimation des coûts de mise en œuvre, le total des coûts d'investissement et les coûts annuels d'exploitation et d'entretien. - Des interviews avec des employés de l'Unité nationale de planification des investissements ont confirmé que les projets comprennent l'estimation des charges courantes au début du processus budgétaire, lors des consultations de planification. Les coûts des projets en capital sont considérés pendant le processus de planification qui mène directement au processus de budgétisation.	Dans la mesure du possible, les dépenses courantes et en capital ne sont pas sous-intégrées. Les compromis de dépenses en capital reposent généralement sur les objectifs politiques auxquels ils contribuent, et sont réalisés de manière intégrée avec les dépenses courantes. Il existe un processus d'élaboration et d'examen des plans et des investissements des MDA hautement itératif au cours du processus de planification, qui se caractérise par des consultations, tant au sein des MDA qu'avec le gouvernement local et le MINECOFIN. Pendant ce processus, les dépenses courantes et en capital sont examinées en parallèle. Le Document de cadrage budgétaire 2015/16 à 2017/18 clarifie aussi le processus de compromis qui se déroule tout au long des processus de planification et de budgétisation. Le document souligne une diminution des dépenses courantes au titre des plafonds macroéconomiques « les ressources affectées aux programmes et aux projets non prioritaires ont été réévaluées et réaffectées selon les besoins. Dans cette optique, le Comité d'investissement public (CIP) a examiné les domaines de double emploi, a également identifié les projets non performants et a pris des mesures d'amélioration ou a réaffecté dans certains cas le budget à d'autres priorités. »

² Les modèles de document de profil de projet figurent dans la première circulaire de planification et de préparation du budget communiquée aux MDA, et les prient de donner des informations sur les nouveaux projets afin de faciliter l'évaluation technique de nouvelles demandes. Les informations demandées dans le document de profil de projet comprennent : une description du projet (titre, emplacement) ; les documents de planification (études de faisabilité, la conception/configuration technique, la faisabilité socio-économique, évaluation de l'impact environnemental) ; l'impact socio-économique du projet (les bénéficiaires du projet, l'importance stratégique, l'impact sur la répartition des recettes et sur la pauvreté, l'impact sur l'emploi, le développement des compétences, les exportations, l'environnement) ; les coûts du projet (le total des coûts du projet, l'estimation des coûts d'exploitation et d'entretien, les estimations à moyen terme) ; et la justification du lien au cadre de planification nationale (les liens aux domaines thématiques en vertu de la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté, la contribution aux résultats et aux objectifs fixés au niveau du secteur).

Principales données probantes	Discussion
b. Il existe peu de données probantes sur des mécanismes d'estimation de charges courantes des projets d'investissement totalement centralisés et efficaces. - Les interviews menées avec l'Unité de planification du MINECOFIN et les deux agences – l'Office rwandais de développement de la main-d'œuvre et l'Office rwandais pour la promotion du développement du transport – ont indiqué que différents secteurs et niveaux de l'administration publique et d'organisations disposent de méthodes variées d'estimation des coûts de fonctionnement des projets en capital. Par exemple, les affectations courantes destinées aux dépenses en capital décentralisées mises en œuvre par l'Agence de développement des entités administratives locales sont systématiquement fixées entre 7 et 10 pour cent du coût en capital d'un projet pour l'exercice budgétaire en cours. - Ces deux agences ainsi que les unités de planification et de budgétisation ont indiqué le calcul des coûts ordinaires d'entretien comme représentant un défi particulier. Pour les projets d'investissement financés par l'extérieur, l'Office rwandais pour la promotion du développement du transport a souligné que les partenaires du développement suggèrent souvent un pourcentage du coût total des dépenses courantes. Cet Office envisage d'effectuer une étude pour développer une formule permettant de calculer les exigences en matière d'entretien des routes. - L'Unité de financement extérieur a mis en évidence la règle d'exiger au moins 7 à 10 pour cent du total des coûts en capital d'un projet à affecter aux dépenses courantes c. Les données probantes indiquent clairement que les objectifs politiques nationaux déterminent les dépenses en capital. - Dans la première circulaire de planification et de budgétisation pour l'exercice 2016/17, les points de référence pour que les MDA puissent établir les priorités sont les programmes de sept ans du gouvernement, la 2^e phase de la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (SDERP 2) et les plans stratégiques sectoriels. - Les consultations sur la planification ont lieu avant les consultations budgétaires afin de s'assurer que les plans soient complémentaires dans tous les secteurs et de tenir compte des priorités énoncées dans la SDERP 2. Les résultats des consultations sur la planification permettent d'établir les plafonds budgétaires et forment le contenu du document de cadrage budgétaire.	- Les charges courantes des projets en capital (d'investissement) sont habituellement prises en compte dans la sélection et l'évaluation de ces projets. Les projets nouveaux et existants sont soumis à l'Unité nationale de planification des investissements dans un document de profil de projet. Le CIP est un comité national qui a pour mandat d'approuver les nouveaux projets à mettre en œuvre au titre du budget annuel. Il examine chaque projet en capital proposé par les MDA, dont ses coûts, son opportunité et le caractère réalisable de ses critères de sélection et de hiérarchisation des priorités. Cet examen prouve qu'il existe un suivi étroit des avantages et des risques des dépenses d'investissement d'envergure à moyen terme et de leur viabilité financière. - Pour l'heure, il est difficile de dire si les prévisions de dépenses courantes sont réalistes et fiables. Pour les dépenses courantes liées aux salaires et traitements, les coûts sont plus fiables et réalistes (une constatation réitérée dans le rapport PEFA 2010)³. Mais ce n'est pas le cas pour les coûts d'entretien. L'absence de directives exhaustives en ce qui concerne la disposition des charges courantes futures des projets en capital actuels se rapportant à l'entretien affaiblit la mesure dans laquelle le MINECOFIN est en mesure d'intégrer les dépenses en capital et courantes. Toutefois, il s'agit là, d'un domaine qui a été souligné comme devant être amélioré.

