

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



Étude de cas pays : L'Afrique du Sud

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 :
L'Afrique du Sud**



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Remerciements

Cette étude de cas a été rédigée par Joan Stott de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI). M^{me} Stott a mené des interviews avec des représentants et des fonctionnaires de la Trésorerie nationale sud-africaine, du ministère de l'Éducation, du ministère de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation et, de la société civile.

Les informations contenues dans cette étude de cas ont été incorporées aux résultats des interviews menées au Botswana, en Namibie 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 concernés de chaque pays.

CABRI tient à remercier les fonctionnaires sud-africains 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} Stott 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	8
Question deux	
<i>Qu'indiquent les résultats de gestion des finances publiques sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires ?</i>	8
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>	11
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>	13
Conclusion et enseignements tirés	16
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>	16

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 sud-africain, le ministère des Finances (MdF) ou Trésorerie nationale (Trésor public), est responsable du budget ordinaire ou de fonctionnement et du budget d'infrastructure (ou d'équipement) et d'investissement (ou budget des opérations en capital). La Commission nationale de planification est la gardienne du Plan national de développement, qui a été récemment adopté en tant que stratégie globale du gouvernement. Toutefois, la Commission nationale de planification n'est plus un ministère à part entière. Toutes les dépenses en capital – telles que définies pour ce document – sont prises en compte dans le cadre budgétaire établi par la Trésorerie nationale. Dès l'adoption du budget, les administrations nationales, provinciales et municipales sont chargées de gérer et de dépenser ces fonds. Selon le Plan comptable standard (PCS) et le modèle de présentation (reporting) économique adopté par la Trésorerie nationale, les paiements relatifs aux éléments autonomes ou stocks sont classés comme ordinaires si le coût de chaque élément se situe en dessous du seuil en capital (et non pas le coût du nombre total d'éléments). Si le coût d'un élément dépasse le seuil, il est classé en tant que paiement en capital. En outre, le PCS et le modèle de reporting économique stipulent que les paiements effectués sur des projets doivent être comptabilisés. Tout stock quel qu'il soit (comme des briques, du ciment ou des clôtures) ou tout paiement des salaires versés aux personnes directement impliquées dans la construction d'une salle de classe ou d'une école, par exemple, qui ne sont pas directement employées par le gouvernement, doivent être comptabilisés dans le cadre du « coût de production ». En fait, la rémunération des personnes employées par le gouvernement, comme par exemple les professeurs, fait partie des paiements ordinaires. Elle n'inclut pas les ouvriers du bâtiment, les architectes ou les ingénieurs qui ne sont employés que pendant la durée d'un projet.

Dans cette étude, l'enseignement est une fonction simultanée – les ministères nationaux et provinciaux en assument la responsabilité. Les fonds sont transférés aux ministères provinciaux de l'Éducation de base, soit dans le cadre de leur dotation provenant de la part équitable provinciale (PEP) soit sous forme d'une subvention conditionnelle (ou don conditionnel). La PEP est la part des recettes recueillies à l'échelle nationale mais affectées à chaque province. Cette approche se fonde sur l'article 227 de la Constitution. La part de chaque province est calculée selon une formule basée sur six composantes qui tiennent compte de la demande relative de services entre provinces. Quatre des six composantes s'appuient sur les données démographiques. Les fonds affectés dans le cadre de la PEP sont inconditionnels et ne doivent pas être forcément dépensés selon les composantes utilisées dans la formule. Les provinces peuvent budgétiser leurs ressources comme bon leur semble afin d'offrir les services nécessaires. La composante « Éducation » de la formule représente 48 % de la PEP globale qui est calculée en fonction du nombre d'enfants scolarisés et du nombre d'enfants qui devraient être scolarisés. Toutefois, les provinces ne sont pas obligées d'affecter 48 pour cent de la PEP destinée à l'éducation.

Les pouvoirs de la Trésorerie nationale sont prévus par la Loi, à l'article 16 de la Constitution. La Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) (1999) applique les articles 213, 215, 216, 217, 218 et 219 de la Constitution. Le chapitre deux de la LGFP établit la Trésorerie nationale (Trésor public).

Du point de vue institutionnel, les budgets de fonctionnement (ordinaire) et d'investissement (des opérations en capital) sont intégrés au sein d'un ministère national unique (la Trésorerie nationale) lors de la planification du budget. Les propositions de budget du ministère de l'Éducation de base devraient inclure aussi bien les besoins de dépenses ordinaires qu'en capital pour le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Cette inclusion est stipulée dans la lettre de cadrage de la Trésorerie. Chaque année, la Trésorerie nationale communique au mois de mai ou juin, les directives relatives au CDMT et à la planification des opérations en capital, qui orientent les propositions de budget des ministères soumises au CcDMT. Les directives de 2017 comprennent une partie qui traite en particulier des coûts d'entretien et de projet en cours « les frais d'entretien directs comprendront les dépenses d'entretien des actifs pendant tout le cycle de projet afin que ces derniers soient en mesure d'exécuter les extrants déterminés et pourront inclure les coûts des matières premières, des outils et de l'équipement ainsi que de la main-d'œuvre associée à l'entretien. Le niveau d'entretien retenu doit correspondre aux prévisions des coûts d'investissement et de fonctionnement. Il est important de s'assurer que les frais d'entretien soient budgétisés et ne soient pas détournés vers d'autres contraintes de financement au cours de l'exercice, afin de veiller à ce qu'il n'y ait aucun épuisement du stock actuel d'actifs.»

La LGFP, qui régit les dépenses nationales et provinciales, permet aux ministères de transférer des fonds dans le cadre des paiements courants (par exemple, de l'entretien aux salaires) ainsi que dans le cadre des paiements en capital. Mais les ministères ne sont pas autorisés à dépasser les affectations budgétisées et ne peuvent pas transférer des fonds du budget des opérations en capital au budget ordinaire. Les budgets d'investissement et de fonctionnement sont tous les deux publiés en un seul document. Les classifications fonctionnelles et économiques sont mises à disposition des dépenses, que ce soit au niveau global ou par vote/ministère.

Les municipalités sont régies par la Loi sur la gestion des finances municipales (LGFM) (2003). La LGFP et la LGFM limitent les provinces et les municipalités respectivement en ce qui concerne le type d'emprunt qu'elles peuvent faire pour ce qui est des dépenses en capital. Les transferts en capital sont faits sous forme de dons (ou subventions) aux municipalités, qui bénéficient d'une indépendance législative ; la législation interdit le contrôle de l'entretien.

Quelles sont en général les responsabilités du MdF et de la Commission nationale de planification, puis tout au long du cycle budgétaire pour les dépenses en capital versus les dépenses ordinaires ?

Préparation du budget

Chaque trimestre, la Trésorerie nationale fait des projections macroéconomiques qu'elle utilise pour mettre à jour le cadre budgétaire. Ce cadre comprend des données agrégées des administrations publiques consolidées [y compris les ministères à l'échelle nationale et provinciale, les caisses (ou administrations) de sécurité sociale et certains organismes publics) pour les recettes, les dépenses et les charges du service de la dette. La base de données du cadre budgétaire est liée à plusieurs autres bases de données de la Trésorerie nationale. Les Finances publiques, les Relations intergouvernementales (RIG) et le Bureau du budget (collectivement appelés le Groupe budgétaire) sont les trois services (ou divisions) qui coordonnent les informations sur les dépenses et les recettes des administrations nationales, provinciales et municipales pour le CDMT.

Au début du processus budgétaire en juillet, le cadre budgétaire du dernier budget (déposé en février) est mis à jour avec l'intégration des résultats macroéconomiques et des prévisions révisées en juin de la période du CDMT. Puis, le Bureau du budget rencontre le Comité de travail chargé de l'analyse des recettes afin de déterminer les prévisions de recettes révisées du CDMT, après quoi le Groupe budgétaire discute des réductions de dépenses requises ou de la croissance réelle des dépenses prévues chaque année ou au cours de la période du CDMT— compte tenu des recettes, des projections macroéconomiques et du coût du service de la dette. Le Groupe budgétaire doit aussi prévoir chaque année, la réserve pour imprévus (ou fonds de prévoyance). L'année « un » est une réserve pour dépenses inévitables et imprévues ; au cours de l'année « deux » ou « trois », la réserve sert à faire face à des dépenses inévitables ainsi qu'aux dépenses supplémentaires ou nouvelles des ministères. Une fois que « l'enveloppe » ou le plafond des dépenses est déterminé, la Trésorerie nationale procède à l'audience des propositions et présentations de budget des ministères dans le cadre du processus du CcDMT. Les ministères sont regroupés selon les fonctions stratégiques et doivent faire état des dépenses faites à ce jour, des propositions de dépenses supplémentaires ou des modifications de dépenses dans le cadre du CDMT ainsi que des économies proposées. Les ministères déterminent alors la part des dépenses ou d'épargne supplémentaires parmi le groupe de fonctions. Les dépenses en capital et ordinaires sont discutées et intégrées tout au long de ce processus. Un processus du CcDMT analogue a lieu entre les ministères provinciaux afin de déterminer les attentes.

