

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



## Rapport de synthèse

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

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

## **Rapport de synthèse**



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

## Remerciements

Ce rapport a été préparé par par l'Initiative africaine concertée sur la Réforme budgétaire (CABRI) dans le cadre de son programme « Compétences institutionnelles ». Le rapport qui a été rédigé par Alta Fölscher repose sur quatre études de cas pays, à savoir le Botswana, la Namibie, l'Afrique du Sud et le Rwanda. Des observations ont été formulées 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 concerné.

CABRI tient à remercier les pays impliqués pour leur disponibilité, le temps qu'ils ont bien voulu consacrer et leurs contributions qui ont permis la réalisation de ce rapport. En outre, CABRI souhaite remercier Clement Ncuti, Joan Stott, Alta Fölscher, et les consultants suivants de Fiscus Limited - Isabel Bucknall, Simon Stone et Andrew Lawson – de leur travail de conceptualisation des questions de politiques et de coordination des interviews avec les représentants de 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](mailto:info@cabri-sbo.org)

[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)

**CABRI**

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

# Tableau des matières

Note de synthèse	v
Introduction	1
<b>Partie 1 : Concepts et cadre de recherche</b>	<b>2</b>
Dépenses en capital et ordinaires : définitions et préoccupations	2
<i>Définition des dépenses en capital et ordinaires</i>	2
<i>Intégration ou séparation ?</i>	2
<i>Dimensions d'intégration</i>	2
Compétence des ministères des Finances	3
<i>Détermination de la compétence de coordination des ministères des Finances</i>	3
Cadre de recherche et méthodologie	4
<i>Focalisation de la portée de la recherche</i>	4
<i>Cadre conceptuel de recherche</i>	4
<i>Questions de recherche</i>	5
<i>Processus de l'étude</i>	6
<b>Partie 2 : Intégration des dépenses en capital et ordinaires dans les quatre études de cas-pays</b>	<b>7</b>
Le contexte d'intégration	7
Défis de coordination de l'intégration des dépenses en capital et ordinaires	10
<i>Défis de coordination que posent la séparation institutionnelle</i>	10
<i>Défis de coordination que posent l'intégration institutionnelle</i>	10
<i>Défis courants en matière d'intégration</i>	11
Mécanismes permettant de relever les défis de coordination	12
<i>Établir les objectifs communs et gérer les processus, acteurs et informations en vue de réaliser l'intégration</i>	12
<i>Intégrer les préoccupations relatives au cycle des projets d'investissement dans le processus budgétaire</i>	19

<i>Équilibrer dépenses en capital et ordinaires pour obtenir les résultats sectoriels voulus</i>	21
<i>Inclure les coûts de dépenses ordinaires des projets d'investissement (y compris l'entretien) dans les décisions relatives aux dépenses en capital et dans les budgets ordinaires</i>	23
<b>Partie 3 : Évaluer les facteurs qui entravent ou favorisent la compétence de coordination des ministères des Finances</b>	<b>26</b>
Facteurs techniques internes en tant que mécanismes d'intégration	26
Autres facteurs	27
<i>Capacités internes, compétences et facteurs culturels</i>	28
<i>Facteurs externes</i>	30
<i>Résumé des facteurs clé appuyant les compétences de coordination</i>	32
<b>Partie 4 : Résumé et conclusion</b>	<b>33</b>
<i>Bibliographie</i>	35
<i>Annexe 1 : Informations d'ordre général sur les principaux concepts de recherche</i>	36
<i>Annexe 2 : Cadre de recherche consolidé</i>	43
<i>Annexe 3 : Évaluation de l'intégration</i>	47

# Note de synthèse

Intégrer convenablement les dépenses en capital et ordinaires est un problème de coordination budgétaire auquel se heurtent de nombreux ministères des Finances en Afrique. Ce rapport évalue l'efficacité des mécanismes utilisés par les ministères des Finances du Botswana, de la Namibie, du Rwanda et de l'Afrique du Sud pour intégrer ces dépenses à l'ensemble du processus budgétaire. Il cherche à répondre à la question suivante « *Quand les ministères des Finances, de pays qui disposent de structures institutionnelles différentes et connaissent des situations économiques différentes, sont-ils les plus aptes à coordonner les activités des divers acteurs afin d'intégrer les dépenses publiques en capital et ordinaires ?* »

## Définitions et concepts essentiels

Définir les dépenses en capital (ou d'investissement) et ordinaires (ou courantes) dans le contexte d'un pays en développement n'est pas simple. Les dépenses en capital sont définies clairement dans les statistiques de finances publiques internationales comme des dépenses d'actifs publics qui seront utilisées dans la production et la fourniture de biens et services, où la vie de l'actif excèdera la durée d'un exercice financier et où cet actif ne sera pas destiné à la revente. Cependant, les pays en développement, font souvent des distinctions entre les grosses et les petites dépenses en capital dans leur budget et gèrent les principaux postes conjointement avec les dépenses ordinaires financées par les donateurs dans les budgets de développement. Cela signifiait que pour comprendre les différences entre la gestion des dépenses en capital et ordinaires il fallait comprendre comment les processus et affectations du budget de développement étaient intégrés aux processus et affectations du budget ordinaire.

L'une des principales préoccupations de la gestion des finances publiques (GFP) est d'avoir un degré approprié d'intégration des dépenses en capital et ordinaires. Quoiqu'il soit indispensable que les choix d'investissement des actifs en capital (ou capital fixe) soient pris en compte, il est maintenant généralement reconnu que le processus d'élaboration du budget des opérations en capital doit être considéré comme faisant partie du système global de GFP. Les budgets des opérations en capital et courantes doivent en principe contribuer au même objectif et doivent donc être budgétisés

de manière intégrée. Toutefois, il existe des raisons de gérer les dépenses en capital différemment des dépenses courantes. À ce titre, la sélection et la gestion des projets d'investissement nécessitent de tenir compte de facteurs spécifiques (par exemple, les coûts du cycle de vie, les taux de rentabilité ou la hausse des coûts au cours des périodes de mise en œuvre pluriannuelles), qui se traduisent par des exigences différentes en matière d'informations, de processus et de compétences, au cours de la préparation et de l'exécution du budget.

Les dépenses en capital et ordinaires peuvent être séparées dans différentes dimensions à des degrés divers selon les pays. Tout au long du cycle budgétaire, les dépenses en capital et ordinaires peuvent être présentées séparément au parlement (la dimension de présentation), affectées séparément par le parlement (la dimension législative) et planifiées, allouées, gérées et contrôlées par des unités distinctes de l'administration publique (la dimension institutionnelle). Le projet de recherche a tenu compte des facteurs, règles et processus qui aident les ministères des Finances à intégrer les dépenses en capital et ordinaires par rapport à un cadre commun axé sur les objectifs (ou cadre commun par objectifs), même si des degrés de séparation existent en ce qui concerne les pratiques législatives, institutionnelles ou de présentation. Cette approche peut être qualifiée de dimension managériale.

Ces facteurs, règles et processus ont été considérés comme essentiels à la compétence de coordination des ministères des Finances. Tandis que la capacité fait référence au volume ou à la portée des intrants (moyens) ministériels de qualité appropriée (tels que les ressources humaines ou les systèmes de technologie de l'information), la compétence se rapporte à la conversion de ce volume en performance. L'aptitude des ministères des Finances à transformer la capacité en compétence dépend de facteurs internes et externes, ainsi que des facteurs techniques et politiques. Les rôles qu'un ministère des Finances peut assumer avec succès dans un système budgétaire (sa compétence) sont déterminés par sa capacité et les dispositions techniques spécifiques du système, et dépendent de la façon dont l'économie politique et les incitations institutionnelles permettent une utilisation efficace de ces dispositions. Des études existantes ont énoncé les typologies des différentes compétences d'un ministère des Finances. Krause (2015), par exemple, classe le

concept de compétence en quatre catégories – d’analyse, d’exécution, de réglementation et de coordination – et organise les principales fonctions des finances publiques de l’État par rapport à ses compétences.

Les chercheurs de ce rapport se sont appuyés sur cette compréhension de la compétence du ministère des Finances et de sa désagrégation en divers types, afin d’évaluer les compétences d’intégration des dépenses en capital et ordinaires et d’analyser les facteurs contributifs. En outre, ils ont eu recours à la théorie de la coordination pour identifier les défis en matière de coordination des dépenses en capital et ordinaires et, pour décrire les mécanismes que les ministères des Finances utilisent pour relever ces défis. En particulier, ils se sont servis du concept théorique de la coordination des dépendances entre activités, et, des distinctions que la théorie de la coordination fait entre l’établissement des objectifs, la mise en correspondance des objectifs et des activités et, la gestion de l’information en tant que ressource interdépendante entre les activités.

## Cadre de recherche

La portée de l’étude s’est limitée à examiner les dépenses en capital de l’administration centrale destinées à des infrastructures de services publics (telles que les écoles, les cliniques et les hôpitaux, les prisons et les commissariats de police) et à mettre l’accent sur la phase de préparation du budget du cycle budgétaire. Outre l’examen de l’ensemble des processus, les équipes de recherche se sont penchées plus particulièrement sur l’intégration dans le secteur de l’éducation, à des fins de comparaison.

La principale question de recherche a été divisée en sous-questions suivantes :

1. **Description du contexte d’intégration des dépenses en capital et ordinaires.** Comment la gestion des dépenses ordinaires et en capital, 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 ? Afin de formuler des conseils en matière de politiques pour les différents contextes d’intégration, l’étude a traité l’intégration dans les dimensions institutionnelle, juridique et de présentation (et les différences qu’elle présente) comme le contexte d’évaluation de la compétence de coordination dans la dimension managériale, parce qu’il était important de comprendre la nature des dispositions qui fonctionnent le mieux selon les circonstances.
2. **Évaluation de l’intégration des dépenses en capital.** Qu’indiquent les résultats de GFP (les décisions prudentes concernant les dépenses en capital, un budget crédible des dépenses en capital, les flux financiers fiables destinés aux projets d’investissement, l’obligation de rendre compte institutionnalisée) sur l’intégration des dépenses ordinaires et en capital ? L’étude a évalué les indicateurs d’intégration excessive (les décisions de budget des opérations en capital ne sont pas prises de manière

intégrée ou conjointement avec les décisions du budget des opérations courantes, par rapport à un cadre commun d’objectifs et de priorités, et, les charges ordinaires des dépenses en capital ne sont pas budgétisées) ainsi que l’intégration insuffisante (absence de procédures, d’analyses et d’informations propres aux projets d’investissement).

3. **Données probantes sur la compétence de coordination.** Quelles sont les forces et les faiblesses de la compétence de coordination du ministère des Finances pour gérer l’intégration des dépenses en capital ? Le ministère a-t-il géré de manière efficace ces faiblesses ? Quelle est la contribution aux résultats d’intégration observés qui peut être apportée ? L’étude a décrit les mécanismes de coordination des quatre ministères des Finances permettant de fixer les objectifs appropriés pour l’élaboration du budget des opérations en capital et du budget ordinaire (utilisation des cadres par objectif) ; d’élaborer des processus qui coordonnent les acteurs et les activités pour réaliser une intégration appropriée ; et, de gérer le flux d’informations entre les acteurs et les activités dans le système.
4. **Facteurs qui contribuent aux compétences ou leur portent atteinte.** Quelles compétences analytiques, réglementaires et d’exécution affectent la compétence de coordination du ministère des Finances ? Quels sont les facteurs – internes ou externes, incitatifs techniques ou politiques/institutionnels – qui peuvent expliquer son aptitude à coordonner l’intégration des dépenses en capital et ordinaires ? L’étude a porté sur l’aptitude des différents facteurs à expliquer la chaîne, depuis les mécanismes utilisés jusqu’aux résultats d’intégration observés.
5. **Ce que peuvent faire les ministères des Finances.** 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 ?

## Résultats sur le contexte d’intégration et les défis communs liés à l’intégration

**Contexte d’intégration.** Le Botswana, la Namibie et le Rwanda utilisent le concept d’un budget de développement en tant que méthode de présentation et/ou d’affectation dans le cadre de leur système de finances publiques. Dans les trois cas, ces budgets se rapportent aux projets de développement entrepris par le gouvernement et comprennent non seulement les dépenses en capital mais aussi (une part relativement faible) des dépenses courantes. L’Afrique du Sud n’utilise pas la notion d’un budget de développement ou de projets de développement agrégés en tant que méthode de planification ou de gestion budgétaire dans son système de finances publiques, à part l’octroi de subventions par l’administration centrale aux administrations infranationales pour l’infrastructure, qui pourrait être considéré comme l’utilisation limitée d’une forme de budgétisation du développement.

C'est dans la dimension institutionnelle qu'une séparation importante entraîne des problèmes conséquents en matière de coordination. Dans cette dimension, les quatre pays se répartissent en deux groupes. L'Afrique du Sud et le Rwanda ont des institutions de dépenses en capital et ordinaires plus intégrées, malgré la séparation institutionnelle de la planification et de l'élaboration du budget. Dans ces deux pays, une institution ou une unité est responsable de la gestion aussi bien du budget des opérations en capital que du budget ordinaire. Le Botswana et la Namibie séparent la planification de l'élaboration du budget ainsi que les dépenses en capital des dépenses ordinaires sur le plan des institutions responsables. La Namibie est dotée du système le plus séparé sur le plan institutionnel, avec une séparation complète constatée, de l'administration centrale aux administrations dépensières. Le Botswana n'a qu'un seul ministère (qui a par conséquent une responsabilité politique combinée) mais dispose de deux unités au niveau de l'administration centrale et une séparation existe au niveau des ministères dépensiers.

**Défis de coordination.** Au Botswana et en Namibie, les dépenses en capital et ordinaires sont budgétisées et attribuées par différents acteurs, au niveau aussi bien de l'administration centrale que des ministères dépensiers. Plutôt que de veiller à ce que les dépenses en capital soient traitées de manière appropriée, le principal défi tout au long de la préparation du budget consiste à s'assurer que les objectifs fixés dans les processus parallèles soient partagés (ou que les décisions dans les deux processus utilisent une compréhension commune des besoins et des priorités), et que les acteurs, les processus et les flux d'informations soient coordonnés afin que des informations de qualité sur les dépenses en capital et ordinaires soient partagées entre les processus en capital et ordinaires. Par contre, au Rwanda et en Afrique du Sud, le principal défi consiste à s'assurer que les principaux extraits d'un bon cycle de projet soient considérés de manière exhaustive et opportune dans le cycle budgétaire plutôt qu'à se préoccuper d'objectifs communs et de partage des informations. Ces extraits comprennent la planification et le calcul des coûts (chiffrage), l'examen préalable (appréciation), la revue ainsi que le suivi et l'évaluation des projets. Le principal défi auquel font face ces pays concerne donc l'alignement du cycle budgétaire et de projet.