3 « Public Expenditure and Financial Accountability Assessment (Évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière) », Rwanda, 2010, PI-12, p. 60

Principales données probantes	Discussion
- Les documents de profil de projet nécessitent l'établissement d'un lien entre chaque projet et la SDERP 2, un résultat de priorité thématique spécifique et des stratégies sectorielles au niveau du ministère. - L'Office rwandais de développement de la main-d'œuvre et l'Office rwandais pour la promotion du développement du transport ont tous deux souligné que les stratégies sectorielles (par exemple, le Plan directeur du transport) servent de base à la sélection des projets d'investissement pour l'exercice budgétaire à venir.	

Partie B : Intégration excessive

Principales données probantes	Discussion
a. L'analyse détaillée des résultats des dépenses en capital et des affectations budgétaires n'ayant pas été possible, il est difficile de parvenir à des conclusions concrètes sur la crédibilité des affectations du budget en capital. Néanmoins - Le rapport PEFA 2010 contient des données sur les dépenses totales prévues au budget et réelles pour les 20 plus grands MDA en 2007/08, 2008/09 et 2009/10. Le ministère des Infrastructures, dont le budget des opérations en capital est volumineux, a enregistré des variances de 3,1 pour cent en 2008 et 6 pour cent en 2009 (le ministère n'était pas inclus en 2009/10), inférieures à la plupart des autres ministères. Bien que ces chiffres n'offrent pas de ventilation des dépenses courantes et en capital, la variance globalement faible du ministère des Infrastructures suggère une planification crédible des dépenses en capital. - Une analyse des résultats des dépenses en capital agrégées et des affectations budgétaires dans les rapports d'exécution budgétaire publiés pour trois années consécutives (2012/13, 2013/14 et 2014/15) a été publiée sur le site Internet du ministère. Elle indique que les dépenses en capital financées nationalement (performance proche de 90 pour cent sur les trois années) manquent régulièrement leurs objectifs, tandis que les dépenses en capital financées par l'extérieur dépassaient les objectifs pour deux des trois années (performance proche de 98 pour cent sur les trois années). Par conséquent, les dépenses d'investissement totales n'ont pas atteint leurs objectifs, et s'élevaient à 94 pour cent sur les trois années. Les rapports sur l'exécution du budget indiquent que la mauvaise performance des dépenses en capital financées nationalement peut être attribuée à des goulets d'étranglement techniques et administratifs. Pour les deux années observées, la surperformance des projets financés par l'extérieur est attribuée à des omissions dans le budget ou à des décaissements imprévus.	Les dépenses d'investissement ne sont pas excessivement intégrées. Des procédures spécifiques en place permettent de gérer adéquatement les dépenses en capital, du fait qu'il s'agit d'un investissement ponctuel. - Un haut niveau de contrôle et de hiérarchisation des projets d'investissement potentiels est constaté avant qu'ils ne soient inscrits au budget annuel. Le Comité d'investissement public (CIP) évalue chaque projet par rapport à une série de critères clairs en fonction de son attrait, de sa faisabilité et de sa viabilité. Tout projet nécessitant un prêt, impliquant un partenariat public-privé ou coûtant plus de 1 million USD doit subir une évaluation utilisant des analyses des coûts-avantages et du rapport coût-efficacité avant d'être transféré au MINECOFIN pour qu'il soit financé. Le CIP prend les décisions relatives aux projets, nouveaux ou en cours, à financer pendant un exercice budgétaire donné. Les projets qui ne sont pas approuvés par le Comité ne sont pas financés. Le CIP détermine l'approbation de financement des projets, le type de financement des projets, la réserve de projets et les projets pouvant être entrepris par le biais du secteur privé ou avec ce dernier. Dans le cadre de la première circulaire budgétaire, les MDA doivent présenter des documents de profil de projet (pour tous les nouveaux projets) ainsi que des formulaires d'évaluation de projet (pour les projets en cours) afin qu'ils soient examinés par le CIP. - Il existe des critères séparés pour les projets en cours et les nouveaux projets afin de déterminer lesquels seront financés ou non pendant le prochain exercice budgétaire. Les projets en cours qui sont retenus doivent avoir des objectifs de résultats clairs pour l'exercice budgétaire, une bonne définition des phases d'estimation budgétaire à moyen terme et être conformes à la soumission (conforme au formulaire d'évaluation de projet en cours). Ceux qui ne sont pas retenus sont les activités ordinaires (et donc incluses au budget de fonctionnement), les projets en clôture et les projets sans prolongation officielle ou sans accords financiers.