Les services « Finances publiques » et « RIG » collaborent étroitement au cours de la phase de préparation afin de déterminer toute modification apportée aux subventions conditionnelles accordées aux provinces et aux municipalités.

Une ou deux fois pendant le processus du CcDMT, le ministre et le Comité budgétaire ministériel¹ prennent connaissance du cadre budgétaire et de la répartition (ou division) des recettes (partagées entre les administrations nationales, provinciales et locales/municipales). Dès la finalisation du processus du CcDMT et du processus du Conseil budgétaire², le cadre budgétaire proposé est approuvé par le ministre et le Comité budgétaire ministériel. Une copie du cadre budgétaire figure dans l'énoncé (ou déclaration) de politique budgétaire à moyen terme qui est présenté au conseil des ministres.

Le ministre des Finances présente l'énoncé de politique budgétaire à moyen terme au Parlement à la fin du mois d'octobre. Les comités (ou commissions) parlementaires discutent et débattent du cadre puis sont en mesure de contester les prévisions en vertu de la Loi sur la procédure de modification des projets de loi de finances et des affaires connexes (2009).

Le CDMT est également présenté en octobre et constitue la base du budget qui sera déposé en février l'année suivante. Entre novembre et février, le cadre budgétaire est mis à jour avec les résultats macroéconomiques de décembre et les prévisions révisées. Le Comité de travail chargé de l'analyse des recettes se réunit de nouveau en vue de réviser les prévisions des recettes s'il y a lieu. Les modifications des impôts et des dépenses fiscales sont à l'entière discrétion du ministre des Finances et ne figurent pas dans les discussions du Comité. Enfin, le cadre est mis à jour pour inclure tout ajustement apporté à l'état prévisionnel des dépenses et aux projections du coût du service de la dette. Cela est discuté deux fois au cours du processus avec le ministre et le Comité budgétaire ministériel. Dès sa finalisation, le cadre est communiqué au conseil des ministres avant sa présentation par le ministre devant le Parlement en février. Entre février et avril, les comités parlementaires tiennent des séances sur le budget et peuvent faire des ajustements conformément aux stipulations de la Loi sur la procédure de modification des projets de loi de finances et des affaires connexes. Le budget est adopté et mis en œuvre en avril.

Les processus des ministères dépensiers. Au niveau des ministères dépensiers, les budgets de fonctionnement et d'investissement sont traités ensemble. Dans le ministère de l'Éducation de base (MdEB), la Direction de la planification de l'espace physique et de la scolarité rurale prépare et gère les propositions de budget d'investissement (de développement) destiné à l'infrastructure scolaire, y compris les frais d'entretien requis. En vertu de la Loi sur la gestion des actifs immobiliers de l'État (2007), le ministère des Travaux publics est responsable de l'entretien de l'infrastructure publique, y compris des écoles. Les neuf provinces ne doivent pas toutes utiliser le ministère pour entretenir les bâtiments – lorsque cette utilisation est facultative, les provinces ont passé des contrats avec des organisations non gouvernementales pour faire ce travail, en partie à cause du travail « peu soigné » et de la mauvaise prestation de service du ministère. Les fonds sont affectés en fonction des responsabilités. La Trésorerie nationale a inclus une part obligatoire pour l'entretien (20 %) dans la subvention aux infrastructures scolaires à partir de 2017/18 à titre expérimental pour soutenir et, dans certains cas, pour obliger les provinces à dépenser les fonds destinés à l'entretien des écoles. D'après le MdEB, les coûts d'entretien ordinaires sont le maillon faible du processus d'élaboration du budget d'investissement provincial.

Les provinces soumettent les plans de projet d'investissement au MdEB qui les rassemble dans le cadre de sa proposition de budget à la Trésorerie nationale. Le MdEB vérifie et met à jour la part ordinaire des coûts dans les propositions. Les équipes des finances publiques de la Trésorerie nationale et la Direction de la planification de l'espace physique et de la scolarité rurale du MdEB déterminent conjointement l'affectation budgétaire totale et les modifications à apporter au niveau de référence du CDMT. Le service « RIG » travaille en liaison avec les ministères au niveau provincial et intègre cette discussion dans les décisions du Groupe budgétaire. Cette démarche a lieu dans le cadre des discussions du CcDMT. Le conseil des ministres fait les recommandations finales au Parlement.

Le membre du Comité exécutif (MCE) provincial et le ministère national chargés de l'Éducation, sont légalement responsables de la dispense d'une éducation aux enfants (en fonction simultanée). En 2013, le MdEB a élaboré des normes et standards relatifs aux bâtiments des écoles, qui sont en cours d'application.

Les processus d'affectation du ministère central. La Trésorerie nationale qui a élaboré le Programme d'amélioration de la réalisation des infrastructures (IDIP) afin de renforcer les capacités au niveau des administrations provinciales et municipales, l'a déployé en 2004. Ce programme a permis d'éliminer l'approche improvisée suivie pour réaliser les projets et de mettre en œuvre un système standardisé. Lorsqu'il y avait une volonté de renforcer les capacités, les dépenses ont été améliorées jusqu'à 90 pour cent. Mais les provinces du Cap oriental (Eastern Cape) et du Limpopo sont à la traîne, en raison principalement de retards/dossiers en souffrance et d'un manque de systèmes, d'informations consolidées et de compétences. Cette situation s'est traduite

1 Le Comité budgétaire ministériel qui est constitué en tant que commission du conseil des ministres, est présidé par le ministre des Finances. Ses membres sont nommés par le Président sur recommandation du MdF. Cette commission regroupe des représentants du MdF (y compris le ministre adjoint des Finances) ; du ministère de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation (MdPSE) ; du ministère de la Fonction publique et de l'Administration ; du ministère de la Gouvernance participative et des Affaires traditionnelles ; du ministère des Entreprises publiques ; du président du Pôle économique ; du président du Pôle social ; du ministère du Commerce et de l'Industrie ; du ministère de la Santé ; du ministère des Sciences et Technologies ; et, du ministère de l'Eau et de l'Assainissement. Elle peut aussi inviter d'autres membres du conseil des ministres ou hauts fonctionnaires pour assister et/ou soumettre des questions qui présentent de l'intérêt pour son mandat. En plus des dirigeants politiques, le Directeur général de la Trésorerie nationale, le cabinet du Président et le MdPSE participent aux réunions de la commission. Les hauts fonctionnaires de la Trésorerie nationale peuvent y participer, tel que déterminé par le Directeur général.

2 Le Conseil budgétaire et le forum du budget sont des structures situées au sein du processus budgétaire qui examinent si l'obligation constitutionnelle d'une répartition équitable des recettes entre les trois sphères gouvernementales a bien été remplie et si les priorités communes ont été convenues. Ces deux structures examinent toutes les décisions prises dans le cadre du processus budgétaire qui ont des implications intergouvernementales.

par exemple dans le cadre de l'éducation, par le fait que les enseignants étaient responsables de l'exécution de l'infrastructure. Des problèmes politiques ont aussi été relevés (le gouvernement est le plus grand contributeur au PIB dans ces provinces, si bien que la recherche de l'avantage personnel (ou maximisation de la rente) est élevée. Le programme IDIP devrait prendre fin en 2018.