Cette constatation ne signifie pas que la coordination des objectifs et des informations en Afrique du Sud et au Rwanda ou que les extraits du cycle de projet en Namibie et Botswana soient parfaits. L'étude a également constaté qu'il existe de nombreux défis communs qui se rapportent aux faiblesses observées dans les cycles de projet et budgétaires, qu'elles se produisent ou non dans des circonstances d'intégration institutionnelle. Ces défis comprennent la qualité du calcul des coûts et de la prévision ; la prévision des dépenses d'entretien ; et, l'équilibre entre les dépenses en capital et ordinaires pour obtenir les résultats sectoriels voulus, avec le provisionnement insuffisant des dépenses en capital.

## Mécanismes permettant de relever les défis de coordination

**Établir les objectifs communs et gérer les processus, acteurs et informations en vue de réaliser l'intégration (éviter l'intégration insuffisante) :** les systèmes de GFP de ces quatre pays incluent des caractéristiques visant à fixer les objectifs communs et à coordonner les processus, les acteurs et les informations. Celles-ci étaient particulièrement fortes au Rwanda et en Afrique du Sud, qui l'un comme l'autre, ne séparent pas les fonctions de planification et d'élaboration du budget entre institutions gouvernementales. Ces caractéristiques comprennent :

- L'utilisation de stratégies sectorielles et d'une phase de budgétisation stratégique dans le processus budgétaire afin d'établir les objectifs communs pour les décisions de dépenses en capital et ordinaires : en Afrique du Sud et au Rwanda, l'intégration et la cohérence des dépenses des secteurs/ministères, départements ou agences (MDA) vers des objectifs sectoriels déterminés dans les stratégies sectorielles constituent un point de référence et un élément clé de l'ensemble du processus. Dans ces deux pays, ces stratégies sont aussi intégrées dans les cadres de dépenses à moyen terme comme un mécanisme de coordination supplémentaire. En Namibie, un cadre de dépenses à moyen terme qui intègre les dépenses en capital et ordinaires est en place, mais il est distinct du processus budgétaire annuel à plusieurs égards, et c'est en grande partie le processus annuel qui détermine les crédits budgétaires.
- L'utilisation d'un calendrier budgétaire qui est suivi dans la pratique et qui ordonne les activités et les décisions dans le processus budgétaire, permet la coordination des flux d'informations.
- L'utilisation de processus et d'instruments d'information conjoints pour les décisions de dépenses en capital et ordinaires : les processus communs du Rwanda illustrent bien comment l'intégration des dépenses en capital et des dépenses courantes dépend d'un seul processus qui statue sur les deux, même si le processus est en deux phases. L'intégration du processus est évidente dans la mesure où les mêmes instruments d'information conjoints sont utilisés, les mêmes acteurs participent et les règles qui les régissent toutes deux sont cohérentes et mettent l'accent sur l'intégration des dépenses. Le processus sud-africain se conforme également à ces exigences. Le système du Botswana ne dispose pas de processus, de règles ou d'instruments d'informations conjoints similaires qui intègrent les dépenses avant que les principales affectations des dépenses en capital et ordinaires n'aient été faites, lorsque les deux ensembles de projets (propositions) sont examinés conjointement par le Comité des prévisions. Cependant, la Namibie a récemment apporté plusieurs modifications pour mieux intégrer le processus, le rapprochant ainsi du genre de pratiques utilisées au Rwanda.
- La structuration des processus d'examen du ministère des Finances pour évaluer conjointement les dépenses en capital et ordinaires : c'est le cas de l'Afrique du Sud. Au

Botswana, en revanche, les processus d'examen du ministère des Finances se déroulent séparément pendant la majeure partie du processus de préparation du budget<sup>1</sup>. Si l'intégration au niveau du ministère des Finances est faible, les systèmes s'appuient sur l'intégration des processus au niveau des ministères dépensiers. Au Botswana, les dépenses de développement financent le Plan national de développement (PND) périodique quinquennal et les nouvelles propositions de projet sont la conséquence du processus du PND. Au cours du processus budgétaire annuel, les ministères dépensiers devraient veiller à ce que les obligations des charges ordinaires des dépenses de développement soient couvertes. Ce point dépend de la mise en place par les MDA de processus qui permettent aux fonctionnaires des finances et aux fonctionnaires du développement d'échanger des informations. Le travail sur le terrain a constaté que cet échange dans la pratique ne se produit pas nécessairement. En Namibie, de récents progrès ont été accomplis vers des processus plus intégrés au niveau central. Ainsi, le ministère des Finances coordonne la circulaire budgétaire et les processus d'examen avec la Commission nationale de planification (CNP), même si les décisions finales sur les affectations budgétaires sont toujours prises séparément.

- L'utilisation d'informations actualisées, cohérentes et exactes sur les dépenses en capital et ordinaires organisées selon n'importe quelles autres catégories budgétaires qui s'appliquent lors de la prise des décisions de dépenses. Il est essentiel à cet égard, de pouvoir s'appuyer sur de solides systèmes d'information de gestion financière et sur un plan comptable (PC) et multidimensionnel. Ceux-ci sont en place au Rwanda, en Afrique du Sud et en Namibie. Le Botswana, quant à lui, ne dispose d'aucune structure budgétaire et comptable intégrée. La présentation des dépenses en capital (de développement) et des dépenses ordinaires (de fonctionnement) diffère dans le PC. Les dépenses ordinaires sont comptabilisées dans des segments qui indiquent l'organisation budgétaire, le compte et le centre de coûts, tandis que les dépenses de développement figurent uniquement dans des centres de coûts qui sont agrégés par projet. En outre, les codes de centre de coûts des dépenses ordinaires diffèrent de ceux des dépenses de développement. Autrement dit, il est impossible d'associer les charges ordinaires d'entretien et de personnel (dans le budget ordinaire/de fonctionnement) aux projets de développement (dans le budget de développement).

**Intégrer les préoccupations relatives au cycle des projets d'investissement dans le processus budgétaire (éviter l'intégration excessive) :** les systèmes de GFP de ces quatre pays comprennent des caractéristiques qui sont propres à la planification et à la gestion des projets d'investissement. Celles-ci comprennent :

<sup>1</sup> Quoique certaines réformes de processus aient été adoptées pour le processus budgétaire 2017, après la réalisation du travail sur le terrain de cette étude, notamment des audiences conjointes avec les ministères dépensiers au début du processus.

- L'établissement d'exigences d'informations spécifiques aux propositions d'investissement en capital : les quatre pays requièrent tous des informations supplémentaires à présenter avec les propositions de projets d'investissement. Dans trois cas : la Namibie, le Botswana et le Rwanda – ces informations servent à donner le feu vert au projet dans le cadre d'un processus distinct d'approbation des projets. En Afrique du Sud, les informations sont utilisées pour approuver le projet de manière intégrée, où les dépenses ordinaires font partie des propositions des MDA.
- L'utilisation des études de faisabilité/des examens préalables (appréciations) afin de garantir l'optimisation des ressources et le caractère réalisable (faisabilité) : la Namibie, le Rwanda et l'Afrique du Sud exigent que certaines évaluations soient effectuées pour tous les projets, y compris une évaluation de la viabilité financière. Au Rwanda et en Afrique du Sud la portée et le détail de l'analyse qui est demandée dépend du type et de la taille du projet proposé. Lors de la présentation du projet au cours de la première phase d'approbation, l'ensemble des évaluations et des examens préalables requis devraient avoir été réalisés et financés par les MDA qui le proposent. Les ministères des Finances au Rwanda et en Afrique du Sud passent en revue et vérifient la viabilité des projets avant de les présenter à un financement. En Namibie, tous les projets font l'objet d'études de faisabilité – une phase qui est approuvée pour financement avant que le projet ne soit lui-même approuvé. Cette approche se traduit par un très long cycle de projet.
- Le recours à des comités de projets/d'investissement pour approuver les projets : le Botswana et le Rwanda ont mis en place des comités qui approuvent les projets. Une différence essentielle entre la mise en place du Comité d'examen des projets et budgets du Botswana qui approuve les projets et le Comité d'étude de budget, qui approuve les projets et le Comité d'investissement public (CIP) du Rwanda, tient au fait que ce dernier est la seule étape dans un cycle intégré où un accent particulier est mis sur les investissements en capital. En outre, les projets proposés découlent de consultations itératives au niveau sectoriel qui intègrent les dépenses en capital et ordinaires. Le Comité d'examen des projets et budgets du Botswana est une étape dans le processus d'investissement qui est déconnectée du processus ordinaire ; au Rwanda, le Comité d'investissement public qui est la seule étape se concentrant sur les dépenses d'investissement, découle d'une série d'étapes entièrement intégrées.
- Le suivi des projets en capital : la mise en œuvre du suivi des projets d'investissement par projet constitue un aspect clé de la gestion des dépenses d'investissement dans les quatre pays. Même si cet aspect est essentiel à tout cycle de projet bien géré, ce document se concentre sur l'intégration de ces informations au sein du processus budgétaire. Au Rwanda, l'Unité de gestion et suivi des programmes au sein de l'Unité budgétaire du ministère des Finances est chargée d'apporter son appui à la mise en œuvre des projets, et d'assurer le suivi et l'évaluation par

les MDA. Des Unités de mise en œuvre de projets uniques ont été mises en place dans chaque ministère pour effectuer le suivi des projets En Afrique du Sud, la mise en place du modèle de reporting des infrastructures destiné aux provinces et l'établissement de la base de données sur les projets d'investissement à l'intention des ministères de l'administration centrale sont des interventions importantes pour permettre à la Trésorerie nationale (Trésor public) de faciliter l'obligation de rendre compte (redevabilité) en matière de planification et de mise en œuvre des projets d'investissement dans les provinces. Les deux bases de données reposent sur un PC standard. En Namibie, les équipes sectorielles de la Commission nationale de planification (CNP) sont responsables du suivi de la mise en œuvre des projets, et les informations sont utilisées pour affecter les fonds et mettre à jour les dossiers des projets au sein du budget de développement. Ce processus est également soutenu par le PC et un système intégré de gestion financière consolidée. Le système de suivi au Botswana fonctionne par le biais des planificateurs des MDA, qui sont déployés auprès des ministères dépensiers et rendent compte au directeur des programmes de développement du ministère des Finances. Ce suivi est effectué séparément de celui des dépenses ordinaires.

**Équilibrer dépenses d'investissement et ordinaires pour obtenir les résultats sectoriels voulus :** dans le cadre de la séparation et de l'intégration institutionnelles, les ministères des Finances sont confrontés au défi d'équilibrer les dépenses d'investissement et ordinaires pour parvenir aux résultats sectoriels escomptés. Les mécanismes suivants ont aidé les pays à relever ce défi.

- L'utilisation des plafonds : la Namibie et le Botswana, veillent tous deux à ce que la somme totale des décisions financières prises lors des processus d'investissement et ordinaires ne dépasse pas le plafond agrégé en déterminant dès le départ, un plafond pour chaque processus dans le cadre budgétaire. Si ce mécanisme coordonne les décisions aux fins de discipline budgétaire, il affecte la capacité des secteurs individuels à atteindre un équilibre adéquat, et il pourrait également affecter la capacité à atteindre des équilibres et compromis adéquats au niveau central. Le Rwanda sort du lot. Les plafonds des dépenses courantes et de développement sont communiqués aux MDA plus tard lors du processus de préparation budgétaire (séparément pour les projets financés intérieurement et par des donateurs). Ces plafonds sont orientés non seulement par les plans nationaux et les dépenses de l'année précédente, mais aussi par les stratégies sectorielles et un premier cycle de planification sectorielle conjointe (avec les acteurs centraux et sectoriels), ce qui donne lieu à des requêtes d'investissement dirigées par les secteurs.
- Forcer les dépenses en capital au moyen de l'affectation de dons (subventions). Bien que très différente dans la forme, l'utilisation que fait l'Afrique du Sud des dons

conditionnels pour l'infrastructure axés sur la performance afin de remédier aux faibles investissements en capital dans les provinces est semblable à celle du Rwanda. Elle affecte des fonds aux fins d'investissement à partir des propositions de dépenses ascendantes des agences dépensières pour garantir des dépenses de qualité et un équilibre budgétaire approprié. Bien que ce type de mécanisme puisse convenir dans certaines circonstances, il existe toujours une séparation institutionnelle et de processus entre les dépenses en capital et ordinaires, mais uniquement pour une part plus faible des dépenses en capital. Comme au Botswana, où une séparation institutionnelle et de processus totale prévaut, ce type de mécanisme requiert une conception minutieuse des processus et des incitations pour éviter que les critères de dépenses en capital et les priorités supérieures aux secteurs ne déterminent les affectations en capital, et pour s'assurer que les implications en matière de dépenses ordinaires soient intégrées aux décisions d'investissement et aux budgets ordinaires.

**Inclure les coûts de dépenses ordinaires des projets d'investissement (y compris l'entretien) dans les décisions relatives aux dépenses en capital et dans les budgets ordinaires :**

la projection et l'intégration des dépenses ordinaires (y compris des coûts d'entretien) des actifs en capital à la fin du projet restent problématiques dans les quatre pays, qu'il y ait séparation ou intégration institutionnelle. La raison réside au fait que même lorsque l'élaboration du budget à moyen terme est en place, la durée du cycle de projet, même le plus court, implique normalement de s'appuyer sur des cycles budgétaires ultérieurs à celui de la proposition initiale pour prévoir ces coûts. Un autre problème est la qualité des prévisions de dépenses. Les nouvelles solutions à ces questions comprennent :

- L'utilisation du calcul des coûts du cycle de vie : l'Afrique du Sud requiert que les coûts du cycle de vie de tous les projets d'investissement soient précisés, y compris les coûts en capital, d'exploitation (de fonctionnement) et d'entretien, et qu'une analyse de sensibilité des principaux paramètres soit effectuée. Les directives relatives à la planification des opérations en capital, communiquées avec les directives du Cadre de dépenses à moyen termes (CDMT) au début de chaque processus budgétaire, définissent les paramètres de calcul des coûts.
- Le recrutement de professionnels pour réaliser les études de faisabilité : en Namibie, les estimations de coûts des projets d'infrastructure publique au sein du budget de développement sont fiables car elles sont effectuées par des sociétés professionnelles engagées par le ministère des Travaux publics et des Transports. Au Botswana, l'utilisation de métresseurs employés par le Département de la construction et des services d'ingénierie au sein du ministère de l'Information, des Sciences et des Technologies pour calculer les coûts d'investissement des projets de développement garantit une meilleure précision

des estimations de coûts, même si elles ne prennent pas en compte les dépenses de développement à long terme.