Principales données probantes	Discussion
b. Il est établi que des mécanismes sont en place pour séparer les dépenses en capital des points de référence des MDA. - Les plafonds des MDA dans le cadre de la seconde circulaire de planification et de budgétisation sont fournis au niveau ministériel (et à titre indicatif pour les agences et départements). Les plafonds sont présentés au sein du cadre de dépenses à moyen terme par budget des opérations courantes (salaires et traitements, dépenses courantes hors salaires) et des opérations en capital (financé intérieurement, extérieurement). c. Le MINECOFIN et les deux agences offrent des preuves anecdotiques qu'il existe parfois des retards dans la réalisation des projets. - L'Unité de gestion et suivi des programmes qui siège au sein de l'Unité budgétaire du MINECOFIN est chargée d'appuyer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de projet par les MDA et leurs unités de mise en œuvre de projets uniques. L'Unité de suivi a souligné que les projets sont souvent retardés en raison des capacités des agences, des marchés publics, de la dotation en personnel et de facteurs externes relatifs à certains partenaires du développement. - Les interviews menées avec l'Office rwandais de développement de la main d'œuvre ont indiqué que les projets peuvent être retardés pendant leur mise en œuvre à cause de la disponibilité des fonds (intérieurs et extérieurs). L'Office rwandais pour la promotion du développement du transport a affirmé que les retards sont plus importants avec certains partenaires du développement que d'autres, mais que l'introduction des unités de mise en œuvre de projets uniques avait amélioré à la fois la conception et la mise en œuvre des projets. Cette évolution est le résultat de responsabilités et lignes de communication bien définies entre les partenaires du développement et les agents ou agences agents de mise en œuvre. d. Même si des retards ont été mentionnés, il ne semble pas évident que les retards pris dans l'achèvement des projets aient entraîné d'importants dépassements des coûts : L'Office rwandais de développement de la main d'œuvre a indiqué que les retards des projets entraînent rarement des dépassements des coûts car les fonds peuvent être transférés vers d'autres projets au sein du budget de développement, et la flexibilité est intégrée au budget à l'étape de planification.	Les critères utilisés pour approuver de nouveaux projets incluent ce qui suit Opportunité (attrait) : alignement sur la SDERP, les plans stratégiques sectoriels et les priorités des plans de développement de district ; la pertinence institutionnelle, la coordination, la complémentarité, et l'ordonnancement ; l'appui au secteur privé (impact sur la promotion des exportations, emploi et perfectionnement des compétences, attirer les investissements directs étrangers). Faisabilité technique : accès aux infrastructures de base ; caractère réalisable démontré par une étude de faisabilité ; évaluation de l'impact environnemental ; structure de gestion de projet en place ; disponibilité des matières premières. Viabilité financière : rentabilité ; degré de pertinence du financement ; bonne détermination des phases des estimations d'investissement à moyen terme. Les processus budgétaires traitent correctement les dépenses d'investissement, compte tenu du fait qu'il s'agit d'un investissement ponctuel (unique). - La présentation du budget fait la distinction entre les dépenses courantes et en capital, comme c'est le cas des plans comptables. - Les interviews avec les agences ont indiqué que des retards de décaissements (qu'ils soient extérieurs ou intérieurs) font parfois suspendre les projets en capital, mais ce problème ne découle pas nécessairement du manque de financement des projets. Une analyse des affectations au budget d'investissement et des dépenses réelles d'un projet financé intérieurement (Projet d'enseignement technique et professionnel et de développement et équipement des infrastructures d'établissements de formation) ainsi que d'un projet financé conjointement par le pays et l'Union européenne (Réhabilitation de l'axe Kigali-Gatuna), en 2013/14 et 2014/15, a révélé des taux d'exécution de 80 pour cent ou plus – hormis un financement intérieur versé pour le projet routier en 2013/14, où seulement 5 pour cent des 721 millions de francs rwandais alloués ont été dépensés. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'un échantillon représentatif des projets, il semble indiquer que des améliorations sont possibles au niveau de la gestion des dépenses en capital.

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 ?

Dimensions d'évaluation

Discussion

Voir l'Annexe 1 pour un diagramme du processus du budget des opérations en capital.

La nécessité d'une coordination

La planification et la budgétisation des dépenses courantes et en capital sont intégrées dans un seul processus. Les points suivants du processus sont fortement affectés par les compétences de coordination concernant l'intégration et parfois, la séparation, des dépenses courantes et en capital.

- a. **Les plans et les documents d'investissement des MDA.** Au début de l'exercice budgétaire, suite à une revue sectorielle conjointe de l'exercice précédent, les MDA commencent à élaborer leurs plans et leurs investissements pour le prochain exercice budgétaire. La préparation de ces documents implique une dépendance commune, selon laquelle plusieurs activités menées par divers acteurs aboutissent aux plans des MDA et à leurs budgets ultérieurs. Ces activités comprennent les revues sectorielles conjointes, les consultations en interne et avec le gouvernement local et le MINECOFIN, les réponses du CIP, les consultations sur la planification et le budget, ainsi que l'intégration aux contrats de performances (Imihigo). La production des plans et des documents d'investissement est au cœur du processus de planification et commence par la préparation d'un avant-projet en novembre et d'un projet définitif en avril de l'année suivante.
- b. **Le CIP.** Pour l'instant, le rôle du CIP dans le processus de planification et de préparation du budget consiste à examiner rigoureusement les projets d'investissement afin de choisir lesquels inclure dans le budget annuel. Il s'agit d'un point important dans le cycle, car cet examen nécessite une séparation fonctionnelle des dépenses en capital et courantes pour s'assurer que les gros investissements soient pleinement évalués. Le CIP a le pouvoir de rejeter des projets insuffisamment justifiés pour poursuivre leur financement et de programmer de manière ordonnée l'adoption de nouveaux projets selon les ressources budgétaires disponibles et la contribution des projets à la réalisation de la SDERP. Le CIP fait aussi des compromis entre les projets d'investissement, et ses décisions sont contraignantes. Dans le cadre de leur demande de budget, les MDA soumettent des prévisions pour le cycle de vie du projet dans les documents sur le profil de projet, décrivant les principales catégories de coûts du projet (investissement, études, renforcement des capacités, coûts d'exécution et ainsi de suite) et permettant une ventilation des dépenses de fonctionnement et d'investissement des projets qui sont soumis à l'approbation afin d'être financés. Néanmoins, l'incorporation d'informations sur les dépenses courantes futures dans les profils de projet et leur évaluation sont également importantes à ce stade. La dépendance vis-à-vis de sources multiples est d'une importance capitale, lorsque plusieurs sources d'informations sont requises pour que le CIP puisse coordonner et hiérarchiser efficacement les investissements en capital. Ces sources comprennent les documents de profil de projet, les connaissances sectorielles et les informations sur les plafonds globaux à l'intention des MDA et de l'administration publique dans son ensemble.