En 2011/12, la Trésorerie nationale a adopté la subvention aux travaux en retard dans les infrastructures scolaires, une subvention indirecte visant à éliminer et à remplacer l'infrastructure scolaire inappropriée, et à assurer l'accès aux services de base. Le financement du secteur de l'éducation provient des recettes des provinces, de la part équitable provinciale et des subventions à l'infrastructure (la subvention aux travaux en retard et la subvention aux infrastructures scolaires)³. En raison de l'échec d'exécution dans les provinces, des fonds ont été alloués au niveau national. Dès l'achèvement des actifs, ces derniers sont transférés au Registre des actifs provinciaux. Il était prévu que la subvention aux travaux en retard soit un projet à court terme et à impact élevé. Bien que le gouvernement national ait estimé que cette subvention améliorerait sa prestation, il a fallu deux ans pour développer les capacités nécessaires pour la mettre en œuvre. En outre, des priorités politiques combinées, telles que la création d'emplois et l'implication des communautés, ont ralenti le rythme de mise en œuvre. Les capacités d'exécution et de gestion des contrats au sein du MdEB faisaient également défaut. La Trésorerie nationale a officiellement créé la subvention aux travaux en retard avant la fin de la deuxième année. Au cours de l'année « un », 624 millions de rands n'ont pas été dépensés (sur un montant affecté de 700 millions de rands) et au cours de l'année « deux » 860 millions de rands n'ont pas été dépensés (sur un montant alloué de 2,3 milliards).

En raison de son manque de succès, la subvention aux travaux en retard a été incorporée à la subvention aux infrastructures scolaires à partir de 2017/18. Le MdEB est responsable de l'exécution, tandis que l'équipe des finances publiques de la Trésorerie nationale est chargée de commenter les priorités politiques globales par le biais des exercices provinciaux de référence, avec le service « RIG » aidant les trésoreries provinciales afin d'assurer les bonnes dotations aux ministères provinciaux de l'Éducation en ce qui concerne, entre autres, le nombre d'enseignants, d'écoles et de manuels scolaires. Récemment, l'équipe « RIG » chargée du soutien à l'infrastructure et l'équipe chargée de la planification de l'infrastructure au sein du Bureau du budget ont demandé aux ministères de soumettre des informations plus représentatives des projets d'investissement. Grâce à ces informations, les crédits affectés aux projets d'investissement sont maintenant effectués dans leur totalité (et non plus annuellement) afin de couvrir les coûts de leur cycle de vie, et les flux de trésorerie sont déterminés par le rythme de déploiement d'un projet. Cette approche tient compte des retards dans l'exécution des projets et réduit le niveau de sous-utilisation des crédits chaque année.

Le principal problème lié à la subvention aux travaux en retard était le fait de son statut de dotation annuelle qui, dans certains cas, a ralenti le démarrage de l'exécution des projets. En outre, les crédits n'étant pas reconductibles, le ministère a perdu les fonds de l'exercice qui n'ont pas été dépensés. La subvention a donc été prolongée, de trois à six ans. Cependant, il restait encore des défis à relever, du fait de l'existence d'un trop grand nombre d'intermédiaires entre l'administration publique nationale et l'exécution au niveau provincial. Il existait aussi un problème de coordination en matière de planification pour l'inclusion des services municipaux et du transport afin de soutenir une école, ainsi que des décisions pour déterminer s'il fallait mieux remettre en état les petites écoles ou les remplacer par une nouvelle école plus grande. De telles décisions sont rendues difficiles par l'éloignement marqué du gouvernement national des réalités provinciales. L'entretien a aussi été exclu de la subvention, de sorte que les provinces risquent moins de prendre l'initiative de le comptabiliser. La subvention indirecte aux travaux en retard fera partie de la subvention aux infrastructures scolaires à partir de 2017/18 et inclura des conditions sur la planification de la distribution des enseignants et de l'entretien. Le MdEB participera alors uniquement à la supervision. À partir de 2017/18, 20 pour cent de la subvention aux infrastructures scolaires seront réservés à l'entretien.

Il existe plusieurs unités au sein de la Trésorerie nationale qui travaillent sur des projets d'investissement. L'équipe de planification de l'infrastructure du Bureau du budget maintient une base de données sur tous les projets de l'État, qui comprend les coûts du cycle de vie et le stade de livraison (d'exécution). L'équipe des finances publiques examine les projets dans le cadre des priorités politiques sectorielles globales et les propositions de budget des différents ministères. L'équipe « RIG » dispose d'une unité dédiée à la planification et à l'exécution de l'infrastructure. Elle travaille en étroite collaboration avec une autre équipe « RIG » sur le programme IDIP et gère le modèle de reporting à l'égard de l'infrastructure, une base de données sur le Web qui est mise à jour avec les propositions de budget et les étapes de livraison. Quelques problèmes sont constatés en ce qui concerne la saisie des données parce que les provinces présentent souvent des projets différents de ceux qui ont été approuvés dans le cadre du processus budgétaire, puis mettent en œuvre encore un autre ensemble de projets. Le modèle de reporting à l'égard de l'infrastructure a permis aux MCE provinciaux et au MdF d'identifier les signaux d'alerte (drapeaux rouges), mais n'a pas contribué au maintien d'une comptabilisation précise de ce qui est exécuté sur le terrain. Le service chargé des projets d'investissement évalue les grands projets ou les mégaprojets. Les projets éducatifs ont souvent trop peu de valeur pour être examinés par cette équipe, mais au cas où elle serait impliquée, son rôle consiste à formuler des recommandations aux Finances publiques et au Bureau du budget sur l'établissement des coûts, la planification et les risques associés au projet. L'équipe « PCS » supervise l'aspect financier de la comptabilité des dépenses en capital.

³ Annexe 5/4 de la Loi sur la répartition des recettes.

Malgré ces équipes compétentes qui travaillent à la réalisation d'un processus de budget unique, aucune de ces bases de données ne communiquent entre elles – chacune d'entre elles sont indépendamment maintenues et contiennent souvent des informations différentes.

L'équipe « Coopération internationale pour le développement » est responsable du financement apporté par les donateurs dans les différents secteurs et assure la liaison principale entre les donateurs et les équipes sectorielles des finances publiques pertinentes.

Intégration du cycle de projets et du cycle budgétaire. Les ministères devraient avoir terminé les études de faisabilité et les études d'impact sur l'environnement associées avant de soumettre leur proposition de budget. Les directives de la Trésorerie nationale relatives à la planification du budget d'investissement indiquent que ce qui suit devrait être conclu et inclus dans la proposition de budget (le détail de chacun de ces éléments dépend de la taille et de la portée du projet) :

- Travaux préparatoires
- Analyse des besoins et de la demande tout en précisant les extrants (livrables) du projet
- Analyse des options
- Analyse de la demande
- Analyse technique détaillée
- Étude de milieu (analyse environnementale)
- Analyse socioéconomique
- Diligence juridique et réglementaire normale
- Évaluation de la viabilité
- Analyse financière
- Analyse économique
- Évaluation des risques et analyse de sensibilité
- Option préférée
- Niveau de préparation de mise en œuvre
- Capacités institutionnelles
- Plan de passation des marchés
- Note conceptuelle du projet.

Mise en œuvre

Les processus de présentation et d'approbation parlementaires ont été discutés en détail. Il existe un processus distinct pour le dépôt et l'approbation du budget national (y compris la répartition des recettes) et la présentation de l'Annexe B5 par province. Le budget national est déposé en février et les budgets provinciaux, y compris l'Annexe B5 des projets d'investissement, sont présentés en février/mars. Le service « RIG » a noté que ce calendrier ne donne pas beaucoup de temps à la Trésorerie nationale pour déterminer s'il y a des différences entre ce qui a été soumis pour la répartition des recettes et ce qui fait partie de l'Annexe B5.⁴

Une fois que les commissions (ou comités) de travail parlementaires ont discuté des propositions, celles-ci sont approuvées et les fonds peuvent être affectés. L'administration publique nationale et l'administration publique provinciale ont toutes les deux un exercice qui débute le 1^{er} avril.

Comme indiqué auparavant, les crédits budgétaires provinciaux se composent des propres recettes provinciales, de la part équitable provinciale et des dons conditionnels. L'article 227 de la Constitution stipule que les provinces doivent utiliser leurs propres sources de recettes pour subvenir à leurs besoins et l'article 230 leur permet d'emprunter pour les dépenses tant ordinaires qu'en capital. La Constitution indique que les emprunts ne peuvent être utilisés que comme financement de soudure (ou financement-relais) pour couvrir un déficit budgétaire et doivent être remboursés dans un délai de 12 mois. Le MCE provincial peut emprunter à plus long terme dans le cas de dépenses en capital, comme l'indique la Loi sur les pouvoirs d'emprunt du gouvernement provincial (1996). Les provinces ne peuvent emprunter que sur le marché national et ne peuvent pas assumer des engagements étrangers.