- L'utilisation d'un horizon à plus long terme pour le budget de développement : le processus du PND du Botswana requiert que les coûts totaux des projets soit déterminés sur cinq ans. Ces coûts sont mis à jour selon les besoins au cours du processus annuel du budget de développement. Toutefois, même si le PND fournit les coûts prévisionnels, les formats budgétaires n'offrent pas un mécanisme permettant de refléter ces coûts au-delà de l'exercice budgétaire.
- Les processus relatifs aux ministères dépensiers : les études sur le Botswana et la Namibie ont souligné la mesure dans laquelle l'intégration des nouveaux coûts de fonctionnement des projets d'investissement dans les projets de budget ordinaire s'appuie sur les processus des ministères dépensiers. En Namibie, les ministères de prestation de services commencent leur cycle de planification et de budgétisation au niveau des districts, afin que les fonctionnaires régionaux et de districts soient informés des nouveaux actifs en capital qui vont entrer en service et doivent donc intégrer les besoins de fonctionnement à temps.
- L'affectation des coûts d'entretien : les quatre pays sont confrontés à des difficultés pour assurer l'entretien à long terme des actifs en capital. Même lorsque les coûts d'entretien sont correctement estimés et que les affectations appropriées sont effectuées, les dépenses d'entretien sont vulnérables aux pressions de dépenses en faveur d'autres postes ordinaires. En Afrique du sud, à partir de l'exercice 2017/18, 20 pour cent de la subvention intergouvernementale aux infrastructures scolaires seront alloués et réservés à l'entretien uniquement. Malgré de nombreux arguments forts contre le cloisonnement des dépenses, celles-ci doivent être arbitrées par rapport à la sous-budgétisation et à la sous-utilisation omniprésentes des dépenses d'entretien et des coûts associés à long terme. Affecter les dépenses d'entretien aux dons (subventions) ou les exclure des virements permis pourrait offrir une solution viable à ce problème d'intégration des budgets ordinaires et d'investissement.

## Évaluer les facteurs qui entravent ou favorisent la compétence de coordination des ministères des finances

L'étude a examiné comment les types de mécanismes techniques décrits ci-dessus ont interagi avec d'autres variables pour déterminer la compétence de coordination des ministères des Finances à intégrer les dépenses en capital et ordinaires.

Capacités internes, compétences et facteurs culturels : l'étude a révélé que la compétence de coordination des ministères des Finances est étroitement associée à son profil de compétences internes et à d'autres aptitudes. Les facteurs spécifiques sont :

- Le savoir-faire en analyse des politiques, les effectifs et leur maintien, ainsi que la compétence analytique et la qualité des données qui en résultent : dans tous les pays, le nombre d'employés impliqués dans les affectations des ministères dépensiers et leurs savoir-faire et expérience influencent

l'aptitude du ministère à coordonner les dépenses. En particulier, la présence d'un nombre suffisant d'employés aux compétences d'analyse économique ou des politiques est essentielle. Par exemple, la Namibie connaît un manque d'économistes confirmés et le Botswana, d'employés possédant des compétences d'analyse des politiques. En revanche, les connaissances sectorielles et la capacité analytique du personnel du ministère des Finances au Rwanda et en Afrique du Sud stimulent une collaboration de qualité entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers, et la compétence de coordination globale.

- La mémoire institutionnelle et l'expérience : un problème émergent en Afrique du Sud est la rotation élevée des effectifs de la Trésorerie nationale (Trésor public) et la perte de cadres supérieurs qui avaient une mémoire institutionnelle importante – qui leur donnait une certaine autorité lors de leur engagement avec les secteurs – au bénéfice d'unités en dehors du processus budgétaire ou les deux à la fois.
- La structure organisationnelle du ministère des Finances : l'organisation de la ou des division(s) du ministère des Finances qui gère(nt) les affectations budgétaires selon les lignes sectorielles contribue à la compétence de coordination. En Namibie, au Rwanda et en Afrique du Sud, certaines parties des fonctions du Bureau du budget sont organisées selon les lignes sectorielles, ce qui se traduit par des relations plus solides avec les ministères sectoriels, une meilleure connaissance des secteurs et de meilleures compétences analytiques. Cependant, l'Afrique du Sud démontre également que les structures complexes nécessitent une plus grande coordination des processus du ministère des Finances.
- Les compétences en matière de renforcement des capacités : au Rwanda et en Afrique du Sud, les efforts de coordination sont soutenus par le renforcement des capacités des autres acteurs du processus budgétaire par le biais de la formation formelle, de l'appui technique (disponibilité pour répondre à des questions et apporter de l'aide) et du soutien continu. Les ministères des Finances des deux pays considèrent que la formation et le renforcement des capacités sont cruciaux dans leurs contacts avec le reste de l'administration publique.
- L'aptitude à définir, communiquer et faire respecter les bonnes règles et les bons processus : au Rwanda, tandis que les travaux sectoriels sont axés sur l'intégration par des directives détaillées, le manque d'orientations claires quant au calcul des coûts des dépenses courantes des projets d'investissement entraîne la mauvaise intégration de ces informations au sein du processus budgétaire. En Afrique du Sud, les processus budgétaires intégrés et en capital sont dirigés par des directives mises à jour annuellement qui relèvent les défis budgétaires continus et émergents. Des exemples dans les études de cas, illustrent la façon dont la mauvaise régulation des processus et des besoins immédiats d'informations peut compromettre la compétence de coordination.
- Les unités chargées d'effectuer le suivi des dépenses : des

PC uniques consolidés et des systèmes intégrés d'information sont importants pour intégrer les dépenses. Leur bon fonctionnement est toutefois une fonction relevant des capacités du ministère des Finances à gérer les informations budgétaires. En Afrique du Sud, l'Unité de statistiques de finances publiques, une composante du Bureau du budget, joue un rôle dans la définition du PC et dans la dispensation de formation à sa mise en œuvre. Au Rwanda, l'Unité de gestion et suivi des programmes est essentielle pour effectuer le suivi des informations financières sur la mise en œuvre des projets.

- Un ministère des Finances axé sur les résultats et réformateur : les ministères des Finances au Rwanda et en Afrique du Sud s'efforcent de résoudre les problèmes qui émergent lors du processus budgétaire, en nourrissant un esprit de réforme ainsi que le souhait d'obtenir de bons résultats de politique publique. Dans les deux cas, une culture mettant l'accent sur la surveillance managériale des objectifs plutôt que du processus administratif établi, permet la collaboration entre unités et individus au sein du ministère des Finances.

**Facteurs externes :** Bien que des capacités internes et une culture favorable du ministère des Finances puissent stimuler la compétence de coordination, les études de cas montrent également comment des facteurs externes peuvent avoir l'effet inverse.

- Le manque de capacités des autres acteurs gouvernementaux : les études de cas ont confirmé que de faibles capacités de planification, de budgétisation et d'analyse, ailleurs au sein de l'administration publique, rendent difficiles la coordination des acteurs du gouvernement vers l'intégration des dépenses en capital et ordinaires au travers des niveaux du processus budgétaire. Ce problème est particulièrement présent au Botswana et en Namibie, où l'on s'appuie davantage sur l'intégration au niveau des ministères dépensiers, étant donné la forte séparation institutionnelle et managériale au niveau central. Cependant, l'intégration centrale peut facilement être contrebalancée ailleurs par la faiblesse des capacités. Par exemple, il existe un manque de capacités en Afrique du Sud, particulièrement au niveau provincial, où l'on trouve peu d'analystes en matière de politiques et/ou de faibles capacités de gestion budgétaire aux niveaux sectoriel et central de certaines administrations provinciales. Au Rwanda, l'intégration est appuyée par les capacités sectorielles de planification et de budgétisation. Toutefois, la bonne gestion du budget des opérations en capital et de l'intégration des informations sur le cycle de projet dans le processus budgétaire représente un défi pour l'utilisation efficace des fonds d'investissement.
- Les mandats propices, le soutien politique et l'autorité du ministère des Finances : sans autorité adéquate pour réglementer et gérer les processus budgétaires, les mécanismes visant à intégrer les processus de dépenses en capital et ordinaires et les informations seraient

inefficaces. Les recherches montrent qu'une **autorité efficace dépend des capacités des ministères des Finances, de leur mandat technique ou juridique, et de facteurs politiques « souples/favorables »**. En Namibie, le mandat constitutionnel de la CNP pour établir les priorités et l'orientation du développement national a affecté l'autorité du ministère des Finances pour établir des règles et processus de budgétisation intégrée, même si son autorité en matière de GFP est fermement reconnue. En Afrique du Sud, l'emprise de la Trésorerie nationale sur les finances publiques découle de son mandat juridique (défini dans la Constitution, la Loi sur la Gestion des finances publiques et la Loi sur la Gestion des finances municipales) mais aussi de la façon dont elle a élaboré ces mandats par l'intermédiaire de réglementations secondaires pour toutes les sphères de l'administration publique, ainsi que ses compétences d'exécution et d'analyse. En revanche, l'autorité du ministère des Finances et de la Planification économique du Rwanda s'est accrue en 2009 grâce à la consolidation de son mandat quant à son autorité et ses fonctions de planification, y compris l'autorité pour gérer le financement et la supervision des projets d'investissement.

## Conclusion

L'étude a relevé plusieurs mécanismes adoptés par les ministères des Finances pour coordonner efficacement l'intégration des dépenses en capital et ordinaires, dans des circonstances différentes de séparation institutionnelle, législative et de présentation. Cependant, l'adoption de ces mécanismes en tant que stratégies individuelles ne suffit pas à susciter l'intégration, et l'établissement de ces mécanismes diffère fortement de leur mise en œuvre efficace, surtout lorsqu'ils régissent les actions des autres acteurs.

La compétence de coordination peut être atteinte si les ministères des Finances mettent en place des mécanismes et des capacités de système budgétaire spécifiques.

- Différents problèmes de coordination nécessitent différents mécanismes. Mais certains mécanismes peuvent relever de multiples défis en matière de coordination. Ceux-ci comprennent un calendrier budgétaire pour déterminer un processus budgétaire prévisible ; des stratégies globales et intégrées, des cadres budgétaires et des PC ; et, des bases d'information communes.
- Les ministères des Finances ont besoin de personnels qualifiés en nombre suffisant, dotés en particulier, de compétences analytiques.
- Les ministères des Finances qui organisent les parties du budget par secteur ont plus de chances de coordonner les autres acteurs, en particulier les ministères dépensiers, parce qu'ils sont en mesure d'acquérir les connaissances et les expériences sectorielles pour établir des relations et faire participer avec autorité les autres acteurs.
- Une réglementation efficace est importante pour diriger les activités des autres acteurs et pour recommander ce qui doit être pris en compte lors de la prise de décisions.

- L'aptitude à renforcer les capacités des autres acteurs (grâce à la formation formelle et informelle et à l'engagement) est essentielle.
- Le suivi des dépenses est indispensable. Un ministère des Finances averti s'assure que les acteurs au sein de l'administration publique prennent des décisions fondées et qu'ils soient tenus responsables de leurs actes. Un ministère des Finances mal informé ne sera pas en mesure de coordonner les activités et les décisions, ni ne sera à même d'appliquer les règles et la réglementation.
- Les ministères des Finances qui sont axés sur les résultats, désireux d'adapter les processus internes et externes pour relever de nouveaux défis et de collaborer en interne, ont davantage de chances de pouvoir coordonner les autres acteurs et d'établir des exigences d'informations appropriées. De même, ceux qui habilent leurs propres fonctionnaires sont plus susceptibles de diriger les autres acteurs.
- Il est essentiel que les ministères des Finances soient soutenus sur le plan politique au sein du gouvernement. Lorsque le soutien fait défaut, d'autres facteurs, tels que les capacités d'analyse et les compétences de suivi du

ministère ainsi que ses relations et sa collaboration avec d'autres acteurs deviennent primordiaux.

Les études de cas montrent que de disposer de la plupart ou de la totalité d'un ensemble de caractéristiques fondamentales internes assure que les mécanismes contribuent à la réalisation de l'intégration, même lorsque des facteurs externes entravent le processus. Toutefois, les circonstances du pays (ou les facteurs externes) déterminent quelles sont les caractéristiques qu'il importe de poursuivre. Par exemple, dans les pays où le ministère des Finances n'a pas été mandaté pour élaborer le budget des opérations en capital, sa propre aptitude à analyser aussi bien les dépenses en capital que les dépenses ordinaires proposées et à collaborer avec l'institution responsable, est essentielle. Enfin, les études de cas ont confirmé l'hypothèse que les différentes compétences des ministères des Finances sont interdépendantes. Par exemple, la compétence analytique dépend de la compétence d'exécution de solides bases de données budgétaires, qui à son tour est tributaire des compétences de réglementation et de coordination. Dans l'ensemble, celles-ci dépendent d'une combinaison de savoir-faire approprié ainsi que de l'organisation et de la culture internes.

# Introduction

Intégrer convenablement les dépenses en capital et ordinaires est un problème de coordination budgétaire auquel se heurtent de nombreux ministères des Finances en Afrique. Ce rapport évalue l'efficacité des mécanismes utilisés par les ministères des Finances du Botswana, de la Namibie, du Rwanda et de l'Afrique du Sud pour intégrer ces dépenses à l'ensemble du processus budgétaire. Il cherche à répondre à la question suivante : Quand les ministères des Finances, de pays qui disposent de structures institutionnelles différentes et connaissent des situations économiques différentes, sont-ils les plus aptes à coordonner les activités des divers acteurs afin d'intégrer les dépenses publiques en capital et ordinaires ? Le Travail sur le terrain a été entrepris en 2016 et les conclusions de ce rapport reflètent une vue d'ensemble des systèmes des pays des études de cas et les enseignements connexes qui pourraient être tirés de leur situation au moment de l'étude.

Cette étude est la première d'une série de projets qui font partie du programme de recherche de l'Initiative africaine

concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) portant sur les compétences des ministères des Finances. Le programme a pour objectif d'examiner et de fournir des orientations aux ministères des Finances africains sur des questions essentielles de politiques autour de la compétence institutionnelle. Les dépenses en capital et ordinaires ont été choisies car il s'agit là d'une question de politique essentielle pour les pays membres de CABRI.