Le MINECOFIN définit un objectif commun d'intégration de plusieurs façons

- a. La fusion du ministère des Finances et du ministère de la Planification pour former le MINECOFIN a été faite dans le but explicite d'améliorer la coordination des fonctions de planification et de budgétisation⁴.
- b. Les circulaires de planification et de budgétisation soulignent le rôle des MDA dans la transmission des informations qui permettront au MINECOFIN de « faciliter la coordination en temps opportun et une planification efficace au sein des secteurs et entre eux »⁵. Ces circulaires sont en place pour guider et éclairer les décisions que doivent prendre les MDA quant aux dépenses en capital et courantes.
- c. Le processus itératif en matière de planification et d'élaboration du budget qui requiert plusieurs phases de consultation – d'abord au sein des MDA, puis entre les MDA et le MINECOFIN – est un mécanisme solide visant à assurer la prise en compte des dépenses en capital et courantes tout au long du processus. Celui-ci comprend notamment l'évaluation par le MINECOFIN des termes de référence relatifs aux revues sectorielles conjointes au début du processus de planification, qui sont ensuite utilisées pour orienter la planification et la budgétisation de l'exercice financier à venir.
- d. L'Office rwandais pour la promotion du développement du transport a souligné l'autorité du ministère en matière de coordination du processus de planification et de budgétisation. Il a souligné l'importance d'une réponse rapide du ministère aux circulaires

⁴ Site Web du MINECOFIN <http://www.minecofin.gov.rw/index.php?id=37&L=registration.reg> (consulté le 1^{er} juillet 2016).

⁵ Première circulaire de planification et de préparation budgétaire de l'EB 2016/17, paragraphe A.2.

ainsi qu'une relation étroite entre les « points focaux » (individus dans les unités de planification et du budget, qui servent de correspondants/points de contact) du MINECOFIN et leurs homologues au sein des MDA pour soutenir le processus de planification et de budgétisation.

De toute évidence, le MINECOFIN définit un objectif commun d'intégration, et les autres parties prenantes reconnaissent et tiennent compte de l'autorité du ministère dans ce domaine. Les données probantes ne se concentrent pas essentiellement sur la structure institutionnelle et juridique du ministère, mais sur la façon dont il fonctionne. Les actions et le comportement du ministère ainsi que les relations établies avec les MDA sont importants pour témoigner de l'engagement du MINECOFIN à l'égard de l'intégration.

Le MINECOFIN a recours à plusieurs mécanismes pour gérer les dépendances à différents moments du processus de planification et d'élaboration du budget.

- a. Les informations constituent le mécanisme le plus important utilisé par le MINECOFIN pour gérer les dépendances. Les informations sont communiquées aux MDA par l'intermédiaire de deux circulaires de planification et de budgétisation (l'une publiée en septembre et axée sur la planification, et l'autre en janvier, axée sur la préparation du budget). Ces documents incluent un calendrier budgétaire détaillé par acteur ; des modèles à suivre par les MDA lors de la préparation des plans, du budget et des documents de projet ; et des informations essentielles comme les plafonds budgétaires. Le système intégré d'information sur la gestion financière est géré au niveau central par le MINECOFIN et sert également de source d'information sur les exercices financiers passés et en cours. Un autre mécanisme de gestion des dépendances, en particulier celles qui se concentrent sur la hiérarchisation des investissements au CIP, est la fourniture de directives destinées à la commission pour évaluer les projets (par exemple, attrait, faisabilité et viabilité). Ces informations procurent aux parties prenantes une base commune et objective pour prendre des décisions.
- b. L'appui aux MDA sur le plan des ressources humaines est aussi utilisé par le MINECOFIN pour coordonner les acteurs et les informations tout au long du processus de planification et de préparation du budget. Ce procédé est le plus évident au niveau de l'utilisation de points focaux au sein des unités de planification et de préparation du budget pour servir d'interlocuteurs auprès du personnel des MDA. Les agences interrogées ont confirmé le soutien de leurs points focaux tout au long du processus de planification et de préparation du budget, pas uniquement à certains moments cruciaux. Cette approche gère les dépendances en veillant à ce que les MDA soient bien informés et à ce que le MINECOFIN ait une bonne compréhension des travaux en train de se dérouler à l'échelle sectorielle tout au long de l'exercice budgétaire.

L'intégration réussie des dépenses en capital et courantes est en grande partie attribuée aux mécanismes de coordination du MINECOFIN.

Comme identifié à la question 1, les coûts courants des projets d'investissement sont pris en compte dans les propositions de budget, les affectations et les prévisions budgétaires. Cette démarche découle en grande partie de la clarté des modèles que le MINECOFIN fournit aux MDA, et qui demandent que les coûts de fonctionnement des projets d'investissement soient inclus à la documentation, y compris le cadre de dépenses à moyen terme et les documents de profil de projet. L'autorité du ministère pour faire appliquer l'utilisation de ces modèles renforce son influence.

Tandis que les objectifs forts de politique nationale (tels qu'ils sont présentés dans les programmes de sept ans du Gouvernement et la SDERP 2) motivent les dépenses en capital, l'aptitude du MINECOFIN à traduire ses objectifs de haut niveau en mesures concrètes au niveau des MDA est cruciale pour la réussite du Gouvernement dans ce domaine. Par exemple, organiser des consultations approfondies sur la planification avant le début du processus de préparation du budget garantit que les plans soient complémentaires entre les secteurs, et qu'ils orientent la préparation du budget. En outre, les modèles fournis par le MINECOFIN, notamment les documents de profil de projet, nécessitent des liens particuliers vers les résultats prioritaires sectoriels et relatifs à la SDERP 2.

À l'inverse, l'estimation des coûts ordinaires des dépenses en capital (en particulier pour ce qui est de l'entretien) est un domaine qui pourrait être renforcé par l'amélioration de la coordination du MINECOFIN. Il existe diverses méthodes d'estimation des coûts de fonctionnement des projets d'investissement dans différents secteurs et à différents niveaux de l'Administration publique. Les interviews suggèrent qu'une approche consolidée est nécessaire dans l'ensemble de l'Administration publique pour calculer les coûts courants futurs et définir des lignes directrices destinées aux MDA, et qui pourrait être dirigée par un ministère central, faisant autorité comme le MINECOFIN.