Le gouvernement national finance ses dépenses en capital (d'investissement) par le biais du Fonds national de recettes (ou Fonds de recettes publiques) et par l'emprunt sur les marchés locaux et étrangers. L'emprunt a été conclu pour combler l'écart entre les recettes et les dépenses et ne se fait pas projet par projet. Tout financement provenant de partenaires du développement ou de banques de développement sont généralement réalisés sur une base concessionnelle. L'unité de la Trésorerie nationale chargée de la gestion des passifs surveille les exigences de trésorerie de l'État et vérifie quotidiennement l'ensemble des comptes.

⁴ L'Annexe B5 se rapporte au Projet de loi sur la répartition finale des recettes. Les provinces alignent leurs plans de gestion du programme d'infrastructure sur cette annexe.

Comptabilité

Les gouvernements national et provinciaux présentent chaque mois des informations via le système comptable de base, qui est en service depuis 40 ans en Afrique du Sud et a été adapté pour aborder les changements du PCS (qui a maintenant huit segments). Depuis 12 ans, la Trésorerie nationale travaille sur la mise en au point d'un système intégré adapté de gestion de l'information financière, qui devrait être mis en œuvre au cours des deux prochaines années. Les ministères nationaux et provinciaux devront incorporer chaque mois des informations dans le système et en faire état chaque trimestre à la Trésorerie nationale. Ce processus fera partie du système de suivi en cours d'exercice. L'équipe « PCS » a indiqué éprouver un certain sentiment de gêne quant à l'utilisation d'un si grand nombre de modèles différents de reporting sur les dépenses en capital entre services. Elle préférerait un système unifié qui puisse satisfaire à toutes les exigences des utilisateurs.

Les systèmes de comptabilité comprennent les dépenses courantes et en capital et peuvent être structurés en tant que classification économique ou fonctionnelle.

Le gouvernement national et les gouvernements provinciaux utilisent une classification (ou nomenclature) hybride de statistiques de finances publiques, qui est mise à jour sur la base de caisse. La Banque centrale d'Afrique du Sud rassemble et publie également des données relatives aux administrations publiques nationales et provinciales dans le cadre d'une classification complète de statistiques de finances publiques et du système de comptabilité nationale. Sur le plan des dépenses en capital, il est particulièrement difficile de comparer le budget aux données du bulletin trimestriel de la Banque centrale. Ce point est lié aux différentes sources d'informations (la Trésorerie nationale utilise le système de comptabilité de base ; la Banque centrale, quant à elle, se sert des statistiques SA) et aux différences de définitions des dépenses en capital entre le PCS, les statistiques de finances publiques et le système de comptabilité nationale.

Reporting, examen et évaluation

Les rapports financiers sont soumis à la Trésorerie nationale (comptable général) et examinés par plusieurs entités, y compris le service « RIG », le service « Finances publiques », le comptable général et les statistiques de finances publiques (PCS). Les informations sur la performance sont également collectées et utilisées au sein des ministères provinciaux, puis par le ministère de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation (MdPSE).

Au sein du service « RIG », l'unité d'analyse des budgets provinciaux a établi un modèle de reporting standardisé sur la performance trimestrielle, qui a été convenu entre les provinces et avec les ministères nationaux.

Les plans annuels de performance comprennent des objectifs annuels et des cibles trimestrielles (mesure de performance trimestrielle de suivi en cours d'exercice). Cette fonction a été transférée au MdPSE, qui partage le service « RIG » et la Trésorerie nationale. Une fonction de suivi existe au sein de chaque trésorerie provinciale, mais celle-ci a été transférée au cabinet du MCE.

Au fur et à mesure que les données se sont améliorées, le service « RIG » et le MdPSE ont commencé à comparer les indicateurs financiers et non financiers pour mesurer des éléments tels que l'optimisation des ressources. On peut craindre désormais l'existence d'un trop grand nombre de données et on se demande si ces dernières sont dans le bon format. Le PCS est normalisé jusqu'au niveau de structure cinq.⁵

L'équipe d'infrastructure RIG a essayé de se faire une idée des tendances en matière d'entretien, mais cela s'est avéré difficile en raison des différentes classifications de l'entretien, de la réhabilitation et de la rénovation entre provinces.

Le Parlement examine le budget d'ajustements, qui est présenté par la Trésorerie nationale chaque année en octobre, ainsi que les rapports de l'Auditeur général sur les dépenses des ministères nationaux et provinciaux. La Commission parlementaire sur les finances ou l'éducation peut demander de temps en temps des rapports spéciaux sur l'état d'avancement des projets ou programmes.

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

⁵ Le PCS a huit segments qui se rapportent aux données entrées dans le PCS par province. Il existe une compréhension commune de la manière de classer les fonds jusqu'au niveau cinq.

Séparation juridique et « présentationnelle » (de présentation)

Discussion

Comme énoncé ci-dessus :

Présentation du budget. La Trésorerie nationale soumet deux documents au Parlement qui précisent la répartition des dépenses au cours du cycle de préparation du budget

- L'énoncé (ou la déclaration) de politique budgétaire à moyen terme, qui est présenté en octobre en tant que rapport préalable au budget. Ce document qui est formulé par la Trésorerie nationale donne une vue d'ensemble des projections proposées du CDMT et des principales priorités politiques et stratégiques du prochain budget. Il reflète les dépenses en capital et ordinaires prévues ainsi qu'un projet de répartition des recettes.
- La Trésorerie nationale présente un relevé de la situation budgétaire (Révision du budget) et l'état prévisionnel des dépenses nationales (un livre détaillé des prévisions par vote) en février, qui comprennent les dépenses ordinaires et en capital pour toute la période du CDMT. Dans le cadre du processus, la Trésorerie nationale dépose également le Projet de loi sur la répartition des recettes, indiquant la séparation des administrations publiques nationales, provinciales et locales. L'état prévisionnel des dépenses nationales comprend les priorités stratégiques et politiques de chaque vote, avec une ventilation des dépenses et des informations par programme. Les dépenses de chaque programme sont détaillées par classification économique des dépenses en capital et ordinaires.

Chaque année, les provinces présentent l'état prévisionnel (ou prévisions) des recettes et des dépenses provinciales en février/mars. Cette présentation comporte les estimations telles que prévues dans la Loi sur la répartition des recettes, ainsi que l'état prévisionnel des dépenses de recettes de chaque province par vote et par programme. Un projet de loi portant ouverture des crédits est aussi présenté avec ce document.

L'état prévisionnel des dépenses sous-tend la Loi portant ouverture des crédits conformément à la LGFP. La Loi portant ouverture des crédits approuve les montants par vote et par division principale.

Reporting du budget. La révision du budget et l'état prévisionnel des dépenses nationales fournissent de brefs aperçus de la performance (exécution) des dépenses à ce jour. Mais le document principal contient des rapports de l'Auditeur général et du MdPSE (non financiers). Chaque année, l'Auditeur général présente habituellement en novembre des rapports au Parlement. La Trésorerie nationale publie un rapport mensuel de performance des dépenses et des recettes sur son site Internet.

Degré de décentralisation de la gestion des finances publiques

Discussion

La partie sur la séparation institutionnelle ci-dessus répond à ce problème.