Le rapport comporte quatre parties principales. La Partie 1 présente un résumé du cadre conceptuel et explique le cadre de recherche et les processus. (L'Annexe 1 offre une analyse de fond générale du cadre conceptuel.) La Partie 2 expose dans ses grandes lignes les principaux résultats des pratiques de chaque pays en matière d'intégration des dépenses en capital et ordinaires. La Partie 3 donne un aperçu des facteurs qui affectent l'aptitude des ministères des Finances à gérer efficacement ces pratiques et la Partie 4 énonce les conclusions et les recommandations.

## PARTIE 1

# Concepts et cadre de recherche

### Dépenses en capital et ordinaires : définitions et préoccupations

#### Définition des dépenses en capital et ordinaires

Définir les dépenses en capital (ou d'investissement) et ordinaires (ou courantes) dans le contexte d'un pays en développement n'est pas simple. Les dépenses en capital sont définies clairement dans les statistiques de finances publiques internationales comme des dépenses d'actifs publics qui seront utilisées dans la production et la fourniture de biens et services, où la vie de l'actif excèdera la durée d'un exercice financier et où cet actif ne sera pas destiné à la revente. Cependant, les pays en développement, font souvent des distinctions entre les grosses et les petites dépenses en capital dans leur budget et gèrent les principaux postes conjointement avec les dépenses ordinaires financées par les donateurs dans les budgets de développement. Cela signifiait que pour comprendre les différences entre la gestion des dépenses en capital et ordinaires il fallait comprendre comment les processus et les affectations budgétaires de développement étaient intégrés aux processus et affectations du budget ordinaire.

#### Intégration ou séparation ?

Un degré approprié d'intégration des dépenses en capital et des dépenses ordinaires est l'une des principales préoccupations de la gestion des finances publiques (GFP). Quoiqu'il soit indispensable que les choix d'investissement des actifs en capital soient pris en compte, il est maintenant généralement reconnu que le processus d'élaboration du budget en capital doit être considéré comme faisant partie du système global de GFP (Dorotinsky, 2008). En principe, le budget des opérations en capital et le budget ordinaire doivent contribuer au même objectif, raison pour laquelle ils doivent être budgétisés de manière intégrée (Premchand, 2007). Toutefois, il existe des raisons de gérer les dépenses en capital différemment des dépenses courantes, notamment, que la sélection et la gestion des projets d'investissement requièrent la prise en compte de facteurs spécifiques (par exemple, les coûts du cycle de vie, les taux de rentabilité ou la hausse des coûts au cours de périodes de mise en œuvre pluriannuelles), qui se traduisent par des exigences différentes en matière d'informations, de processus et de compétences, au cours de la préparation et de l'exécution du budget

Dans de nombreux pays membres de CABRI, les pratiques concernant l'intégration ou la séparation des dépenses en capital et ordinaires changent à mesure que les pays connaissent des cycles répétés d'intégration et de séparation des ministères des Finances et de la Planification. Lorsque les ministères sont séparés, les dépenses en capital relèvent souvent du budget de développement, géré en partie ou entièrement par le ministère de la Planification (du Plan), tandis que les dépenses ordinaires ou le budget de fonctionnement relève du ministère des Finances. Quand les pays décident de fusionner à nouveau les ministères, les processus deviennent plus intégrés.

#### Dimensions d'intégration

Les dépenses en capital et ordinaires peuvent être séparées dans différentes dimensions à des degrés divers selon les pays. Tout au long du cycle budgétaire, les dépenses en capital et ordinaires peuvent être planifiées et allouées séparément, présentées séparément aux assemblées législatives (parlement), affectées séparément par le parlement, exécutées et gérées séparément et communiquées séparément. Cette séparation du cycle budgétaire peut être renforcée par la gestion des dépenses en capital tout au long du cycle, ou à certains stades, par une institution gouvernementale différente de celle gérant les dépenses ordinaires.

Webber (2007) présente quatre dimensions d'intégration qui sont :

- **La dimension législative.** Les dépenses en capital et ordinaires sont présentées et traitées dans le cadre du parlement selon un processus intégré et sont affectées par une loi unique portant ouverture des crédits budgétaires.
- **La dimension institutionnelle.** La responsabilité des dépenses en capital et ordinaires est intégrée au niveau de l'agence centrale de financement (un seul ministère) et au niveau des ministères dépensiers, départements ou agences (MDA).
- **La dimension de présentation.** Les dépenses en capital et ordinaires sont présentées ensemble tout au long des processus de préparation, de planification et de reporting (présentation des rapports) du budget, même si la séparation se produit ailleurs.

- **La dimension managériale.** Cette dimension se rapporte à l'élaboration d'un cadre de programmes ou d'une autre forme de cadre axé sur les objectifs (ou cadre d'objectifs) en vue d'intégrer les dépenses ainsi qu'aux règles et aux processus connexes permettant de gérer les dépenses par rapport au cadre.

Ce projet de recherche se concentre sur la dimension managériale. Il examine les facteurs ou les institutions qui aident les ministères des Finances à intégrer les dépenses en capital et ordinaires dans cette dimension lorsque des degrés de séparation existent dans les autres dimensions. La compétence des ministères dans cette dimension est essentielle à la détermination des résultats budgétaires.

## Compétence des ministères des Finances

Un certain nombre de spécialistes font une distinction importante entre la capacité et la compétence des ministères des Finances (Dressel & Brumby, 2009 ; Allen et al., 2015 ; Allen & Grigoli, 2012). La compétence d'un ministère des Finances signifie davantage que sa capacité. Selon Dressel et Brumby (2009), la capacité fait référence au volume ou à la portée des intrants (moyens/ressources) ministériels de qualité appropriée (déterminée, par exemple, par la base de la technologie de l'information ou des ressources humaines), tandis que la compétence se rapporte à la conversion de ce volume en performance. L'aptitude des ministères des Finances à transformer la capacité en compétence dépend de facteurs internes et externes, ainsi que des facteurs techniques et politiques (Dressel & Brumby, 2009 ; Allen & Grigoli, 2012). Les structures institutionnelles, les processus et les fonctions des ministères des Finances, ainsi que le processus budgétaire, sont considérés comme des facteurs techniques, alors que l'environnement de l'économie politique des incitations institutionnelles, les acteurs et les contraintes structurelles sur les ministères sont considérés comme des facteurs politiques. Les rôles qu'un ministère des Finances assume alors (sa compétence) sont déterminés par les dispositions techniques particulières et dépendent de la façon dont l'économie politique et les incitations institutionnelles permettent une utilisation efficace de ces dispositions (Dressel & Brumby, 2009).

Des études existantes ont énoncé les typologies des différentes compétences d'un ministère des Finances. Krause (2015), par exemple, classe le concept de compétence en quatre catégories – d'analyse, d'exécution, de réglementation et de coordination – et, organise les principales fonctions des finances publiques de l'État par rapport à ses compétences. Allen et al. (2015) parlent également de fonctions de politiques, réglementaires et transactionnelles, et analysent divers éléments organisationnels des ministères des Finances par rapport à ces fonctions ainsi que leur évolution dans le temps.

Les chercheurs qui ont préparé ce rapport se sont appuyés sur cette compréhension de la compétence et de sa désagrégation en divers types, afin d'évaluer la compétence de coordination des dépenses en capital et ordinaires et d'analyser les facteurs contributifs.

## Détermination de la compétence de coordination des ministères des Finances

Bien que les ouvrages consacrés à la compétence aient reconnu que la compétence de coordination s'avère essentielle pour les ministères des Finances qui exercent des fonctions de finances publiques, la question n'a été traitée que sommairement. Cependant, un recueil de documents sur la théorie de la coordination qui est en cours d'élaboration depuis les années 1990 a établi un ensemble de concepts et de théories qui peuvent contribuer à la compréhension et à l'analyse de la coordination dans n'importe laquelle de ces disciplines (Malone & Crowston, 1990). La documentation définit la coordination comme « la gestion des dépendances entre activités » avec la nécessité de coordonner les activités, les acteurs et les ressources qu'elles utilisent autour d'objectifs communs. Crowston, Rubleske et Howison (2004) notent qu'outre l'accent mis sur les dépendances, la séparation des acteurs, des objectifs et des activités dans le cadre de Malone et de Crowston est importante car elle permet de conceptualiser ce qui doit être fait de manière distincte de l'identité de l'exécutant.

Malone et Crowston ont présenté un cadre unique des composantes de coordination et des processus connexes qui doivent être mis en place, comme l'illustre le Tableau 1, avec la détermination préliminaire de la manière dont les concepts peuvent s'appliquer à la compétence de coordination des ministères des Finances.

**Tableau 1 : Déconstruction de la coordination**

Éléments (composantes) de coordination	Processus de coordination connexes	Application du processus budgétaire
Objectifs	Détermination des objectifs	Établir les résultats des finances publiques (intégration des budgets des opérations en capital et ordinaires afin d'assurer l'optimisation de la prestation des services ou d'éviter les inefficiences de dépenses)
Activités	Ajuster les activités sur les objectifs	Ajustement, et, en l'absence d'ajustement, coordination du système budgétaire, y compris l'établissement des activités (processus), règles et responsabilités des dépenses en capital et ordinaires.
Acteurs	Sélection des acteurs	
Ressources	Gestion des ressources	Les principales ressources du processus budgétaire sont les informations, les ressources humaines et le temps. Quelle est la compétence du ministère des Finances pour gérer le flux d'informations, l'usage des ressources humaines (savoir-faire), et l'intervalle de temps entre les activités dans les processus de planification et d'exécution du budget ? Est-ce que les flux d'informations sont communiqués dans les délais prévus, accessibles au bon endroit et utilisables pour permettre de prendre des décisions intégrées ?

Cette étude a eu recours à la théorie de la coordination pour identifier les défis de coordination des dépenses en capital et ordinaires dans des circonstances différentes et pour décrire les mécanismes que les ministères des Finances utilisent pour résoudre ces problèmes dans les quatre études de cas.

## Cadre de recherche et méthodologie

Le but de cette étude est, en premier lieu, de comprendre quand les ministères des Finances sont les plus aptes à coordonner les processus, les activités et les décisions des différents acteurs dans le processus budgétaire afin d'intégrer les dépenses publiques en capital et ordinaires sous différents régimes juridiques, institutionnels et de présentation et, deuxièmement, de formuler des avis en matière de politiques en fonction de ces connaissances.

### Focalisation de la portée de la recherche

Dès le début, il a été reconnu qu'il ne serait pas possible de faire des recherches sur toutes les dépenses en capital dans l'ensemble

du cycle budgétaire compte tenu des ressources disponibles de l'étude, ni qu'il ne serait nécessaire de le faire. Dans le domaine global de l'intégration en capital et ordinaire, la portée de l'étude s'est limitée à examiner les dépenses en capital de l'administration centrale destinées à des infrastructures de services publics (telles que les écoles, les cliniques et les hôpitaux, les prisons et les commissariats de police) et à mettre l'accent sur la phase de préparation du budget du cycle budgétaire. Outre l'examen de l'ensemble des processus, les équipes de recherche se sont penchées plus particulièrement sur l'intégration dans le secteur de l'éducation, à des fins de comparaison.

### Cadre conceptuel de recherche

La Figure 1 qui illustre le cadre conceptuel de cette recherche est suivie d'une explication des composantes du cadre.

#### Sujet de recherche

Le sujet de recherche (indiqué dans le bloc en pointillés) est la **compétence de coordination des ministères des Finances pour**

Figure 1 : Cadre conceptuel



**intégrer les dépenses.** Alors que la capacité du ministère des Finances (variable indépendante) peut être décrite de façon plus tangible, la compétence n'est pas directement observable. En fait, elle est plutôt évidente dans les actions de coordination des ministères des Finances et leur efficacité. S'appuyant sur la théorie de la coordination, l'étude a d'abord étudié si les ministères des Finances des pays des quatre études de cas disposent de la capacité et des mécanismes de coordination qui leur ont permis :

- De fixer des objectifs appropriés pour l'élaboration du budget des opérations en capital (d'investissement) et du budget ordinaire (utilisation des cadres par objectif)
- D'élaborer des processus qui coordonnent les acteurs et les activités vers l'intégration appropriée
- De gérer le flux d'informations entre les acteurs et les activités dans le système.

#### *Objectifs d'intégration*

Pour comprendre si les tentatives de coordination ont réussi, l'étude a examiné les résultats de l'intégration. Elle a utilisé les dimensions établies par Andrews et al. (2014) pour définir la fonctionnalité de base de la GFP afin de décrire les caractéristiques observables d'un système qui indiquait une intégration appropriée. Celles-ci sont indiquées dans le bloc gris à la Figure 2. La compétence de coordination de l'intégration signifierait la mise en place de cadres et de processus permettant d'assurer que les dépenses en capital ne soient ni insuffisamment intégrées (les décisions de dépenses en capital sont prises sans tenir compte des objectifs des dépenses ordinaires et des implications pour le secteur) ni trop intégrées (le caractère unique, les défis et les exigences des dépenses en capital ne sont pas prises en considération).

Les chercheurs ont vérifié si :

- Les compromis de dépenses en capital reposaient sur les objectifs et les priorités de politiques auxquels les dépenses contribueront, *de manière intégrée ou conjointement avec les dépenses ordinaires.*
- Les dépenses ordinaires des projets d'investissement, comprenant les coûts d'entretien de l'actif et les intrants ordinaires tels que le personnel et les services, ont été prises en compte dans l'évaluation et la sélection des projets d'investissement ainsi que dans les budgets ordinaires.
- Les procédures propres au projet d'investissement étaient en place pour assurer la gestion efficace de l'investissement public et l'optimisation des ressources en matière de dépenses en capital, y compris les processus appropriés de calcul des coûts et d'appréciation et la reconnaissance du caractère ponctuel (non renouvelable) des dépenses en capital dans les affectations et la gestion budgétaires.
- Les budgets des opérations en capital ont été dépensés dans les délais et se sont avérés crédibles. Cela signifiait d'examiner si les choix de dépenses en capital ont tenu compte de la capacité de dépenses des secteurs

(déterminée par les dépenses ordinaires) et ont été faits en fonction d'un calcul des coûts précis des projets.

Une analyse de ces points indique si suffisamment d'efforts ont été faits pour intégrer les dépenses en capital et ordinaires ainsi que pour traiter convenablement les dépenses en capital de manière séparée.

#### *Facteurs affectant la compétence de coordination*

Les hypothèses du cadre de recherche sur les facteurs susceptibles d'influencer la compétence de coordination apparaissent dans le cercle bleu (capacité interne) et la matrice bleue (facteurs techniques et politiques/institutionnels). Les facteurs techniques et politiques/institutionnels comprennent chacun des facteurs internes et externes.