3 « Public Expenditure and Financial Accountability Assessment (Évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière) », Rwanda, 2010, PI-12, p. 60

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 : Le MINECOFIN a des compétences identifiables claires en matière d'analyse, d'exécution et de réglementation

Principales données probantes	Discussion
a. Les compétences analytiques du MINECOFIN sont évidentes dans les domaines qui suivent : • Son rôle dans l'examen et la hiérarchisation des projets d'investissement présentés par les MDA au budget annuel, qui est particulièrement évident dans la façon dont il dirige le CIP et fournit un appui au secrétariat pour suivre et examiner les études de faisabilité et les analyses coûts-avantages des projets potentiels. • Son rôle dans la discussion sur les résultats des études de la portée de projet, comme le souligne l'Office rwandais pour la promotion du développement du transport. Les MDA reconnaissent également l'aptitude du ministère à évaluer et analyser de manière critique les informations sectorielles. b. Les compétences d'exécution du MINECOFIN incluent les points suivants • Fournir des orientations détaillées aux MDA pour soutenir leurs travaux sectoriels de planification et d'élaboration de budget. Il s'agit d'un rôle central du MINECOFIN, et son importance a été discutée à la fois en interne et par les MDA. • Fournir un calendrier budgétaire détaillé⁶ (décrivant les responsabilités du ministère lui-même, des MDA et de l'administration locale), des orientations claires et des modèles pour les deux circulaires annuelles de planification et de budgétisation, et former le personnel du budget et de la planification des MDA aux processus de planification et d'élaboration du budget pour l'année contribuent tous aux compétences de coordination du MINECOFIN. • Examiner et fournir une rétroaction ainsi que des consultations sur les plans et budgets des MDA. . c. Les agences reconnaissent les compétences de réglementation et l'autorité du MINECOFIN ainsi que son aptitude à superviser le rôle des MDA dans le processus de planification et d'élaboration du budget. • Tandis que le CIP (qui a le dernier mot pour décider quels projets en capital sont intégrés au budget annuel) implique du personnel d'autres ministères à gros budget, la fonction d'appui du Comité et son président sont affiliés au MINECOFIN. • Des réformes récentes, qui ont vu presque toutes les fonctions de planification transférées du cabinet du Président et du Premier ministre au MINECOFIN, ont donné à cette institution une autorité de réglementation accrue.	Les compétences d'analyse, d'exécution et de réglementation du MINECOFIN contribuent chacune à son aptitude à coordonner les dépenses courantes et d'investissement tout au long du cycle budgétaire.. • Avec son niveau élevé de compétence dans le traitement et la compréhension des informations sectorielles, les compétences d'analyse du ministère lui permettent de prendre de meilleures décisions pour la coordination des dépenses courantes et d'investissement. • Dans le cadre de sa tâche qui consiste à apporter des orientations, des formations et son appui, le ministère soutient les efforts de coordination en permettant aux MDA d'introduire de meilleures informations au processus de planification. Ce soutien améliore ensuite la qualité des informations recueillies par le MINECOFIN pour coordonner l'intégration au niveau central. • Axée sur sa responsabilité accrue en matière de planification, la compétence de réglementation renforcée du ministère lui donne un niveau d'autorité et de contrôle sur l'intégration qui est reconnu au sein du Gouvernement.

⁶ Le rapport PEFA 2010 souligne l'existence d'un calendrier budgétaire bien établi fournissant les étapes clés claires du processus budgétaire, avec des rôles partagés entre les différents acteurs (Initiative PEFA, Rwanda, 2010, p. 54).

Partie B : Le système d'information sur la gestion financière constitue une part importante de la capacité interne du MINECOFIN, ce qui renforce sa compétence de coordination

Principales données probantes	Discussion
- À l'origine concentré seulement sur l'élaboration du budget, ce système a été élargi depuis son introduction en 2006, pour englober la préparation du budget et la comptabilité. Un module de planification, qui devrait être introduit en 2016/17, permettra aux données essentielles de planification d'être saisies directement dans le système et reliées à la présentation du budget, au lieu d'être fournies dans un document Excel séparé. Les plafonds budgétaires sont également définis au sein du système intégré d'information sur la gestion financière. - Le système est utilisé par les MDA et les organes publics locaux et un nouveau module est déployé auprès des organes subsidiaires comme les établissements scolaires et de santé, pour gérer leur comptabilité. - Les agences ont reconnu la valeur du système dans le contexte de leurs propres processus de gestion et de coordination, car il les aide à gérer leurs portefeuilles financiers et à relier leurs plans aux financements	Le système intégré d'information sur la gestion financière est l'une des caractéristiques les plus significatives de la capacité interne contribuant aux compétences de coordination du MINECOFIN. Il sert de point central pour gérer l'information relative aux dépenses courantes et d'investissement tout au long du cycle de planification et de préparation du budget, notamment la mise en œuvre et la comptabilité. Grâce à sa portée générale auprès des parties prenantes gouvernementales, le système intégré d'information sur la gestion financière accroît la capacité du MINECOFIN à accéder à des informations à jour qui peuvent servir à coordonner plus efficacement l'intégration des budgets d'investissement et ordinaires. Quant à l'outil de collecte de données, le système réduit le temps dont le personnel du MINECOFIN a besoin pour recueillir et saisir manuellement les données, libérant ainsi plus de temps pour l'analyse, l'examen des informations et le dialogue avec les MDA.