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 en capital sont suffisamment intégrées</p> <p>Les dépenses en capital et ordinaires des ministères ne sont pas distinctes et sont par conséquent, intégrées au même processus budgétaire.</p>	<p>Les propositions budgétaires sont examinées globalement, et comprennent les dépenses en capital et ordinaires. Dans le cadre de la Loi portant ouverture des crédits, les fonds sont affectés aux ministères nationaux et provinciaux pour les dépenses en en capital et ordinaires. Les ministères sont également chargés de la gestion et de la présentation des rapports (reporting) concernant les dépenses en capital et ordinaires. La Trésorerie nationale et le MdPSE évaluent et contrôlent la performance financière et non-financière dans ces deux types de dépenses.</p>
<p>Les dépenses ordinaires et en capital sont insuffisamment intégrées</p> <p>Il ressort de l'étude que les dépenses courantes et en capital ne sont pas suffisamment intégrées. Et ce, malgré les efforts fournis par la Trésorerie nationale et le MdEB pour intégrer les processus. Les problèmes suivants ont été identifiés :</p> <ul style="list-style-type: none">• Les dépenses d'entretien ne sont pas réglementées dans le cadre des subventions conditionnelles destinées aux dépenses en capital.• La LGFP autorise les provinces à répartir et à affecter la part équitable comme bon leur semble.• La LGFP permet les mouvements de fonds au sein des « dépenses courantes » passant de l'entretien aux biens et services, ou aux salaires.• Le peu d'attention accordée aux « coûts du cycle de vie » des infrastructures dans les propositions de budget antérieures.• La séparation des fonctions entre les ministères provinciaux de l'Éducation (chargés des projets d'investissement) et le ministère des Travaux publics (chargé du maintien des actifs publics).	<ul style="list-style-type: none">• Les dépenses d'entretien ne sont pas réglementées dans le cadre des subventions conditionnelles pour les dépenses en capital. Jusqu'au budget de 2017/18, les dépenses ordinaires associées aux établissements scolaires et autres projets n'étaient pas comprises dans l'allocation des subventions conditionnelles. Il en est résulté que les provinces étaient obligées d'établir un budget pour l'entretien sur la part équitable provinciale (PEP) ou sur leurs propres revenus, malgré le fait qu'elles sont censées soumettre des budgets pour les projets d'investissement comprenant tous les coûts du cycle de vie. Depuis 2017/18, 20 pour cent de la subvention aux infrastructures scolaires seront affectés à l'entretien. Cette initiative sera mise en œuvre à titre d'essai et le montant alloué pourrait être augmenté à l'avenir si l'initiative s'avère appropriée.• La LGFP autorise les provinces à répartir et à affecter la part équitable comme bon leur semble. La législation prévoit que l'argent transféré du Fonds national de recettes en tant que PEP (part équitable provinciale) n'est pas assorti de conditions et par conséquent permet aux provinces de déterminer la meilleure façon d'utiliser les ressources mises à leur disposition pour la prestation des services. Théoriquement, l'entretien des actifs immobilisés ferait partie de leur mandat. Mais en cas de défaillance, aucune pénalité n'est infligée.

Principales données probantes	Discussion
<ul style="list-style-type: none"> • Les contraintes budgétaires très strictes depuis 2008/09. • Les coûts du cycle de vie se poursuivent au-delà du CDMT. 	<ul style="list-style-type: none"> • La LGFP permet les mouvements de fonds au sein des « dépenses courantes » en passant de l’entretien, aux biens et services ou aux salaires. L’Article 43 de la LGFP stipule que les comptables ne sont pas autorisés à prélever les sommes économisées sur les dépenses en capital pour couvrir les dépenses courantes. « Les économies » peuvent, toutefois, être transférées au sein d’une division ou d’un programme principal. Les données recueillies des budgets antérieures indiquent que les accords salariaux dans le secteur public se sont toujours avérés plus élevés que le montant initialement inscrit au budget. Par conséquent, les provinces et les ministères nationaux ont souvent été obligés de prélever les montants supplémentaires sur les allocations existantes, ce qui réduit les fonds disponibles pour l’entretien. Les provinces s’appuient trop sur les subventions conditionnelles dans des secteurs tels que l’éducation, n’effectuant aucun apport en capitaux sur la part équitable ou sur leurs propres revenus. Aucune allocation pour l’entretien n’est prévue dans le cadre des paiements courants de parts équitables. • Le peu d’attention accordée aux « coûts du cycle de vie » des infrastructures dans les propositions de budget antérieures. Les directives relatives à la planification des investissements et les directives du CDMT constituent des réformes récentes du processus budgétaire. L’importance accordée à l’inclusion de l’entretien et des coûts du cycle de vie dans les propositions de budget est également un phénomène récent, remontant aux deux ou trois dernières années. Naturellement, il reste encore beaucoup de chemin à faire avant de pouvoir institutionnaliser ces pratiques au sein du processus budgétaire. Dans le passé, l’Afrique du Sud a également financé des projets d’investissement prioritaires sur le plan stratégique, indépendamment de la qualité des budgets soumis au CcDMT. Les travaux en retard en matière d’entretien sont un problème important, notamment dans le domaine de l’éducation. Les projets d’entretien sont souvent reclassés comme projets d’investissement à cause de leur coût, de leur taille ou de leur ampleur. Le MdEB se débat avec le problème des coûts d’entretien liés au cycle de vie – comme c’est le cas lors de la construction d’une nouvelle école qui se dégrade rapidement en raison d’un manque de planification. • La séparation des fonctions entre les ministères provinciaux chargés de l’Éducation (responsables des projets d’investissement) et le ministère des Travaux publics (responsable du maintien des actifs publics). Le ministère des Travaux publics est responsable de l’entretien des infrastructures publiques, notamment des écoles. Mais certaines provinces ne sont pas obligées d’avoir recours au ministère des Travaux publics pour l’entretien des bâtiments – certaines d’entre elles ont confié ces travaux à des tiers à cause de la médiocrité des services fournis par ce ministère. La plupart des travaux en retard dans l’entretien des infrastructures scolaires sévissent dans la province du Cap oriental (Eastern Cape), alors que la province du Cap occidental (Western Cape) est en mesure de réaliser des projets, d’avoir accès à la subvention indirecte et d’effectuer la mise en œuvre de façon autonome. Bien que les infrastructures scolaires de la province du Cap occidental soient les plus inappropriées après celles de la province du Cap oriental, la province du Cap occidental a maintenu une bonne relation avec le ministère des Travaux publics. Dans la plupart des cas, le MdEB s’est approprié les actifs parce que le ministère des Travaux publics manque de capacité.

Principales données probantes	Discussion
	<ul style="list-style-type: none"> • Contraintes budgétaires très strictes depuis 2008/09. En 2007/08, l'ensemble du gouvernement de l'Afrique du Sud enregistrait un excédent budgétaire s'élevant à 1,7 % du PIB. Mais en raison de son exposition aux événements économiques mondiaux et à la récession qui en est résulté, le déficit budgétaire est passé à 1,1 pour cent en 2008/2009 et à 6,5 pour cent en 2009/10. Depuis lors, le déficit est resté entre 3 et 5 pour cent du PIB et le gouvernement s'est efforcé de réduire l'augmentation des dépenses publiques. En conséquence, une part importante des dépenses budgétaires a été redistribuée entre les votes et les fonctions. La Trésorerie nationale s'est clairement exprimée sur son objectif de maintien des dépenses en capital en vue de soutenir la croissance économique. Cependant, les fonds disponibles pour l'entretien sont réduits maintenant, et la pression sur les salaires et autres priorités du gouvernement augmente sans cesse. Entre 2005/06 et 2008/09 la croissance réelle des dépenses publiques consolidées a atteint 8,2 pour cent en moyenne. Cette augmentation des dépenses provenait d'un surcroît de dépenses suite à des perceptions d'impôts élevées et à l'allègement du service de la dette. Le Bureau du budget a laissé entendre que pendant cette période d'abondance, l'entretien n'était pas considéré comme un risque pour les dépenses publiques dans la mesure où des fonds supplémentaires étaient disponibles pour compléter les budgets et s'occuper des travaux en retard en matière d'entretien, quels que soient l'ampleur des travaux requis et les besoins à cet égard. • Les coûts du cycle de vie se poursuivent au-delà de la période du CDMT. Conformément aux contraintes budgétaires de l'Afrique du Sud, le Bureau du budget a indiqué que le gouvernement rencontre des difficultés pour « mettre de côté » des fonds pour l'entretien au-delà de la période du CDMT. C'est un problème même dans la deuxième et troisième année du CDMT, vu la priorité accordée à la réduction du déficit budgétaire et primaire, l'augmentation croissante du service de la dette (qui augmente actuellement plus rapidement que les dépenses en termes réels), la menace d'une baisse de la cote de crédit souverain, une faible croissance économique et des résultats médiocres au niveau des recettes.