Les facteurs internes sont définis comme étant plus ou moins sous contrôle du ministère des Finances. Ces facteurs comprennent les institutions du processus budgétaire et les mécanismes de coordination mis en place par le ministère pour gérer les dépendances entre les processus et les décisions budgétaires, ainsi que les informations et les autres ressources qui leur sont nécessaires.

#### *Facteurs contextuels*

La recherche se concentre sur l'intégration managériale efficace (telle qu'illustrée dans le bloc orange) des dépenses en capital et sur la compétence de coordination du ministère des Finances selon différents systèmes d'intégration institutionnelle, juridique et de présentation, qui ont été traitées comme des facteurs contextuels (voir page 7 pour une discussion sur les dimensions d'intégration). Le degré de décentralisation des responsabilités de GFP de l'administration centrale vers les agences dépensières a été également pris en considération en tant que facteur contextuel, étant donné qu'une décentralisation accrue augmenterait ou changerait la nature de la charge de coordination pour le ministère des Finances.

### Questions de recherche

La principale question de recherche a été scindée en sous-questions suivantes :

1. **Description du contexte d'intégration des dépenses en capital et ordinaires.** Comment la gestion des dépenses ordinaires et en capital, 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 ?
2. **Évaluation de l'intégration des dépenses en capital.** Qu'indiquent les résultats de GFP (décisions prudentes concernant les dépenses en capital, budget crédible des dépenses en capital, flux financiers fiables destinés aux projets d'investissement, obligation de rendre compte institutionnalisée) sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires (intégration efficace des dépenses en capital et ordinaires, comme indiqué dans le bloc orange) ?

3. **Données probantes sur la compétence de coordination.** Quelles sont les forces et les faiblesses de la compétence de coordination du ministère des Finances pour gérer l'intégration des dépenses en capital ? Le ministère a-t-il géré de manière efficace ces faiblesses ? Quelle est la contribution aux résultats d'intégration observés qui peut être apportée ?
4. **Facteurs qui contribuent aux compétences ou leur portent atteinte.** Quelles compétences analytiques, réglementaires et d'exécution affectent la compétence de coordination du ministère des Finances ? Quels sont les facteurs – internes ou externes, incitatifs techniques ou politiques/institutionnels- qui peuvent expliquer son aptitude à coordonner l'intégration des dépenses en capital et ordinaires ?
5. **Ce que peuvent faire les ministères des Finances.** 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 ?

Voir l'Annexe 2 se rapportant au cadre de recherche consolidé qui a été utilisé par les chercheurs, avec les listes de contrôle associées et les critères d'évaluation.

### Processus de l'étude

Le chef de l'équipe de recherche et le Secrétariat de CABRI ont élaboré le cadre conceptuel de l'étude. Des sous-équipes de recherche ont conduit le travail sur le terrain pour les quatre études de cas-pays entre avril et août 2016. Les résultats et les conclusions de ce rapport reflètent les circonstances des pays et les enseignements à en tirer à l'époque. Lorsque cela s'avère possible, le rapport fait référence aux réformes entreprises après la réalisation du travail sur terrain, mais ne peut pas refléter l'impact de ces réformes sur la compétence de coordination ou sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires.

Les matrices de pays ont été établies par rapport aux questions de recherche et revues par les ministères des Finances respectifs et ont servi de base à ce rapport de synthèse. Le rapport a été réexaminé par le Secrétariat de CABRI, par les pays ayant répondu et par un panel d'examen collégial mis en place par CABRI avant sa finalisation.

## PARTIE 2

# Intégration des dépenses en capital et ordinaires dans les quatre études de cas-pays

2

### Le contexte d'intégration

Afin de formuler des conseils en matière de politiques pour les différents contextes d'intégration, l'étude a traité l'intégration dans les dimensions institutionnelle, juridique et de présentation (et les différences en son sein) comme le contexte d'évaluation de la compétence de coordination dans la dimension managériale, parce qu'il était important de comprendre la nature des dispositions qui fonctionnent le mieux selon les circonstances.

Bien que l'intégration institutionnelle puisse être considérée comme portant atteinte à la compétence de coordination autant que les facteurs du processus budgétaire, elle peut également être vue comme un acquis pour la recherche qui définit un niveau supérieur ou inférieur du défi d'intégration à relever dans la dimension managériale (ou pour les dispositions techniques du processus budgétaire).

Avant d'examiner si les dépenses sont intégrées dans les dimensions juridique, institutionnelle et de présentation au Botswana, en Namibie, au Rwanda et en Afrique du Sud, il faut déterminer comment ces deux catégories de dépenses se rapportent aux concepts des budgets de fonctionnement et de développement dans chacun des pays. C'est parce que l'existence (ou non) d'un concept du budget de développement détermine le degré de séparation dans ces dimensions et complique plus ou moins la tâche de coordination.

Le Botswana, la Namibie et le Rwanda utilisent le concept d'un budget de développement dans le cadre de leur système de finances publiques : dans ces trois cas, les budgets se rapportent aux projets de développement entrepris par le gouvernement et comprennent non seulement les dépenses en capital mais aussi (une part relativement faible) des dépenses ordinaires :

- Au Botswana, le budget de développement se rapporte à un fonds public séparé, à savoir le Fonds de développement, qui comprend « toutes les sommes d'argent affectées par la Loi à partir du fonds consolidé pour financer, entre autres, diverses dépenses publiques de développement. Le fonds comprend aussi les sommes d'argent reçues du produit des prêts contractés par le gouvernement aux fins

de dépenses sur des projets de développement et sur tous les autres projets publics ainsi que les remboursements des dépenses pour tout projet » (Gouvernement du Botswana, 2015). En vertu de la loi, le Fonds de développement est conservé dans un compte distinct tenu par le Comptable général.

- Au Rwanda, la Loi de finances distingue les dépenses ordinaires (courantes) des dépenses de développement, qui sont toutes les deux financées par un Fonds consolidé, bien que les dépenses du budget de développement puissent être également financées à partir de comptes séparés tenus par des agences dépensières. La totalité des dépenses de développement correspond au budget de développement qui comprend à la fois les dépenses courantes et en capital des projets de développement.
- En Namibie, le budget de développement qui est élaboré et présenté séparément, comprend les projets de développement financés par le Gouvernement namibien et les donateurs. Cependant, il est pris en compte dans une seule loi et géré à partir d'un fonds consolidé unique des recettes, bien que certaines dépenses consenties par les donateurs puissent être gérées à partir d'autres comptes.

L'Afrique du Sud n'utilise pas la notion d'un budget de développement ou de projets de développement agrégés en tant que méthode de planification ou de gestion budgétaires dans son système de finances publiques, à part l'octroi de subventions par l'administration centrale aux administrations infranationales pour l'infrastructure, qui pourrait être considéré comme une forme de budgétisation du développement. En outre, elle conserve un fonds distinct, le Fonds de reconstruction et de développement, destiné aux dépenses consenties par les donateurs, géré par le biais de systèmes publics (qu'il finance les dépenses en capital ou ordinaires). Ces dépenses représentent moins de 1 pour cent du budget et ne sont pas affectées par le parlement. Mais elles figurent dans un tableau budgétaire des recettes provenant des donateurs pour chaque agence dépensière bénéficiaire. Le chapitre du document budgétaire des agences concernées dans l'état prévisionnel des dépenses de l'État est joint en annexe à chacun d'entre eux.

Au Botswana, en Namibie et au Rwanda la part des dépenses en capital (et la petite part des dépenses ordinaires) qui constituent également les dépenses de développement, est traitée séparément des dépenses ordinaires dans une ou plusieurs des dimensions d'intégration. La petite part des dépenses en capital allouée en tant que partie du budget de fonctionnement (généralement pour des dépenses d'équipements légers tels que les ordinateurs) est entièrement intégrée dans les quatre pays, car elle est prévue, allouée, engagée, gérée et comptabilisée avec les dépenses ordinaires.

L'analyse ci-dessous sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires se concentre sur l'intégration de la majeure partie des dépenses en capital (dans le budget de développement) et de la majeure partie des dépenses ordinaires (dans le budget de fonctionnement).

Le tableau montre qu'il existe des différences considérables au sein des dimensions contextuelles d'intégration. Une séparation importante qui engendre des problèmes conséquents en matière de coordination est observée dans la dimension institutionnelle<sup>2</sup>, si bien que cette dernière est utilisée pour classer les pays en deux groupes.

- L'Afrique du Sud et le Rwanda ont des institutions de planification des dépenses en capital et ordinaires plus

2 Si les dépenses en capital et ordinaires sont intégrées institutionnellement au niveau central et au niveau des ministères dépensiers, leur séparation à des fins d'élaboration de la loi de finances publiques et du document budgétaire ne risque guère de poser un problème de coordination. C'est plutôt le problème de coordination qui présentera un défi à la compétence d'analyse du ministère des Finances. Par conséquent, afin de classer les pays avec clarté, la dimension institutionnelle a été privilégiée.

**Tableau 2 : Intégration juridique, institutionnelle et de présentation**

	Juridique	Institutionnelle	De présentation
Botswana	Une séparation complète. Les dépenses ordinaires et les dépenses en capital sont approuvées dans une seule Loi portant ouverture des crédits.	Un seul ministère, des unités distinctes, et une séparation au niveau des ministères dépensiers. Les fonctions de planification et de budgétisation incombent à un seul ministère – Le ministère des Finances et de la Planification du Développement (MdFPD) – et sont gérées dans la même division du ministère. Toutefois, des unités distinctes sont chargées des dépenses de développement et des dépenses ordinaires. Dans les ministères dépensiers, les planificateurs sont responsables des dépenses en capital, tandis que les fonctionnaires des finances sont chargés des dépenses ordinaires.	Une présentation intégrée et séparée. Les dépenses en capital sont présentées séparément en tant que budget de développement dans le livre des prévisions. Les budgets ordinaires et de développement sont donc présentés séparément mais dans le même livre. Certains tableaux du livre, cependant, présentent les deux composantes de manière intégrée.
Namibie	Une intégration totale. Les dépenses ordinaires et en capital sont approuvées en tant que montant unique dans la Loi portant ouverture des crédits.	Des ministères distincts, une séparation au niveau des ministères dépensiers. La Namibie est le seul pays de l'échantillon qui dispose de ministères de la Planification et des Finances séparés. La Commission nationale de planification (CNP) qui est créée par la Constitution est responsable de la planification du développement et des dépenses en capital. Le ministère des Finances (MdF) est responsable des dépenses ordinaires. Cette séparation est souvent reflétée au niveau des ministères dépensiers, où les fonctionnaires des finances gèrent les dépenses ordinaires et où les directions de la planification gèrent les dépenses de développement.	Une présentation intégrée et séparée. La CNP soumet au Parlement un budget de développement séparé. Toutefois, cette soumission ne fait pas partie de la présentation formelle du budget, qui intègre les dépenses ordinaires et en capital en un seul document par agence – dans l'état prévisionnel des dépenses – et par agence et par programme – dans le document relatif au cadre de dépenses à moyen terme (CMT) qui l'accompagne.
Rwanda	Indiquées séparément mais approuvées ensemble. Les dépenses courantes et en capital sont approuvées séparément, mais figurent dans la Loi portant ouverture des crédits.	Un ministère, une unité, une intégration au niveau des ministères dépensiers. Les fonctions de planification et de budgétisation incombent à un seul ministère – Le ministère des Finances et de la Planification économique (MINECOFIN). Bien qu'il existe une Direction générale de la planification au sein du ministère, la responsabilité du financement des dépenses courantes et en capital est assumée par la Direction générale du budget national. La fonction est intégrée dans les ministères dépensiers.	Une présentation intégrée et séparée. Les annexes à la Loi de finances présentent le budget de développement par projet (Annexe II-3). Cependant, il y a aussi une annexe qui présente les dépenses de développement avec les dépenses courantes par programme et agence. Une autre annexe présente les catégories de comptabilité des dépenses courantes et en capital par agence.
Afrique du Sud	Indiquées séparément mais approuvées ensemble. Les dépenses ordinaires et en capital sont établies séparément dans la Loi portant ouverture des crédits qui est approuvée par programme.	Deux ministères mais une seule unité chargée de la budgétisation, et, une intégration au niveau des ministères dépensiers. En Afrique du Sud, la fonction de planification relève du cabinet du Président (au sein du ministère de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation, le MdPSE) et la responsabilité du budget est assumé par la Trésorerie nationale (ou Trésor public). Toutefois, l'entité de planification n'a aucune responsabilité budgétaire. Au niveau des ministères dépensiers, la planification et l'élaboration du budget pour les dépenses ordinaires et en capital sont entièrement intégrées.	Une présentation intégrée. Les dépenses ordinaires et en capital sont présentées de manière intégrée dans le même document budgétaire.

intégrées, malgré la séparation institutionnelle de la planification et de l'élaboration du budget. Dans les deux pays, une institution ou une unité est responsable de la gestion aussi bien du budget des opérations en capital que du budget ordinaire. Toutefois l'Afrique du Sud n'utilise pas la catégorie des dépenses de développement en tant que telle.

- Le Botswana et la Namibie séparent nettement les dépenses en capital des dépenses ordinaires sur le plan des institutions responsables des unes ou des autres. La Namibie est dotée du système le plus séparé sur le plan institutionnel, avec une séparation complète constatée, de l'administration centrale aux administrations dépensières. Le Botswana n'a qu'un seul ministère (qui a par conséquent une responsabilité politique conjointe) mais dispose de deux unités (gérées dans la même division du ministère) au niveau de l'administration centrale et une séparation existe au niveau des ministères dépensiers.

Bien que le degré effectif de décentralisation des fonctions de GFP ne soit pas très différent entre les quatre pays, il existe toutefois des différences d'intégration institutionnelle. Tandis que l'Afrique du Sud et le Rwanda décentralisent la responsabilité de la gestion des dépenses aux comptables des ministères dépensiers dans la loi organique de GFP, au

Botswana et en Namibie, le ministre des Finances conserve cette responsabilité mais la délègue aux ministères dépensiers soit par le biais de règlementations (Namibie) soit par la déconcentration du personnel du ministère des Finances auprès des agences dépensières (Botswana).

Les quatre pays ont des pratiques différentes concernant l'intégration institutionnelle et managériale de la planification et de l'élaboration du budget, et de la façon dont celles-ci se rapportent à la préparation des projets d'investissement, à l'élaboration du budget et au cycle budgétaire. Ce constat a présenté un défi pour la recherche. Le Tableau 3 indique ces différences.