Partie C : Les compétences d'analyse permettent au personnel d'effectuer le suivi des mécanismes de coordination comme le CIP et les consultations sur la planification, mais on observe des lacunes essentielles dans leurs compétences

Principales données probantes	Discussion
- La réussite du MINECOFIN dans la coordination des MDA pendant les consultations sur la planification et le CIP au niveau de la hiérarchisation et de l'évaluation des dépenses d'investissement et de leurs implications sur les dépenses courantes découle en partie de l'aptitude du personnel à évaluer et à comprendre les documents et études fournis par les fonctionnaires sectoriels. - Les interviews avec l'Unité de gestion et suivi des programmes ont révélé la faiblesse de la capacité interne à suivre et appuyer la mise en œuvre de projets. - Un manuel de suivi et d'évaluation est prévu afin de renforcer les capacités du personnel de l'Unité de gestion et suivi des programmes dans ce domaine, mais la qualité des évaluations est encore assez faible.	Bien qu'il ait été suggéré que les compétences analytiques étaient plus fortes au MINECOFIN que dans les autres MDA, on observe des domaines où les lacunes de compétences limitent les compétences de coordination du ministère. Un faible suivi de projet réduit l'aptitude du MINECOFIN à coordonner davantage les dépenses courantes et d'investissement par le biais du cycle budgétaire. Toutefois, des efforts sont entrepris pour résoudre ces lacunes, et le personnel du MINECOFIN est en cours de formation sur l'évaluation des investissements, et des conseillers sont en train d'être introduits au ministère afin d'approfondir les capacités du personnel dans ce même domaine. La proposition de restructuration du ministère, qui déplacerait l'Unité de gestion et suivi des programmes de la Direction du budget vers la Direction de la planification, est considérée comme un moyen de stimuler les capacités en matière de gestion et suivi des projets.

Partie D : Plusieurs structures politiques et institutionnelles internes soutiennent les compétences de coordination du ministère

Principales données probantes	Discussion
- La structure et les responsabilités du personnel chargé de la planification et de l'élaboration du budget sont bien définies, comme l'ont souligné les interviews et la documentation telle que les circulaires de planification et de budgétisation et le calendrier budgétaire détaillé. - Le personnel aussi bien de l'Unité de planification que de l'Unité de budgétisation, a reconnu sa participation au processus de l'autre unité et sa compréhension du processus de l'autre unité ainsi que les lignes claires de communication entre les deux unités. Par exemple, le personnel chargé du budget est souvent impliqué dans les consultations sur la planification. - Bien que la GFP soit décentralisée au Rwanda, avec les principaux gestionnaires du budget responsables au niveau des MDA, l'établissement de relations solides avec d'autres parties de l'Administration publique, en donnant des conseils et en dispensant des formations, a permis au MINECOFIN d'améliorer ses compétences. À titre d'exemple, la structure du CIP, qui, bien que dirigée par le MINECOFIN, implique une étroite collaboration avec les secteurs et crée une culture de prise de décisions conjointe. - Le renforcement des fonctions de planification du MINECOFIN et la création d'un poste politique s'y rattachant (ministre d'État à la planification), qui est responsable de la planification et des projets d'investissement, ont renforcé l'engagement politique au sein du ministère de mieux intégrer la planification et l'élaboration du budget. - Les hauts fonctionnaires de la planification ont souligné le degré d'autonomie accordé au MINECOFIN pour innover et changer la structure de planification et de budgétisation. Cette autonomie signifie que l'institution a elle-même mené des réformes. Une culture institutionnelle, caractérisée par l'habilitation du personnel à faire son travail, à innover et à gérer ses unités et projets, a renforcé la compétence de coordination grâce à un fort sentiment d'appropriation et l'aptitude à susciter le changement.	Une forte culture institutionnelle de gestion et une réforme conduite en interne sont des éléments aussi importants pour soutenir la coordination que la structure intégrée de planification et de budgétisation au sein du MINECOFIN. . - Bien que l'intégration ne soit pas obligatoire pour le MINECOFIN en vertu de la législation, les dirigeants font preuve d'un engagement important en faveur de l'intégration. Ce comportement ressort clairement des interviews et d'une évaluation des documents que le MINECOFIN a fournies aux MDA pendant le processus de planification. - L'intérêt politique concernant la fonction de planification du MINECOFIN a permis de mettre l'accent sur la qualité de l'évaluation et la hiérarchisation des projets d'investissement. Le MINECOFIN a donc été obligé de jouer un rôle plus important dans la coordination de l'intégration des dépenses en capital et courantes, tout en veillant à ce que les besoins courants futurs des projets d'investissement soient comptabilisés dans le processus de planification.

Partie E : Les capacités et systèmes des acteurs en dehors du MINECOFIN, en particulier les MDA, appuient la réussite de ses mécanismes de coordination

Principales données probantes	Discussion
- Des réformes en 2012 ont vu l'introduction d'Unités de mise en œuvre des projets uniques, qui ont accru l'appropriation, le suivi et la gestion des projets au niveau des MDA. - Ces unités sont venues remplacer les équipes qui géraient auparavant de multiples projets, car certains projets avaient été négligés en raison de contraintes des capacités. - L'intégration de la gestion et de la fourniture des données des projets dans le cadre des unités individuelles simplifie le contact avec les financiers externes, les agents de mise en œuvre et le MINECOFIN, grâce à un interlocuteur désigné pour chaque projet. - Ces dernières années, le personnel du MINECOFIN a observé une augmentation de la capacité des MDA à fournir des documents sur le profil de projet et d'autres documents de projet, en partie du fait que des conseillers experts dans les domaines spécifiques des projets ont été placés dans les ministères.	Un grand nombre de structures des MDA renforçant les compétences de coordination du ministère sont dirigées par des processus et systèmes d'appui mis en place par le MINECOFIN. Par exemple, le MINECOFIN a joué un rôle central dans l'introduction des Unités de mise en œuvre des projets uniques ; et le rôle de l'Unité de gestion et suivi des programmes est de coordonner et d'apporter des orientations ainsi que son appui aux Unités de mise en œuvre des projets uniques au sein des MDA. De plus, les orientations détaillées fournies dans les circulaires de planification et de budgétisation, notamment les modèles, améliorent les capacités des MDA. On constate néanmoins des lacunes de compétences au niveau des MDA concernant la production de documents de projet qui soient réalistes et bien chiffrés. Les MDA n'ont pas d'aptitude à fournir des informations réalistes sur les coûts et des évaluations de projet approfondies. Ce problème empêche le MINECOFIN de coordonner aussi efficacement qu'il le pourrait. L'amélioration de la qualité des études de faisabilité des projets et de l'information fournie dans les documents utilisés par le MINECOFIN pourrait renforcer les efforts entrepris pour intégrer les dépenses courantes et en capital.