Partie B : Intégration

Principales données probantes	Discussion
<p>Les dépenses en capital sont intégrées ; des procédures particulières permettent aux projets d'être gérés de manière appropriée</p> <p>Les dépenses en capital sont intégrées au sein de la base de référence et des affectations supplémentaires aux ministères, aux départements et aux agences. L'équipe des finances publiques a récemment demandé aux ministères de soumettre des informations plus représentatives pour les projets d'investissement. En outre, les affectations pour les projets d'investissement sont effectuées en totalité (pas annuellement) pour couvrir les coûts de cycle de vie ; les flux de trésorerie sont déterminés par le rythme de la mise en œuvre des projets. Ce qui permet de prendre en compte les retards dans les projets et de réduire la sous-utilisation d'année en année.</p>	<p>Les données probantes issues des interviews sur la performance des dépenses en capital</p> <p>Le service des RIG est convaincu que la supervision et les incitations de la Trésorerie nationale favorisent une meilleure qualité des projets d'investissement – en bref, ce qui intéresse la Trésorerie nationale intéresse les ministères. De nombreuses réformes du service des RIG (relations intergouvernementales) concernent leur fonction de supervision. Le service des RIG estime qu'il a obtenu de bons résultats au niveau macroéconomique, mais qu'il reste encore du travail à faire au niveau sectoriel.</p> <p>Le modèle de rapports sur les infrastructures, introduit en 2015/16 est une base de données électronique où les gestionnaires des projets et des budgets provinciaux peuvent saisir les progrès accomplis dans l'exécution des projets et l'évolution des dépenses. La Trésorerie nationale s'en sert comme outil de vérification par rapport aux propositions budgétaires et aux Annexes B5 des provinces qui se rapportent à la Loi portant ouverture des crédits pour une année donnée. Ceci permet au service des RIG d'avertir le MdF et le MCE concernant des domaines qui sont susceptibles de sous-utilisation ou de retards éventuels.</p>

Principales données probantes	Discussion
<p>Les directives concernant la planification du capital requièrent également des informations complètes dans le cadre de la proposition du budget relatif aux actifs immobilisés. Les directives étant respectées dans l'ensemble, les projets approuvés sont sous-financés. Toutefois, des retards peuvent intervenir, mais c'est à cause du manque de capacité des provinces et des ministères nationaux pour mettre en œuvre les projets.</p>	<p>L'idée est que, l'alignement des Annexes B5 sur le modèle des rapports sur les infrastructures permettrait de saisir les flux de trésorerie pour cerner l'objet des dépenses (ce qui permettrait d'informer les rapports soumis au parlement sur les projets budgétisés et ceux qui n'ont pas été présentés). Les ministères nationaux semblent réticents à retenir le paiement [des salaires] en raison de la non-exécution des engagements, et la Trésorerie nationale s'appuie sur les institutions de supervision pour corriger les comportements indésirables.</p> <p>Le service des RIG est confronté à de nombreux problèmes quant aux dernières étapes des projets, qui demeurent inachevés du fait que les « listes d'entraves » des provinces ne sont souvent pas signées. Mais la motivation subsiste, parce que les ministères continuent de recevoir des fonds tant que le projet est inachevé. Le service des RIG compte sur le chef du service « passation des marchés (ou acquisitions/achats) » pour conseiller sur la meilleure façon de résoudre ce problème.</p> <p>Selon le Bureau du budget, la contre-performance en matière de dépenses et l'escalade des coûts concernent surtout les projets de grande envergure tels que les projets relatifs à la centrale électrique d'Eskom. Les processus standard des ministères nationaux permettent d'enrayer le sous-financement des projets. La planification et la mise en œuvre des projets causent des retards, qui engendrent une sous-utilisation des fonds dans le courant de l'année, qui ne s'étend généralement pas à l'ensemble du cycle de vie du projet. Depuis 10 à 15 ans, les dépenses en capital ont connu une croissance réelle plus importante, notamment au niveau de l'administration locale. Le pouvoir d'achat suit généralement l'affectation des crédits, mais depuis une décennie, l'Afrique du Sud est passée d'un niveau de dépenses de 60 pour cent à un niveau de 90 pour cent. Il s'agit d'un processus « d'apprentissage par la pratique ».</p> <p>Le modèle des rapports sur les infrastructures comprend la période trisannuelle du CDMT plus 5 ans, mais les analystes des RIG ont constaté que les données ne sont pas correctement estimées ou n'existent pas pour les dernières années – les données sont saisies jusqu'au moment de la livraison d'un actif plutôt que tout au long de son cycle de vie. En outre, la mise en œuvre dans les provinces est cloisonnée. Les équipes qui traitent du capital consultent rarement les équipes en charge du budget sur la part équitable disponible pour les projets.</p> <p>Les RIG et les Finances publiques sont en train de réviser la formule de la PEP.</p>

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

Étape 1 : Déterminer s'il est nécessaire d'établir la coordination pour intégrer les dépenses en capital et ordinaires

Déterminer la nécessité de coordination

Les budgets ordinaires et d'investissement sont bien intégrés au sein des processus de préparation du budget et de planification, mais le manque de coordination et d'intégration de ces aspects est apparent au niveau de l'exécution du budget et lors de l'étape de décentralisation.

Le Bureau du budget demande que les dépenses d'investissement et d'entretien soient fournies dans le cadre des projets de budget pour le CcDMT, détaillées dans les directives de planification des investissements. Il est toutefois préoccupé par le fait que les coûts ordinaires de la construction ne soient pas entièrement ou correctement comptabilisés. Dans l'ensemble, les budgets d'entretien sont très faibles. L'équipe a de bonnes raisons de croire qu'il s'agit là d'un problème de compétence d'analyse, qui concerne le bon chiffrage des coûts d'entretien. Même lorsque le calcul du prix du cycle de vie d'un projet est inclus aux directives, il n'existe pas de système pour vérifier que les informations transmises sont correctes, et les éléments de données révèlent que les dépenses à ce niveau sont faibles.

ou inexistantes. Le Bureau du budget est convaincu que son équipe peut faire plus d'efforts pour évaluer la qualité des projets de budget, et particulièrement des coûts d'entretien sur la durée de vie d'un projet. L'évaluation des tendances d'entretien est difficile pour le personnel de la Trésorerie nationale car chaque province a sa propre définition de l'entretien, de la restauration et de la rénovation. Les équipes de Statistiques de finances publiques et du PCS travaillent sur cette question.

On constate une coordination étroite au sein de la Trésorerie nationale entre ses unités. Les établissements scolaires sont couverts par la subvention des infrastructures de l'enseignement, et ce secteur est donc moins préoccupant que les autres. Cependant, les dépenses d'entretien sont à ce jour prélevées des recettes de la PEP et des propres recettes des provinces. À partir de 2017/18, 20 pour cent des subventions pour les infrastructures de l'enseignement seront dédiées à l'entretien, à titre d'essai. D'après l'équipe du budget, le but est d'amener cette part à 25 pour cent. Ces deux dernières années, on a observé que plus d'attention était accordée à la performance des dépenses d'entretien lorsque les ministères demandent des fonds de secours. Les normes des actifs sont définies par le ministère de la Gouvernance participative et des Affaires traditionnelles, et s'il est prouvé que des actifs ont été détruits suite à un mauvais entretien, les fonds ne sont pas versés.

La Trésorerie nationale [le Bureau du budget, le Centre de consultation technique du Gouvernement et les provinces (le service des RIG)] apporte un appui technique et budgétaire considérable en matière de renforcement des capacités, aux individus impliqués dans l'analyse et la planification des dépenses d'investissement et d'infrastructure. Ces dernières représentent une priorité politique, ce qui implique souvent que peu d'attention est accordée aux questions plus vastes, par exemple les coûts d'entretien ou ordinaires relatifs à la gestion des bâtiments comme les hôpitaux ou les écoles. Ce manque d'attention pose problème sur le plan de la viabilité et des rendements des investissements. De plus, les coûts d'entretien augmentent parallèlement à l'augmentation du taux de scolarisation. Aussi, l'incapacité du ministère des Travaux publics à entretenir les actifs est-elle source de préoccupations. On constate également un manque de coordination entre le MdEB et le ministère des Travaux publics pour entretenir les bâtiments, ainsi qu'au sein des ministères provinciaux, entre le gestionnaire de projet et le gestionnaire du budget.

L'environnement budgétaire restreint limite le nombre de projets d'investissements extraordinaires proposés par des entités publiques ou des partenaires du développement en dehors du processus budgétaire. En effet, les capacités ne permettent pas de prévoir les coûts ordinaires intégrés du maintien de ces investissements et les budgets ministériels ne peuvent pas les couvrir. La Trésorerie nationale éprouve également des difficultés à prévoir un budget au-delà du CDMT dans l'environnement budgétaire actuel. D'après le directeur général adjoint du Bureau du budget, le fisc doit être flexible afin de pouvoir évoluer au fur et à mesure que des problèmes se présentent. Suite à la crise financière, il est devenu nécessaire d'examiner de plus près la question de l'entretien.

Le niveau de détails requis dans les projets de budget des provinces est moins rigoureux que ne l'imposent habituellement les directives de la Trésorerie nationale. Le MdEB collabore en lien étroit avec les provinces pour mettre à jour leurs projets dans le cadre du processus lié à l'équipe des finances publiques et au CcDMT.