La structure du secteur de l'Éducation en Afrique du Sud s'est avérée problématique. La compétence des dépenses est partagée entre le gouvernement national et les provinces – le niveau autonome de l'administration infranationale. Le gouvernement national est responsable de la politique et de la supervision de la performance (des résultats obtenus) du secteur, tandis que les provinces sont chargées de fournir les services d'éducation à la population. Cette situation implique que les gouvernements provinciaux plutôt que le gouvernement national, ont la maîtrise des décisions de dépenses en capital dans le cadre de la plupart des budgets provinciaux, qui sont en grande partie financés par un transfert unique de subventions inconditionnelles. En outre, le ministère national de l'Éducation

**Tableau 3 : Intégration de la planification et de l'élaboration du budget**

	Dimension institutionnelle –intégration de la planification et de la budgétisation	Dimension managériale (cadres et processus) et intégration dans le processus budgétaire
<b>Botswana</b>	Le MdFPD qui est responsable de la planification et de la budgétisation utilise deux unités distinctes qui sont gérées dans la même division du ministère.	La planification est faite tous les cinq ans pour élaborer un Plan national de développement (PND). Le plan est établi selon les thèmes, secteurs, objectifs et stratégies, mais comprend également un second volume de projets approuvés. Les données contenues dans ce volume, sont mises à jour au cours du cycle budgétaire. En principe, le gouvernement ne finance pas les projets qui n'ont pas été approuvés pour être intégrés dans le PND.
<b>Namibie</b>	Constitutionnellement, la CNP est responsable de la planification, tandis que le MDF est responsable de l'élaboration du budget. Dans la pratique, le CNP assume également la responsabilité de la budgétisation des projets d'investissement. La CNP relève du Premier ministre.	Le PND est développé régulièrement et a été formulé par secteur, objectif et par stratégie. Les projets pour réaliser le plan sont proposés au sein du processus budgétaire. À l'époque du travail sur le terrain, la Namibie était en train d'élaborer un plan stratégique national, qui comprenait une liste de projets par secteur. L'objectif poursuivi impliquait qu'à l'avenir, seuls les projets inscrits à ce plan seraient financés.
<b>Rwanda</b>	Le MINECOFIN est responsable de la planification et de la budgétisation et s'en acquitte au travers de deux unités. Chacune est responsable des dépenses en capital et courantes. Il existe aussi un ministre d'État distinct chargé de la Planification qui relève du ministre des Finances.	Le Rwanda dispose d'une Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (SDERP 2), qui encadre les stratégies sectorielles obligatoires, toutes présentées en fonction d'objectifs et de stratégies. Une phase de planification annuelle est intégrée dans le processus budgétaire pour mettre à jour les plans de dépenses afin qu'ils s'alignent sur les stratégies. Les projets d'investissement sont proposés dans le processus budgétaire.
<b>Afrique du Sud</b>	Le cabinet du Président, par l'intermédiaire du MdPSE (qui a son propre ministre), est responsable de la planification. La Trésorerie nationale est responsable de l'élaboration du budget. Toutefois, la situation est plus complexe que celle décrite ici : la composante de planification du MdPSE se situe à un niveau hautement stratégique, tels que le PND. Au titre de la Constitution, la planification à l'échelle provinciale est une compétence provinciale exclusive. L'élaboration du budget est tout aussi complexe.	Le PND sud-africain a été préparé par la CNP <sup>3</sup> , qui a été nommée par le cabinet du Président. Il est présenté selon les secteurs, les objectifs et les stratégies. Auparavant, la Trésorerie nationale était responsable des cadres de planification des MDA/secteurs, mais a donné cette responsabilité au MdPSE en 2015. Ce changement implique que les plans stratégiques périodiques et les plans annuels de performance préparés par tous les MDA sont présentés par programme budgétaire. Les projets d'investissement sont proposés au travers du processus budgétaire.  La mise en place de plans d'infrastructure à long terme conformément à la gestion de portefeuille du système de gestion de l'exécution des infrastructures (IDMS) est la preuve de planification intégrée au niveau provincial.

3 La CNP a été établie en 2008 afin de préparer le PND. Le Secrétariat de la Commission a été par la suite intégré au sein du MdPSD, le ministère au sein du cabinet du Président chargé de faciliter et de soutenir les fonctions gouvernementales de planification, de suivi et d'évaluation.

joue un rôle dans la planification de l'infrastructure, dans la mesure où il prend des décisions relatives à la subvention aux infrastructures scolaires, qui est un transfert conditionnel. Les mesures prises par la Trésorerie nationale sud-africaine pour assurer l'intégration des dépenses en capital et ordinaires dans ce secteur sont donc différentes des mesures prises par les trois autres pays.

## Défis de coordination de l'intégration des dépenses en capital et ordinaires

Les deux groupes de pays font face à différents problèmes de coordination, qui découlent de leur cadre institutionnel. Cette partie aborde ces questions par rapport à un ensemble schématique des étapes du processus de préparation du budget, et l'analyse se fonde sur les résultats d'intégration de chaque pays (voir Annexe 2). Les défis de coordination de chacun des groupes ne sont pas les seuls auxquels font face les ministères des Finances au cours du processus budgétaire ; ceux-ci sont spécifiques à l'intégration des dépenses en capital et ordinaires. Il existe toutefois de nombreux autres défis, notamment la tâche difficile de coordonner de nombreuses séries d'informations pour un processus décisionnel unique.

## Défis de coordination que posent la séparation institutionnelle

La double responsabilité institutionnelle de la Namibie et du Botswana en ce qui concerne les dépenses en capital et ordinaires reflète un niveau d'intégration moins élevé que celui du Rwanda et de l'Afrique du Sud. À part des institutions distinctes (ou des unités dans le cas du Botswana) prenant les décisions de dépenses en capital et ordinaires, dans les deux cas, la plupart des compromis de dépenses en capital au niveau central sont faits entre les projets de budget de développement dans les limites du plafond du budget de développement, utilisant différents critères et cadres d'objectifs pour la majeure partie des dépenses ordinaires du budget de fonctionnement. Malgré les tentatives faites par l'ensemble des pays de tenir

compte des coûts ordinaires des projets d'investissement en demandant que le calcul des coûts soit fait dans le cadre de l'identification des projets, cette exigence n'est pas souvent satisfaite. En fait, en Namibie, elle a été supprimée de la documentation de projet requise. Bien qu'elle soit satisfaite dans certains cas au Botswana, les prévisions fournies ne sont pas fiables.

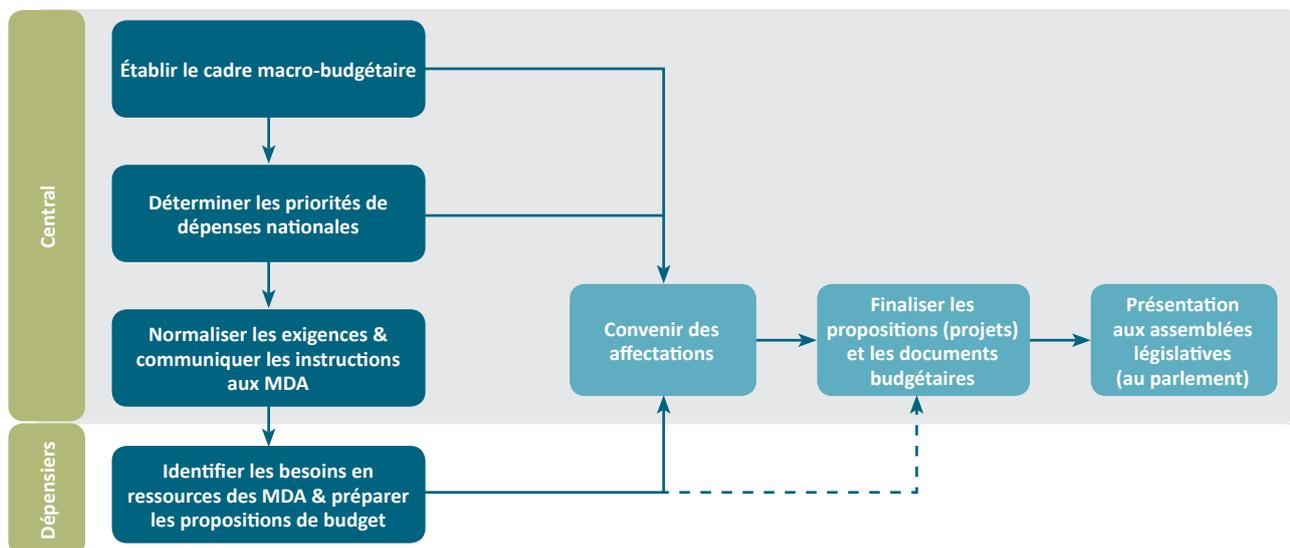
Le Tableau 4 souligne les défis identifiés en matière de coordination en Namibie et au Botswana par rapport aux étapes de préparation du budget (Figure 3) comme :

- **L'établissement des objectifs** pour les acteurs multiples qui entreprennent des ensembles distincts d'activités qui doivent être coordonnés.
- **La gestion des acteurs, des processus et des informations** : veiller à ce que les acteurs et les processus soient coordonnés en gérant la mise en séquence des processus et les flux d'informations entre activités parallèles.

## Défis de coordination que posent l'intégration institutionnelle

Parce que des institutions uniques sont chargées de la budgétisation aussi bien des dépenses en capital que des dépenses ordinaires au Rwanda et en Afrique du Sud, les mêmes cadres d'objectifs sont utilisés, bien que les décisions de dépenses en capital fassent l'objet d'un examen et de critères supplémentaires (tels que la faisabilité et la viabilité financière). Même si l'utilisation par le Rwanda d'un plafond des dépenses en capital pour les MDA au cours de la phase de préparation du budget des processus annuels de planification et de budgétisation, se traduit par des compromis entre projets d'investissement plutôt que par des compromis entre objectifs de dépenses au sein d'un secteur, l'attention particulière accordée aux stratégies sectorielles en tant que cadre d'évaluation de tous les compromis à tous les niveaux permet d'atténuer le risque de non-intégration. Une plus

Figure 2 : Étapes courantes de préparation du budget



**Tableau 4 : Défis en matière de coordination en Namibie et au Botswana**

Étape générique	Défis en matière de coordination
Établir le cadre macro-budgétaire, y compris le plafond des dépenses.	<b>Gestion des processus, des acteurs et des informations</b> : coordonner les processus, les règles et les informations pour que les processus parallèles débouchent sur les mêmes décisions en s'appuyant sur un fonds commun, le plafond global de dépenses.
Déterminer les priorités de dépenses nationales.	<b>Établissement des objectifs</b> : pour réaliser la coordination des dépenses en capital et ordinaires, le ministère des Finances doit veiller à ce que les objectifs communs de dépenses soient définis pour les deux processus.
Communiquer les instructions budgétaires.	<b>Gestion des processus, des acteurs et des informations</b> : s'assurer que deux ensembles de paramètres de plafond et de priorité se traduisent par des instructions budgétaires cohérentes qui contribuent à l'intégration.
Processus de planification et de détermination des priorités des ministères dépensiers (détermination et hiérarchisation ascendantes des besoins).	<b>Établissement des objectifs</b> : le ministère des Finances doit être en mesure de s'assurer que les mêmes objectifs soient fixés pour les deux processus par les ministères dépensiers. <b>Gestion des processus, des acteurs et des informations</b> : veiller à ce que le même ensemble d'informations sur les besoins et les priorités guide les deux processus de budgétisation au sein des MDA, et qu'il y ait un échange d'informations, avec les informations nécessaires sur les dépenses ordinaires dans le processus en capital et les informations requises sur les dépenses en capital dans le processus ordinaire.
Convenir des affectations au niveau de l'administration centrale.	<b>Établissement des objectifs</b> : s'assurer que les deux ensembles de compromis soient faits en utilisant les mêmes objectifs, même si différents acteurs sont impliqués.
Finaliser les projets du budget et les documents budgétaires.	<b>Gestion des processus, des acteurs et des informations</b> : veiller à ce que le même ensemble d'informations sur les besoins et les priorités oriente les deux processus de compromis, et qu'il y ait un échange d'informations, avec les informations sur les dépenses ordinaires dans le processus en capital et les informations sur les dépenses en capital dans le processus ordinaire.

forte intégration est également relevée au Rwanda et en Afrique du Sud par des pratiques plus fortes autour de l'évaluation des coûts ordinaires dans le cadre des décisions budgétaires en capital et de la comptabilisation de ces coûts dans les budgets à échéance (Voir l'Annexe 2 concernant les évaluations des résultats).

Au titre de l'intégration institutionnelle – comme c'est le cas pour l'Afrique du Sud et le Rwanda – le défi que doivent relever les ministères des Finances n'est donc pas tant d'assurer l'intégration des dépenses en capital et ordinaires par rapport aux objectifs de dépenses auxquels elles contribuent toutes les deux que d'assurer l'intégration des

processus et des informations liés au cycle de projet (la planification et le calcul des coûts, l'appréciation financière et économique, l'examen ainsi que le suivi et l'évaluation) dans le cycle budgétaire pour guider les décisions. Les deux pays ont instauré des mécanismes pour relever ces défis, avec plus ou moins de succès (comme présenté à l'Annexe 2).