Partie F : Des facteurs politiques externes ont contribué aux compétences de coordination du MINECOFIN.

Principales données probantes	Discussion
• L'engagement politique en faveur d'un lien renforcé entre planification et préparation du budget provient des plus hauts niveaux du Gouvernement, avec l'introduction d'un ministre d'État délégué à la Planification et le déplacement de toutes les fonctions de planification du cabinet du Président et du Premier ministre vers le MINECOFIN en 2015. • L'Unité macroéconomique (du MINECOFIN a souligné la portée de l'aval du FMI quant aux plafonds agrégés des dépenses de fonctionnement et en capital, ainsi que pour la dette. • Une culture de « dynamisme » pour tous les secteurs du Gouvernement a été identifiée lors de plusieurs interviews, comme principale contributrice de la réussite de l'intégration des dépenses courantes et en capital. Elle est motivée par un fort engagement à produire des initiatives générées aux plus hauts échelons du Gouvernement et perçue comme un facteur culturel pour conduire les réformes et s'engager à améliorer les services publics, y compris intégrer les dépenses de fonctionnement et en capital. • Les points focaux de l'Office rwandais de développement de la main-d'œuvre et de l'Office rwandais pour la promotion du développement du transport ont confirmé une relation collaborative entre le personnel des MDA et le MINECOFIN, avec une forte communication tout au long du cycle de planification et d'élaboration du budget.	Des facteurs politiques externes, y compris l'engagement de haut niveau du Gouvernement en faveur de l'intégration de la planification et de l'élaboration du budget, l'appui du FMI, et la culture de dynamisme et des réformes conduites en interne, ont renforcé les compétences de coordination du MINECOFIN. • Le rôle du FMI appuie les compétences de coordination du ministère en fournissant un appui externe légitime à l'analyse de l'Unité macroéconomique. Les critères suggérés sont élaborés et présentés par le MINECOFIN pour approbation par le FMI. Toutefois, le personnel du ministère a indiqué que le fait de savoir que le FMI effectuait le suivi de ces plafonds leur avait donné un niveau d'autorité supplémentaire pour les maintenir. • La bonne communication favorise les fortes compétences de coordination au MINECOFIN, où les points focaux ont des informations pertinentes et à jour sur les travaux des secteurs et une compréhension solide de leur travail. • On trouve au sein du MINECOFIN une culture de dynamisme et des réformes dirigées au niveau interne.

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

Les réformes continues pour améliorer le lien entre planification et élaboration du budget ont contribué à la forte intégration des budgets des opérations courantes et des opérations en capital. Ces dix dernières années, le Gouvernement a mis en œuvre par le biais du MINECOFIN des réformes qui visaient à renforcer les compétences institutionnelles du ministère, au moyen de fusions et de la réorganisation des fonctions relatives à la planification et à la préparation du budget, et de l'amélioration continue des capacités du personnel. Le Gouvernement s'est également donné les buts de mettre en place un solide cadre juridique de GFP et de veiller à son respect strict. Comme le révèle l'étude, les progrès réalisés n'auraient pas été possibles sans une forte structure de gouvernance ; un leadership engagé, visionnaire et redevable ; et l'approche holistique adoptée au niveau de la mise en œuvre des réformes. Ce qui suit est un résumé de certaines des réformes entreprises au fil du temps, et qui ont contribué à améliorer les liens entre la planification et la préparation du budget, et renforcé la compétence du MINECOFIN à intégrer les budgets des opérations courantes et des opérations en capital :

- a. **Réformes institutionnelles.** Avant 1997, les fonctions de planification et de préparation du budget étaient gérées séparément, par le ministère de la Planification et le ministère des Finances respectivement. Elles furent fusionnées au sein du MINECOFIN en 1997. Des réformes de la fonction publique se sont déroulées en 2006 et ont vu une diminution considérable de la taille du Gouvernement. Les deux fonctions de planification et de préparation du budget ont été confiées à la Direction générale de la planification économique, même si elles étaient toujours gérées séparément. Le Bureau central des projets et des finances extérieures, une entité gouvernementale autonome, était chargé du suivi de projet et du reporting. D'autres réformes en 2009 ont entraîné l'absorption de ce Bureau par le MINECOFIN, et la création d'une Direction générale de la Planification (planification et recherche en matière de développement national) et d'une Direction générale du Budget (Direction générale du Budget national). Les Unités de mise en œuvre des projets uniques ont été introduites en 2012 pour surmonter les difficultés découlant des unités de mise en œuvre de projets multiples présentes dans tous les secteurs de l'Administration publique et qui rendaient difficile la coordination ainsi que la planification et le suivi des projets.

Pour tenter de renforcer la fonction de planification, le poste de ministre d'État supprimé en 2007 a été restauré et un nouveau ministre d'État délégué à la Planification a été désigné. Le CIP a également été créé, réunissant ainsi les secrétaires permanents du MINECOFIN, les ministères à gros budget, le ministère de la Justice et les directeurs généraux du MINECOFIN. Ce comité veille à une approche plus rigoureuse de l'examen des projets d'investissement potentiels. Ceux-ci, s'ils sont approuvés, sont envoyés au MINECOFIN pour être financés. Récemment, le MINECOFIN s'est penché sur des façons de déplacer l'Unité de gestion et suivi des projets, actuellement sous l'égide de la Direction générale du budget national, vers la Direction générale de la planification et recherche en matière de développement national. Ce changement élargirait sa portée afin de suivre la performance physique, de fournir une rétroaction sur la performance des projets, et d'orienter les affectations de dépenses pendant le processus de planification et de préparation du budget. Cette dernière réforme institutionnelle devait être mise en œuvre en 2016/17, mais a été retardée.