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 cadre juridique octroie au ministre des Finances le pouvoir de déterminer le processus budgétaire, et de convenir des affectations budgétaires ainsi que du format des propositions (projets) de budget. Le ministre a pour mission de proposer les affectations au Parlement après accord du conseil des ministres. La Constitution prévoit l'affectation de parts équitables du Fonds national de recettes tant à l'échelle provinciale que locale ; les provinces et municipalités peuvent ensuite décider de la façon dont ces fonds seront dépensés. La Trésorerie nationale peut donc seulement intégrer les informations sur l'entretien et les investissements dans le cadre des processus de planification et d'allocation du budget et ne peut imposer la mise en œuvre aux échelles provinciale et locale que si les fonds ont été octroyés dans le contexte d'une subvention conditionnelle.

Les données probantes semblent indiquer une bonne coordination au sein de la Trésorerie nationale entre les services et les unités. Les Finances publiques et les Relations intergouvernementales ont également investi beaucoup de temps dans la création de bonnes relations avec leurs homologues des ministères provinciaux et nationaux. Il semble toutefois que ce ne soit pas le cas dans tous les secteurs. L'équipe des Finances publiques en matière d'éducation est restée relativement identique depuis plus de dix ans, et conserve une forte mémoire institutionnelle. En outre, l'égo et la personnalité des individus semblent influencer considérablement le degré de coordination des travaux interministériels.

Les objectifs d'inclure les coûts de la durée de vie et de prévoir l'entretien dans le cadre de la subvention conditionnelle sont tous deux des évolutions récentes. Ce fait pourrait découler de l'environnement budgétaire restreint et du besoin grandissant de soutenir les investissements existants lorsque cela est possible et de consolider les nouveaux projets d'infrastructure. Ce point n'a pas été abordé en profondeur lors des interviews. Il s'agit certainement d'une question importante pour la Trésorerie nationale et les ministères nationaux, mais on ignore si ce point de vue sur la question de l'entretien est partagé à tous les niveaux du Gouvernement, ce qui pourrait découler de capacités et compétences limitées au niveau du Gouvernement décentralisé, de la corruption, ou du fait que la liste des priorités est trop longue pour la quantité de fonds disponibles, ce qui constitue également un problème à l'échelle nationale.

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

Ce sujet est abordé dans la partie sur la présentation de rapports, l'examen et l'évaluation de la question 1. Voir également à la question 3 les informations sur les fonds de secours en cas de catastrophes.

Étape 3 : Argumenter la contribution

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

Les initiatives entreprises par la Trésorerie nationale, comme le Programme IDIP et le modèle de présentation de rapports sur les infrastructures, suggèrent que les tentatives de coordonner l'intégration des dépenses ordinaires et d'investissement sont réussies. Cependant, l'efficacité de ces initiatives est remise en doute lorsque les provinces doivent fournir des informations d'entrée et identifier les besoins ; ce n'est peut-être pas un problème pour toutes les provinces, mais uniquement pour celles où les capacités sont réduites, où il existe des problèmes de développement et une forte influence politique.

Les réformes entreprises par l'équipe du PCS indiquent aussi que de nombreux progrès ont été accomplis pour saisir le bon type d'informations afin d'orienter les activités d'évaluation et de suivi, ainsi que les futurs processus budgétaires. Mais le fait que chaque « système » (modèle de présentation de rapports sur les infrastructures, le PCS, le Bureau du budget ou budget d'investissements) est unique et ne communique pas forcément avec les autres, pose toujours problème à la Trésorerie nationale.

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 de réglementation de la Trésorerie nationale pour définir le processus budgétaire est bien établie ; les règles qu'elle impose sont respectées. La LGFP a également accru sa compétence de réglementation en imposant des pénalités en cas de non-conformité et de mauvaise gestion financière. Les acteurs du système reconnaissent l'autorité du ministère et citent son fondement juridique.

Le ministère est efficace dans son aptitude à concevoir un processus budgétaire et à mettre en place une série de règles qui permettront l'intégration. Le système de budget unique et le haut niveau de consultation et de transparence tout au long du processus signifient que les incitations au respect des règles sont intégrées au système, de manière explicite ou implicite. Par ailleurs, les évolutions récentes de l'environnement politique sud-africain ont forcé la Trésorerie nationale à suivre les « règles » plus consciencieusement. Par conséquent, le ministère n'affecte pas de fonds en dehors du processus, car il comprend qu'un dérapage pourrait entraîner une perte de pouvoir dans le système, et affecter négativement la crédibilité du budget.

Les directives de la Trésorerie nationale fournissent des informations quant au format de préparation des prévisions.

En ce qui concerne la structure des programmes au sein de l'éducation, les Finances publiques ont indiqué qu'elles préféreraient qu'ils représentent mieux les domaines de dépenses. En effet, la structure existante reflète les services d'origine du ministère et elle est restée en place malgré plusieurs changements apportés à la structure du ministère depuis de nombreuses années.

La Trésorerie nationale et le MdEB ont publié des normes et standards pour orienter les infrastructures et les établissements scolaires. Les services « RIG » et « Finances publiques » disposent de plus d'analystes par secteur que la plupart des ministères provinciaux. Dans certaines provinces, il peut y avoir un seul analyste du budget, travaillant sur tous les secteurs sociaux, tandis que l'équipe des Finances publiques qui travaille sur le secteur de l'éducation est composée d'au moins trois personnes. Ce fait s'ajoute aux fonctions RIG dans les infrastructures, aux analystes des RIG de chaque province, aux équipes du Bureau du budget pour la planification des investissements et des dépenses, et au MdPSE chargé du suivi et de l'évaluation. La Trésorerie nationale possède donc une forte compétence d'analyse dans chaque secteur et aspect du budget.

Sur le plan de l'exécution, la Trésorerie nationale obtient également une bonne note pour les affectations et dotations budgétaires. En revanche, le ministère n'est pas jugé au niveau de la mise en œuvre et de l'exécution car ces points ne font pas partie de son mandat. L'amélioration des capacités de dépenses par les ministères provinciaux et nationaux ces dernières années suggère la réussite des initiatives de renforcement des capacités de la Trésorerie nationale ; ces initiatives ont aussi permis d'améliorer la compétence d'exécution.

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

Discussion

Le Groupe budgétaire à la Trésorerie nationale coordonne la planification et les projets de budget. Il est composé du Bureau du budget (budgets d'infrastructures dans la politique budgétaire et projets d'investissement, partenariats publics-privés, et coopération internationale pour le développement), du service « RIG » (analyse des pouvoirs provinciaux et locaux et infrastructures provinciales) et du service « Finances publiques » (divisé par secteur ou fonction). Chaque unité est dotée de professionnels très compétents qui s'investissent dans des analyses approfondies et nouent des liens avec les secteurs pertinents.

La Trésorerie nationale a également beaucoup œuvré à l'amélioration des capacités au sein des secteurs, notamment par le biais de formations poussées sur les changements apportés au PCS, à l'IDIP et au modèle de présentation de rapports sur les infrastructures. Elle est intervenue dans des cas où les compétences ou les fonds étaient inadaptés. Grâce à ses programmes de subvention conditionnelle ou au programme IDIP, elle collabore avec les provinces pour renforcer les capacités et améliorer la prestation des services.

Dans le cadre du processus budgétaire, la Trésorerie nationale fournit des directives détaillées au début de l'année civile et continue de communiquer avec les ministères locaux, provinciaux et nationaux en amont de l'énoncé de politique budgétaire et du budget. Elle aborde aussi la politique budgétaire, les perspectives économiques ainsi que les propositions de budget avec le Comité budgétaire ministériel et le conseil des ministres à plusieurs occasions, et, dialogue avec les institutions de contrôle comme l'Assemblée nationale et les commissions parlementaires, ainsi que le Conseil national des provinces et la société civile.

Après soumission au Parlement, une partie du processus budgétaire implique des présentations sur la déclaration de politique et du budget auprès du secrétariat du Conseil national pour le développement économique et le travail. Ce conseil est une plateforme sociale de dialogue réunissant le Gouvernement, les entreprises, les syndicats et la société civile pour discuter des politiques et de la législation avant leur présentation au Parlement. Ces trois dernières années, le Parlement a mis en place un bureau parlementaire du budget, qui agira à titre d'institution de contrôle lorsqu'il sera pleinement habilité.