### Défis courants en matière d'intégration

Au Botswana et en Namibie, les dépenses en capital et ordinaires sont budgétisées et attribuées par différents acteurs, au niveau aussi bien de l'administration centrale que des ministères dépensiers. Plutôt que de veiller à ce que les

**Tableau 5 : Défis courants au titre de l'intégration institutionnelle**

Étape générique	Défis en matière de coordination
Établir le cadre macro-budgétaire, y compris le plafond des dépenses.	Assurer un équilibre approprié entre les dépenses en capital et les dépenses ordinaires dans un processus conjoint.
Déterminer les priorités de dépenses nationales.	Aucun défi de coordination relatif à l'intégration n'a été identifié.
Communiquer les instructions budgétaires.	<b>Gestion des processus, des acteurs et des informations</b> : s'assurer que les instructions budgétaires établissent des exigences précises en matière d'informations supplémentaires concernant les dépenses en capital.
Processus de planification et de détermination des priorités des ministères dépensiers (détermination et hiérarchisation ascendantes des besoins).	<b>Gestion des processus, des acteurs et des informations</b> : veiller à ce que les processus de détermination des priorités des MDA se traduisent par un équilibre des dépenses en capital et ordinaires et que les propositions de dépenses en capital soient correctement chiffrées, appréciées et évaluées avant d'être prises en compte dans le projet de budget.
Convenir des affectations au niveau de l'administration centrale.	<b>Gestion des processus, des acteurs et des informations</b> : s'assurer que les processus de détermination des priorités de l'administration centrale se traduisent par un équilibre des dépenses en capital et ordinaires et que les décisions prises pour les dépenses en capital concernent des projets qui sont faisables, viables et présentent une bonne optimisation des ressources. Assurer la capacité de mise en œuvre des projets d'investissement.
Finaliser les (projets de budget et les documents budgétaires.	<b>Gestion des processus, des acteurs et des informations</b> : veiller à ce que les projets d'investissement puissent être séparés des affectations budgétaires pour l'examen, le suivi et l'évaluation.

dépenses en capital soient traitées de manière appropriée, le principal défi tout au long de la préparation du budget consiste à s'assurer que les objectifs fixés dans les processus parallèles soient partagés (ou que les décisions dans les deux processus utilisent une compréhension commune des besoins et des priorités), et que les acteurs, les processus et les flux d'informations soient coordonnés afin que des informations de qualité sur les dépenses en capital et ordinaires soient partagées entre les processus en capital et ordinaires. Par contre, au Rwanda et en Afrique du Sud, le principal défi consiste à s'assurer que les principaux extrants d'un bon cycle de projet soient considérés de manière exhaustive et opportune dans le cycle budgétaire plutôt qu'à se préoccuper d'objectifs communs et de partage des informations. Ces extrants comprennent la planification et le calcul des coûts (chiffrage), l'appréciation, l'examen (la revue) ainsi que le suivi et l'évaluation des projets. Le principal défi auquel font face ces pays concerne donc l'alignement du cycle budgétaire et du cycle de projet.

Cette constatation ne signifie pas que la coordination des objectifs et des informations ait lieu sans problèmes en Afrique du Sud et au Rwanda ou que les extrants du cycle de projet soient bien coordonnés et de qualité en Namibie et au Botswana. L'étude a simplement montré que les défis à surmonter (et partiellement ou totalement relevés) figurent dans ces groupes. Ce constat est utile parce qu'il permet d'identifier les meilleures pratiques et opportunités de croisement.

Cependant, il existe de nombreux défis communs qui se rapportent aux faiblesses observées dans les cycles de projet et budgétaires, qu'elles se produisent ou non dans des circonstances d'intégration institutionnelle. Ces défis comprennent

- La qualité du calcul des coûts et de la prévision, en particulier les implications des dépenses ordinaires des projets d'investissement.
- La prévision des dépenses d'entretien, en particulier avec les dépenses qui sont compressées par la demande de nouvelles dépenses en capital ou par des virements destinés à d'autres dépenses ordinaires même lorsqu'elles ont été affectées.
- L'équilibre entre les dépenses en capital et ordinaires pour obtenir les résultats sectoriels voulus, avec le provisionnement insuffisant des dépenses en capital.

## Mécanismes permettant de relever les défis de coordination

Les quatre pays emploient divers mécanismes de processus budgétaire pour relever les défis de coordination. Cette partie aborde ces mécanismes dans le cadre de trois grands défis : établir les objectifs communs et gérer les processus, les acteurs et les informations afin d'assurer l'intégration des dépenses ; veiller à ce que les informations sur le cycle des projets d'investissement soient correctement intégrées dans le processus budgétaire ; et, garantir la meilleure qualité des informations sur le calcul des coûts et les niveaux appropriés des dépenses en capital et des dépenses d'entretien.

## Établir les objectifs communs et gérer les processus, acteurs et informations en vue de réaliser l'intégration

Il est important de souligner qu'au Botswana en particulier, où le PND périodique énonce une liste de projets à mettre en œuvre, l'intégration des dépenses est fortement tributaire de l'intégration dans ce processus périodique. Toutefois, les résultats suggèrent que les mécanismes de ce processus ne sont pas particulièrement forts, avec des faiblesses constatées lors de la détermination des implications des coûts ordinaires et de l'examen préalable des projets avant leur inclusion.

*Mécanisme : L'utilisation de stratégies sectorielles et d'une phase de budgétisation stratégique afin d'établir des objectifs communs pour les décisions de dépenses en capital et ordinaires*

En Afrique du Sud et au Rwanda, les décisions de dépenses en capital et ordinaires sont prises en faisant référence aux stratégies et aux plans des secteurs et des MDA. Cette démarche se produit pendant le processus budgétaire tant au niveau central qu'au niveau des ministères dépensiers. Mais cela ne signifie pas que les cadres d'objectifs nationaux, qui jouent un rôle si important dans la prise des décisions de dépenses en capital au Botswana et en Namibie, soient ignorés aux deux niveaux. En Afrique du Sud et au Rwanda, les stratégies, les plans et les projets de budget sectoriels doivent faire référence aux cadres d'objectifs nationaux lors de la détermination des priorités et de la formulation des propositions de dépenses pour l'exercice et les deux années suivantes du cadre budgétaire. En outre, au niveau central, les décisions de compromis au sein des projets (propositions) des MDA et entre elles, sont faites en fonction des priorités de dépenses nationales établies. L'intégration et la cohérence des dépenses des secteurs/MDA vers des objectifs sectoriels constituent un point de référence et un élément clé dans l'ensemble du processus. L'Encadré 1 offre un aperçu du processus, des règles et des instruments d'information du Rwanda afin d'assurer une intégration appropriée par le biais de stratégies sectorielles.

Le MINECOFIN du Rwanda a recours aux instruments, mécanismes et capacités clés suivants

- Les circulaires conjointes de planification et de budgétisation qui présentent un calendrier budgétaire détaillé. Les circulaires comportent des modèles détaillés de présentations conjointes. Le calendrier établit le processus comme un instrument d'intégration et les règles énoncées dans les circulaires répondent à la même finalité.
- Les plans et les documents d'investissement du seul ministère et les propositions budgétaires sont des instruments permettant d'obtenir des informations sur les dépenses courantes et en capital auprès des MDA à propos de leur stratégie et de guider les négociations entre acteurs dans le processus.
- La fourniture de directives relatives aux processus décisionnels, y compris par le CIP, qui stipulent les exigences ayant trait à l'intégration des dépenses en capital et courantes.

### Encadré 1 : Exemple de bonnes pratiques : le processus budgétaire en deux phases du Rwanda

Au Rwanda, le processus budgétaire comprend deux phases : une phase stratégique axée sur la planification, suivie d'une phase de préparation détaillée du projet de budget. L'utilisation d'un processus en deux phases, au sein duquel une première phase commune tire parti d'un cadre convenu pour des décisions budgétaires plus détaillées sur les processus parallèles, pourrait aider les pays connaissant une séparation institutionnelle des responsabilités des dépenses en capital et ordinaires à les intégrer avec plus de succès. Le processus commence par la communication de la première circulaire de planification et de budgétisation (habituellement en septembre, environ neuf mois avant le début de l'exercice qui débute en juillet), qui contient les exigences relatives à la phase de planification. Il existe un processus fortement itératif pour développer et revoir les documents des plans et des investissements des MDA au cours du processus de planification. Ces documents présentent la façon dont les plans sectoriels, qui sont rédigés périodiquement et servent d'instruments de mise en œuvre de la stratégie nationale, seront financés à moyen terme. Le processus se caractérise par des examens des performances antérieures et des consultations de planification sectorielles au sein des MDA et avec l'administration publique locale, ainsi qu'avec le MINECOFIN. Pendant ce processus, les dépenses en capital et courantes sont prises en considération simultanément, et les propositions d'investissement, qui sont validées par le Comité d'investissement public (CIP), sont sélectionnées sur la base de stratégies sectorielles pertinentes.

Puis une deuxième circulaire est communiquée. Elle contient les plafonds des dépenses courantes (divisées en personnel, biens et services) et des dépenses en capital (divisées en dépenses financées intérieurement et par les donateurs). Ces plafonds qui sont guidés par les résultats de la phase planification sont contraignants au niveau ministériel par catégorie, bien que les ministères aient la possibilité de réaffecter des fonds entre les sous-catégories dans la limite des plafonds et entre les agences relevant du ministère. Les plans et les documents d'investissements restent l'instrument utilisé pour préciser la planification du budget dans cette phase.

Au Rwanda, les deux phases relèvent de différentes unités du MINECOFIN : la phase de planification stratégique incombe à la Direction générale de la planification et recherche en matière de développement national, tandis que la Direction générale du budget national est chargée de la phase de budgétisation. Cette situation n'affecte pas l'intégration des dépenses en capital et courantes, car la Direction générale du budget national participe pleinement aux processus de planification stratégique par l'intermédiaire de points focaux sectoriels et vice versa.

L'importance accrue accordée aux stratégies sectorielles en tant que moyen d'intégration s'est produite après que l'évaluation du Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) de 2007 a diagnostiqué une faiblesse dans ce domaine.

- La fourniture d'un appui aux MDA sur le plan des ressources humaines pour coordonner les acteurs et les informations tout au long du processus de planification et de budgétisation. Ce procédé est évident dans l'utilisation des points focaux des unités de la planification et de la budgétisation pour servir d'interlocuteurs auprès du personnel des MDA et pour assurer l'intégration des deux processus. Les agences interviewées ont confirmé que le soutien des points focaux est essentiel. Veiller à ce que les MDA soient bien informés et à ce que le MINECOFIN ait une bonne compréhension du travail qui a lieu à l'échelle sectorielle tout au long de l'exercice budgétaire, permet de gérer la coordination.

La Namibie a adopté dans les années 2000 une planification de dépenses à moyen terme axée sur les programmes en tant que première phase stratégique du processus budgétaire pour remédier aux faiblesses constatées dans le cadre de la budgétisation stratégique, de la planification à moyen terme et de l'intégration des dépenses. Au cours de cette phase, les MDA doivent établir leurs plans de dépenses à moyen terme, rassemblant les dépenses en capital et ordinaires par programme. Bien que les stratégies sectorielles ne soient pas obligatoires en Namibie, les plans de dépenses à moyen terme présentés par les ministères – qui comprennent de nombreux libellés, l'établissement d'objectifs et des informations budgétaires – permettent d'établir les objectifs sectoriels et des

programmes pour l'intégration. Le processus de dépenses à moyen terme aboutit à un document CDMT consolidé avec des chapitres individuels pour chaque vote, qui est publié par le MdF dans le cadre des documents supplémentaires soumis au Parlement. Le processus de budget principal, qui est la deuxième phase, aboutit à l'état prévisionnel des dépenses, énoncé par vote, qui conformément à la loi étaye la Loi portant ouverture des crédits.

Contrairement à ce qui a été constaté au Rwanda, les CDMT des MDA et le processus en deux phases n'ont pas eu un effet d'intégration en Namibie. Ce résultat s'explique par le fait que :

- La phase du CDMT est presque exclusivement une initiative du MdF. La CNP affecte la plupart des dépenses en capital dans les limites du plafond du budget de développement et ne participe pas aux processus du CDMT, bien qu'elle soit responsable du volet « budget de développement » du processus de budget principal. Même si le MdF utilise le document CDMT pour prendre des décisions de budget ordinaire dans la phase du budget principal, le document ne présente que peu ou pas d'intérêt pour les décisions de la CNP. Les critères de la CNP sont l'alignement sur le PND ainsi que la faisabilité et le caractère abordable des projets dans les limites du plafond du budget de développement. Les documents CDMT du ministère ne jouent donc pas un rôle similaire à celui des stratégies sectorielles, des plans du ministère et des documents d'investissement du

Rwanda, qui guident les compromis des dépenses tant ordinaires que de développement.

- De façon générale, le processus du CDMT semble être mal intégré au processus du budget principal. Des circulaires distinctes sont communiquées pour les deux processus, et le lien entre les deux n'est pas évident. Les ministères dépensiers ne pensent pas que leur proposition de CDMT devrait permettre de formuler leurs projets de budget principal, car le processus du budget principal au niveau central est faiblement lié aux projets de CDMT. La responsabilité des deux projets est souvent divisée entre ministères, ce qui affaiblit la continuité.
- Les deux processus utilisent différentes classifications. Bien que la classification (nomenclature) économique/par poste budgétaire soit cohérente (les principales catégories étant les dépenses de fonctionnement et les dépenses de développement, toutes les deux ventilées en dépenses ordinaires et en capital), le CDMT utilise une classification programmatique qui diffère des principales classifications de division administrative/fonctionnelle utilisées pour l'état prévisionnel des dépenses. Comme ce dernier est l'instrument juridique, la possibilité d'une approche programmatique pour intégrer les dépenses est réduite parce que l'objectif réel du processus budgétaire consiste à produire les prévisions.

*Mécanisme : Un calendrier budgétaire qui ordonne les acteurs et les activités de manière appropriée et prévisible*

Un calendrier budgétaire qui est suivi dans la pratique et qui ordonne les activités et les décisions dans le processus budgétaire est une condition indispensable à l'intégration. Au Rwanda, le calendrier du MINECOFIN précise les activités de tous les acteurs, y compris des différentes unités ministérielles, des ministères dépensiers et des autorités locales. Il met en séquence les phases de planification stratégique et de budgétisation détaillée, ce qui permet de prendre des décisions de dépenses en capital et courantes dès que les informations sur les exigences des deux types de dépenses sont proposées. En Afrique du Sud, le calendrier budgétaire, de la même façon, ordonne les activités entre tous les acteurs et les niveaux de l'administration publique afin que le processus global soit prévisible.

*Mécanisme : L'utilisation de processus et d'instruments d'information conjoints*

Les processus communs du Rwanda illustrent bien comment l'intégration des dépenses en capital et des dépenses courantes est tributaire d'un seul processus qui statue sur les deux, même si ce processus est en deux phases. L'intégration du processus est évidente dans la mesure où les mêmes instruments d'information conjoints sont utilisés, les mêmes acteurs participent et les règles qui les régissent toutes les deux sont cohérentes et mettent l'accent sur l'intégration des dépenses.