- b. **Réformes juridiques.** Avant 2006, la législation en matière de GFP était composée de plusieurs lois. La Loi organique relative aux finances et au patrimoine de l'État (LOFP) a été adoptée en 2006, et ses réglementations financières en 2007. Elle a ensuite été modifiée en 2008 avant d'être mise à jour dans le cadre d'une nouvelle loi en 2013 pour tenir compte des dernières évolutions de la GFP. Les réglementations financières ont également été mises à jour en 2016. La promulgation de la LOFP a entraîné un changement fondamental de la GFP au Rwanda par l'introduction de responsabilités élargies et partagées au niveau de la gestion des finances publiques, et par l'établissement de principes et modalités relatifs à la bonne gestion des finances et des biens publics.
- c. **Gestion axée sur les résultats.** En 2006, les contrats de performance (Imihigo) ont été introduits à tous les niveaux du Gouvernement, afin de mettre à profit les traditions culturelles et historiques entre les monarques et leurs sujets. Une politique de gestion de la performance axée sur les résultats concernant les services publics du Rwanda est en place depuis 2015 pour institutionnaliser les contrats de performance, et introduire la pratique de la gestion de la performance axée sur les résultats dans le contexte des services publics. Cette politique vise à promouvoir l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de la prestation de services, permettant ainsi au Gouvernement de tenir ses engagements politiques et d'atteindre les cibles de sa stratégie de développement nationale en temps voulu.
- d. **Cadre politique clair.** Le document de politique fondamentale au Rwanda s'intitule « Vision 2020 » ; en place depuis la fin des années 1990, il vise à élever le Rwanda au statut de pays à revenu intermédiaire d'ici à 2020. Tous les autres documents de politique s'appuient sur « Vision 2020 ». Bien que celui-ci soit considéré comme une déclaration politique ambitieuse à long terme, des outils opérationnels ont été instaurés pour guider l'élaboration de politiques à moyen terme. La SDERP est dans sa deuxième phase, qui suit le premier document de stratégie de lutte contre la pauvreté (2002–2005) et la première phase de la SDERP (2008–2012). La SDERP s'est démarquée du document de stratégie de lutte contre la pauvreté, en redéfinissant les priorités du pays et en promouvant la consolidation et l'élargissement de la décentralisation des dépenses publiques, et de solides mécanismes de redevabilité venaient la compléter. On reconnaît également le rôle du secteur privé dans l'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté. Les stratégies sectorielles au niveau du Gouvernement central et les plans de développement de district au niveau décentralisé, sont fondés sur la SDERP et orientent les cadres de dépenses à moyen terme et les affectations budgétaires dans le cadre de la loi de dotations annuelles.
- e. **Systèmes d'information.** Le MINECOFIN œuvre à l'élaboration du système intégré d'information sur la gestion financière depuis 2006 dans le cadre d'une vaste initiative de réforme de la GFP. Le système intégré d'information sur la gestion financière du Rwanda est passé d'un simple système de préparation du budget à un système intégrant la comptabilité et le reporting. Il comportera également un module de planification, pour que soit inclus le cycle complet, de la planification à la comptabilité en passant par la préparation du budget. Des plans prévoient actuellement d'aligner ce système sur le système de gestion intégrée des salaires et d'informations sur le personnel, et le système de passation de marchés publics. Disposer d'un système intégré a fortement contribué aux compétences de coordination du MINECOFIN et fait place à de meilleurs liens entre la planification et l'élaboration du budget, ainsi qu'à l'amélioration de l'intégration des budgets des opérations courantes et des opérations en capital. Les plans alignés sur la SDERP et les priorités sectorielles sont élaborés au sein du système intégré d'information sur la gestion financière, avec le calcul des coûts des plans formant les demandes budgétaires ajustés pour se limiter aux plafonds définis par le MINECOFIN. Ensuite, la mise en œuvre, le contrôle des dépenses et la comptabilité sont effectués par le biais du même système.

Beaucoup de progrès ont été réalisés mais des problèmes persistent. Si les éléments probants semblent indiquer des progrès au niveau des liens entre la planification et l'élaboration du budget, et au niveau de l'intégration des budgets des opérations courantes et en capital, des défis persistent au niveau de la planification budgétaire pluriannuelle du Rwanda. Le MINECOFIN et les ministères dépensiers font toujours face à des difficultés pour estimer avec précision les futures dépenses de fonctionnement des actifs immobilisés en cours. Deux conclusions majeures découlent de l'étude des raisons pour lesquelles des difficultés persistent. La première a trait au fait qu'il n'existe pas de politique d'orientation globale portant sur l'entretien des actifs immobilisés de l'État. Il existe des directives concernant les affectations de dépenses pour entretenir certaines infrastructures, mais uniquement pour l'année en cours (par exemple, les dépenses d'investissement décentralisées affectent systématiquement aux dépenses courantes entre 7 et 10 pour cent de l'enveloppe totale des dépenses en capital, mais sans affectation explicite pour les années à venir). Il n'existe pas de politique complète à l'échelle du Gouvernement sur l'entretien. La deuxième difficulté est de nature opérationnelle : tandis que le MINECOFIN demande des estimations des futurs coûts courants dans les modèles de circulaire budgétaire depuis 2014/15, les estimations fournies par les ministères dépensiers ne sont pas toujours précises, et le MINECOFIN n'a pas réussi à exploiter systématiquement les informations fournies dans ces modèles pour affecter les dépenses courantes ou futures des actifs immobilisés actuels.

Annexe

Annexe à la matrice de reporting

Carte des activités et des flux d'informations dans le processus budgétaire des dépenses en capital du Rwanda, avec les principales dépendances identifiées