Facteurs politiques/institutionnels internes

Discussion

L'appui de la Trésorerie nationale en faveur de l'intégration est affaibli dans la pratique par d'importants et fréquents changements de personnel depuis le départ du ministre Trevor Manuel et suite aux difficultés politiques majeures qui se sont imposées à la Trésorerie nationale ces deux dernières années.

Les changements de personnel ont vu des hauts fonctionnaires qui avaient une mémoire institutionnelle considérable changer d'unité (en dehors du processus budgétaire) et être transférés vers d'autres institutions comme la banque de réserve ou le secteur privé. Même si le nouveau personnel qui a pris la relève est compétent, la mémoire institutionnelle et la réputation lui font souvent défaut pour négocier les politiques difficiles et les questions d'affectation. Il semble toutefois que les membres du personnel de la Trésorerie nationale soient conscients de l'importance d'œuvrer pour des résultats budgétaires crédibles, malgré les différends ou lacunes internes. Les personnes interrogées n'ont pas cité de cas d'individus cherchant à saper le processus budgétaire ou le mandat de la Trésorerie nationale au niveau interne. Tous les employés semblent appuyer le ministre des Finances et le directeur général.

Facteurs techniques externes

Discussion

Les questions de capacités des ministères nationaux et provinciaux à prévoir et effectuer les dépenses d'entretien et d'investissement de manière intégrée ont été discutées en détail. Voici un résumé des facteurs clés :

- Le manque de capacités pour évaluer avec précision le coût de la durée de vie des projets d'investissement, y compris tous les postes ordinaires pertinents.
- La séparation des analystes sectoriels et des gestionnaires du budget à l'échelle provinciale. La Trésorerie nationale dispose aussi de bien plus d'analystes que n'importe quel ministère provincial, et plusieurs analystes sectoriels des provinces sont chargés de plusieurs secteurs.
- Différentes définitions d'entretien, de remise en état et de rénovations dans différentes provinces. Ce point est aussi apparenté à la formation sur le PCS qui pourrait ne pas être transmise aux gestionnaires de données concernés.
- Les contraintes budgétaires poussent à faire des compromis au niveau des paiements courants tant à l'échelle nationale que provinciale. Les ministères dévient souvent des fonds d'entretien pour couvrir les salaires (en particulier lorsque les salaires sont plus élevés que prévu).

Facteurs politiques externes

Discussion

Le mandat officiel de la Trésorerie nationale soutient pleinement l'intégration, mais il est affaibli lorsque des annonces sont faites en dehors du processus budgétaire. On observe des cas où des annonces ont été effectuées par d'autres ministres ou par le Président lors de son discours à la Nation et qui doivent être ensuite ajoutées au budget. La Trésorerie nationale n'inclura pas nécessairement chaque annonce qui se produit en dehors du processus officiel ; la décision dépend de la place de l'ajout par rapport au cadre stratégique à moyen terme et aux priorités nationales en faveur de la croissance et du développement inclusifs.

Ces dernières années, la Trésorerie nationale a été confrontée à une pression politique grandissante à plusieurs égards. Il semblerait que cette pression découle de règlements de comptes personnels au sein du parti dirigeant ainsi que de dépenses trop faibles dans des domaines « prioritaires ». Les pressions ainsi exercées sont perçues comme une tentative de saper le mandat de la Trésorerie nationale, et de réduire ses pouvoirs au sein du processus d'affectation et dans l'environnement politique. Cette situation a, dans une certaine mesure, affecté les fonctionnaires. En effet, l'équipe des Finances publiques a remarqué des changements dans la représentation des ministères lors des réunions du CcDMT. Auparavant, les ministères envoyaient des analystes et des experts sectoriels ou le directeur général pour négocier les affectations budgétaires. D'après l'équipe des Finances publiques, les ministères envoient de plus en plus souvent leurs chefs des finances pour négocier, ce qui signifie que les discussions sont devenues davantage axées sur les questions financières au lieu des priorités stratégiques des programmes, puisque les chefs des finances ne sont pas toujours bien au courant des résultats de prestation de services de leur ministère.

Les équipes ont aussi laissé entendre qu'il existe un manque croissant de respect pour les fonctionnaires de la Trésorerie à certains niveaux des ministères, départements et agences sectoriels. Dans le passé, le directeur général de l'éducation, par exemple, n'aurait pas eu de problème à rencontrer le directeur principal des Finances publiques ou des relations intergouvernementales (RIG) chargé des questions relatives à son secteur. Mais la pression politique s'est accrue et ces réunions ont rarement lieu, et si elles sont tenues, elles sont sapées par les réunions de suivi entre le directeur général de l'éducation, par exemple, et le directeur général de la Trésorerie nationale (ou dans certains cas au niveau ministériel). Les employés de la Trésorerie nationale perçoivent cette situation comme une tentative de contourner le processus budgétaire pour recevoir des demandes d'affectations par le biais du travail en réseau ou de négociations officielles de haut niveau.

Ce phénomène peut paraître inquiétant, mais il est établi que le ministre des Finances est toujours ministre d'État au conseil des ministres et qu'il possède des pouvoirs politiques considérables. Dans une vaste mesure, le ministre est capable de rejeter les politiques ou dépenses inabordables en dehors des priorités stratégiques du Gouvernement, un pouvoir appuyé par la compétence de réglementation et d'exécution de la Trésorerie nationale. Les personnes interrogées ont affirmé qu'il y aurait toujours des projets aux motivations politiques, mais qu'ils resteraient l'exception.

L'Afrique du Sud a aussi la chance d'avoir encore certaines des institutions les plus fortes et mieux conçues du continent. La Constitution, la LGFP et la législation apparentée sont respectées malgré les tentatives de les contourner. Les institutions de contrôle, comme le Bureau de l'Auditeur général et le Parlement, sont également bien établies et respectées.

Par conséquent, l'intégration des dépenses ordinaires et d'investissement est généralement sapée au niveau technique et de l'exécution, pas nécessairement au cours du processus politique.

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 parties précédentes comportent des détails sur les facteurs ajustés pour stimuler la compétence de coordination et améliorer la performance des dépenses pour les postes ordinaires et d'investissement, ainsi que l'intégration des enseignements retenus sur plusieurs années concernant le renforcement des capacités et l'amélioration du suivi et de l'évaluation des dépenses.

Voici certaines des conclusions clés de l'étude menée en Afrique du Sud :

- Très peu de procédures relatives à la gestion des bases de données et l'interaction avec les ministères tout au long du processus budgétaire sont documentées, ce qui signifie qu'une grande partie du processus repose sur la mémoire institutionnelle, les égos, les personnalités et les relations pour garantir les meilleurs résultats possibles.
- Il existe une multitude de législations, bases de données et forums créés pour veiller à l'intégration lors des étapes de planification et d'affectation du budget. Le système manque d'incitations sur le plan de la mise en œuvre et de l'exécution, ce qui peut poser problème sur le plan des capacités du Gouvernement ou de l'aptitude des diverses institutions à demander aux ministères de justifier leur comportement en matière de dépenses.
- La Trésorerie nationale a entrepris plusieurs initiatives de formation, mais on observe toujours des lacunes importantes. On en déduit que la formation ne touche pas le personnel concerné dans les ministères, que les incitations font défaut, ou que les obstacles auxquels les agents de mise en œuvre font face sont plus sérieux que le manque de compétences. Il pourrait être utile que la Trésorerie nationale et un sous-ensemble de fonctionnaires provinciaux collaborent pour identifier les causes des problèmes relatifs à la mise en œuvre intégrée des dépenses ordinaires et d'investissement.
- La bonne mise en œuvre des dépenses ordinaires et d'investissement peut aussi bénéficier du dialogue accru de la Trésorerie nationale aux niveaux ministériels et sectoriels des provinces. Ces dialogues doivent être informels sans se concentrer sur la forme. Les fonctionnaires sectoriels doivent avoir la possibilité d'exprimer leurs pensées et leurs idées, et la Trésorerie nationale doit tenter de communiquer les raisons à l'origine des allocations et les résultats prévus des domaines de dépenses. Toutes les parties prenantes seraient sur la même longueur d'onde en ce qui concerne les objectifs de prestation de services.
- Le maintien des effectifs est cité comme un problème, les « bons » employés étant débauchés entre ministères à l'échelle provinciale. La réponse politique en réaction à cette pratique est inconnue ; mais le problème pourrait être résolu grâce à un programme ciblé d'emploi d'un fonctionnaire compétent dans chaque secteur, ce qui diminuerait le besoin de rotation des compétences entre les unités et les ministères.