Le processus de l'Afrique du Sud se conforme également à ces exigences. Bien que le processus budgétaire ne soit pas aussi clairement scindé en deux étapes et ne dispose pas

d'instruments d'information sectoriels et de MDA distincts, il comporte une composante stratégique dans la mesure où les différents acteurs sectoriels des MDA nationaux et provinciaux participent à un processus budgétaire de portefeuille par l'intermédiaire de sous-groupes techniques de l'ensemble des groupes fonctionnels, qui utilisent les projets de budget des MDA. Ces propositions envisagent des compromis dans les limites du plafond global de dépenses entre les différentes entités dépensières et dépenses en capital et ordinaires pour atteindre les objectifs communs sectoriels. Les plans stratégiques et opérationnels et les propositions de budget conjointes des MDA sud-africains constituent les principaux instruments d'information ayant trait à l'intégration. Les groupes de travail sur le portefeuille, présidés par les spécialistes sectoriels de la Trésorerie nationale, font des recommandations à un Comité central de dépenses à moyen terme sur les affectations aux MDA et sur les subventions conditionnelles aux provinces ainsi que sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires. Ces groupes comprennent des représentants de la Trésorerie nationale et du cabinet du Président (qui prennent la direction de la planification), du ministère de la Gouvernance participative et du ministère de la Fonction publique et de l'Administration. Le cadre directeur pour ces affectations est : le PND (élaboré par la CNP) ; le cadre stratégique à moyen terme qui définit les priorités au début de chaque mandat gouvernemental ; et, l'ensemble des priorités annuelles de dépenses qui sont déterminées au cours d'un atelier de niveau ministériel au début du processus budgétaire. Ces instruments de niveau national sont également nécessaires pour guider les plans et les projets de budget des MDA tels qu'énoncés dans les directives du CDMT, communiquées par la Trésorerie nationale en tant que circulaire budgétaire unique et intégrée.

Au moment du travail sur le terrain, le système du Botswana ne disposait pas de processus, de règles ou d'instruments d'information conjoints similaires qui intègrent les dépenses avant que les principales affectations en capital et ordinaires n'aient été faites, lorsque les deux ensembles de projets sont examinés conjointement lors d'un examen des projets/dépenses, puis par le Comité des prévisions<sup>4</sup>. Cependant, la Namibie a récemment apporté plusieurs modifications pour mieux intégrer le processus, le rapprochant ainsi du genre de pratiques utilisées au Rwanda. Le Botswana envisage une série de réformes qui pourraient comprendre l'élaboration du budget-programme conjoint et à moyen terme pour aborder plusieurs questions, notamment la séparation des dépenses en capital et ordinaires. Les innovations de la Namibie, qui impliquent essentiellement des changements de processus, sont discutées dans l'Encadré 2.

<sup>4</sup> Pour le budget de 2017, le Botswana a adopté des mesures semblables à celles décrites dans l'encadré, avec des instruments plus décloisonnés, y compris des auditions conjointes par les comités techniques des dépenses de développement et ordinaires qui se sont tenues au début du processus, et soutenues par une circulaire commune pour cette phase. Celles-ci étaient auparavant distinctes.

## Encadré 2 : De bonnes pratiques émergentes en Namibie : création d'opportunités de partage d'informations communes lorsque les processus sont séparés

Le MdF et la CNP ont mis au point plusieurs mécanismes visant à améliorer les processus conjoints. Les deux institutions conviennent que ces mécanismes ont été efficaces parce qu'ils ont conçu une vision plus intégrée sur les affectations, même si ces dernières sont faites de manière séparée. La possibilité de négocier des concessions mutuelles entre les affectations en capital et ordinaires pour un MDA est plus forte, compte tenu des objectifs des MDA et des pressions de dépenses. Les principaux mécanismes sont les suivants :

- Le processus du budget principal pour déterminer l'état prévisionnel des dépenses commence par une circulaire conjointe. Le MdF rassemble ses propres exigences et celles de la CNP en une seule circulaire communiquée aux MDA, qui présente le calendrier aussi bien du processus budgétaire de développement que celui de fonctionnement et qui précise les informations devant être soumises. Toutefois, la circulaire conjointe ne débouche pas sur un projet de budget unique qui garantira que les mêmes informations sont fournies à la fois au MdF et à la CNP ; deux projets de budget distincts sont faits. Cette séparation est atténuée par le fait que la proposition de chacune de ces institutions est mise à la disposition de l'autre, car ces propositions sont faites en ligne.
- Le MdF a introduit des audiences conjointes. Auparavant, le MdF et la CNP collaboraient avec les MDA séparément (comme c'est le cas au Botswana, où les groupes de travail thématiques collaborent avec les MDA sur le budget de développement en utilisant un ensemble de critères et l'Unité d'administration du budget collabore avec les MDA sur le budget de fonctionnement). En Namibie, les audiences conjointes ont lieu tout d'abord au niveau technique, puis au niveau ministériel. Ces audiences garantissent que la CNP soit au courant des questions budgétaires ordinaires lorsqu'elle affecte les crédits budgétaires de développement et vice versa.
- Le personnel technique de la CNP et du MdF est organisé selon les secteurs, ce qui permet une série de rencontres entre les deux institutions avant et après les audiences budgétaires pour discuter des plans des MDA et des crédits budgétaires qui leur seront affectés.

Si la Namibie peut renforcer ces innovations en intégrant les processus du CDMT, elle se rapprocherait des pratiques du Rwanda, dans le cadre desquelles les décisions d'investissement sont prises par une entité distincte, mais d'une manière qui est intégrée dans le processus budgétaire global.

### *Mécanisme : La structuration des processus d'examen du ministère des Finances*

L'efficacité des processus internes d'un ministère des Finances pour intégrer avec succès les dépenses en capital et ordinaires peut être démontrée en comparant les résultats sur le Botswana et l'Afrique du Sud. Ceux de l'Afrique du Sud sont abordés ci-dessus. Au Botswana avant le processus budgétaire de 2017, les processus n'étaient pas rassemblés d'une manière similaire. Bien que le Comité des prévisions examine les recommandations budgétaires faites par les unités du ministère des Finances portant sur le budget de développement et sur le budget ordinaire vers la fin du processus de préparation du budget de l'exécutif, d'autres processus étaient largement séparés.

En outre, au Botswana, l'Unité des programmes de développement a des liens avec les planificateurs du MdFPD qui se trouvent dans les ministères dépensiers au titre de la déconcentration. Au cours du processus de préparation du budget, le Directeur réunit les planificateurs à des fins de discussion (ces réunions sont tenues également à des fins de suivi au cours de l'année de dépenses). Ces planificateurs rencontrent le bureau central afin de préparer les propositions de budget des ministères dépensiers, de les revoir et d'affecter les ressources budgétaires de développement. Un processus analogue, au cours de la préparation du budget et de son exécution, se déroule pour ce qui est du budget ordinaire entre la Division chargée de l'administration du budget et les fonctionnaires des finances.

### *Mécanisme : L'intégration des processus au niveau des ministères dépensiers*

Disposer de deux institutions distinctes, responsables des processus au niveau de l'administration centrale, pèse lourdement sur l'intégration au niveau des ministères dépensiers. Au Botswana, où les dépenses de développement financent le PND périodique quinquennal et où les nouvelles propositions de projet sont la conséquence du processus du PND, il est prévu que les ministères dépensiers s'assureront que les charges de dépenses ordinaires des dépenses de développement soient couvertes au cours du processus budgétaire annuel. Ce point dépend de la mise en place par les MDA de processus qui permettent aux fonctionnaires des finances et aux fonctionnaires du développement d'échanger des informations. Le travail sur le terrain a constaté que cet échange dans la pratique ne se produit pas forcément.

En Namibie, de nombreux MDA ont mis en place des processus d'examen des demandes distinctes à la CNP et au MdF. La raison réside peut-être au fait que les MDA produisent des propositions de projet qui s'inscrivent dans le cadre du cycle budgétaire en ce qui concerne leurs besoins et leurs plans sectoriels en cours.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Cette situation était vraie au moment du travail sur le terrain. Cependant, la Namibie était en train de finaliser un plan stratégique glissant, le Plan de prospérité Harambee, qui a été rédigé au niveau central et devrait préciser les projets qui seront examinés à l'avenir dans le processus. Seuls les projets qui figuraient déjà dans ce plan seront financés dans les cycles budgétaires futurs. Cette démarche rapprocherait le système namibien du système botswanais, ce qui pourrait donner lieu à des processus de coordination de niveau ministériel échouant plus souvent et à une plus faible intégration des dépenses de développement (ou de la plus grande partie des dépenses en capital) et ordinaires.

**Encadré 3 : De bonnes pratiques émergentes en Namibie : un comité au niveau des MDA qui approuve les demandes de budget ordinaire et de développement de manière intégrée**

Le ministère namibien de l'Éducation estime que les demandes sont bien intégrées, même si la Direction de la planification et du développement produit des demandes de budget de développement tandis que la Direction des finances génère des demandes de budget ordinaire. L'intégration a lieu à deux niveaux. Tout d'abord, les demandes de budget ordinaire et de projet sont produites dans les régions de l'éducation, là où il n'y a pas de planificateurs et fonctionnaires des finances distincts. Deuxièmement, un comité de gestion de haut niveau examine les demandes de développement et ordinaires conjointement par rapport au plan sectoriel avant d'approuver les deux pour présentation.

En principe, l'intégration au niveau des MDA autour d'un plan sectoriel unique pourrait être un point important d'intégration lorsqu'il existe une forte séparation institutionnelle aussi bien au niveau en capital qu'au niveau ordinaire. Mais cet effet compensateur sera toujours limité, sauf s'il existe une référence explicite au plan sectoriel et un contrôle itératif des approbations. Si ce n'est pas le cas, et que les décisions sont prises uniquement en fonction des priorités nationales dans le cadre d'un référencement itératif, il y a de fortes chances que l'affectation en capital d'une initiative de dépenses sera faite alors que l'affectation ordinaire ne le sera pas. En conséquence, par exemple, de nouveaux employés seront nommés pour améliorer un service, sans avoir pour autant le matériel nécessaire pour le faire. Les ministères dépensiers qui sont responsables de l'intégration seraient largement soutenus si un projet de budget conjoint était exigé qui sépare les demandes financières à la fin, mais qui doit motiver en faveur des deux selon les initiatives et les plans sectoriels.

*Mécanisme : L'intégration des structures budgétaires, des plans comptables et des bases d'informations (de données)*

Les résultats de la Namibie, du Rwanda et de l'Afrique du Sud indiquent l'importance d'avoir des informations récentes, cohérentes et exactes sur les dépenses en capital et ordinaires, organisées en toutes autres catégories budgétaires qui s'appliquent, lorsque les décisions de dépenses sont prises.

- Au Rwanda, les examens et les consultations en matière de planification qui ont lieu au cours de la phase stratégique couvrent à la fois les dépenses de fonctionnement et de développement ainsi que les dépenses en capital et courantes. Les examens et les consultations s'appuient sur le système de gestion financière intégrée, qui utilise un plan comptable systématique et pluridimensionnel (PC). Ayant débuté en 2006, en tant que système budgétaire, le système intégré d'information sur la gestion financière a depuis été élargi pour inclure la comptabilité et le reporting ainsi qu'un module de planification en 2016/17. Ainsi, les

mêmes informations seront mises à la disposition de toutes les parties du processus budgétaire.

- En Namibie, le système intégré de gestion financière couvre également la préparation, l'exécution et le reporting budgétaires ainsi que le budget de développement et le budget ordinaire. La structure du budget commun est au cœur de cette intégration. Les projets de budget sont faits en ligne et peuvent être liés aux informations sur les dépenses effectives, fournissant une base financière commune pour les décisions qui seront prises par la CNP et le MDF. Le PC qui est intégré dans l'ensemble du budget ordinaire et du budget de développement est encadré par une structure budgétaire intégrée qui sous-tend la Loi portant ouverture des crédits et qui est présentée dans l'état prévisionnel des dépenses. La base des programmes du CDMT ne figure pas dans le PC : en 2016, le ministère des Finances a piloté l'utilisation de programmes en tant que moyens cohérents d'affectation pour les processus à la fois de CDMT et de prévisions du budget (ou du budget principal). Les programmes du CDMT font désormais partie du PC pour les ministères pilotes.
- En Afrique du Sud, le PC comprend des dimensions de fonds, économique, fonctionnelle, administrative de programme et de projet. Il est important pour la coordination entre toutes les phases et les acteurs budgétaires, y compris les ministères nationaux et dépensiers, ainsi qu'entre tous les niveaux de l'administration centrale et des administrations provinciales. Il est également indispensable à l'intégration de la budgétisation et du reporting car l'Afrique du Sud ne dispose pas d'un système intégré de gestion financière.<sup>6</sup> Le PC fonctionne comme une passerelle entre la base de données Excel sur les projets de budget et le logiciel de comptabilité, et l'interface utilisateur qui est utilisée pour les informations et les rapports sur les dépenses réelles. Cela signifie qu'une base cohérente d'informations est disponible pour prendre les décisions d'affectation budgétaire et pour suivre les dépenses des projets. Ces informations sont également mises à la disposition des fonctions de reporting sur l'infrastructure.
- Le Botswana ne dispose pas de cette structure intégrée de budget et de compte ou de la base d'informations pour effectuer le suivi des dépenses et faire les affectations. La présentation des dépenses en capital (de développement) et ordinaires (de fonctionnement) diffère dans le PC. Les dépenses ordinaires sont comptabilisées dans des segments qui indiquent l'organisation budgétaire, le compte et le centre de coûts, tandis que les dépenses de développement figurent uniquement dans des centres de coûts qui sont regroupés par projet. En outre, les codes de centre de coûts des dépenses ordinaires et des dépenses de développement sont différents. Ainsi, il est impossible d'associer les dépenses d'entretien et de personnel ordinaires (du budget ordinaire/de fonctionnement) à celles des projets de développement (du budget de

<sup>6</sup> L'Afrique du Sud est en train d'élaborer un tel système.

développement). Cependant, le Botswana dispose d'un système intégré d'information sur la gestion financière depuis 2004 : le Système de comptabilité publique et de budgétisation qui produit un examen mensuel des recettes et des dépenses (en capital et ordinaires) pour chaque ministère, et qui a été largement déployé dans les MDA à travers le pays.

Cependant, le genre de séparation de PC qui renforce la séparation institutionnelle et managériale des dépenses en capital et ordinaires est un produit de la séparation des crédits budgétaires de développement et ordinaires. En Afrique du Sud et au Rwanda, les crédits sont également alloués séparément aux dépenses en capital et ordinaires, afin de protéger les dépenses en capital, mais la séparation se produit comme un résultat plutôt que comme une condition préalable au processus de préparation du budget.

#### *Interventions : Options pour l'intégration des processus et des informations*

Même lorsqu'il existe une séparation institutionnelle, les pays peuvent veiller à ce que les dépenses en capital et ordinaires soient intégrées à un ou plusieurs des trois ensembles d'interventions suivants.

**S'assurer que des compromis dans les deux processus, au niveau sectoriel/des MDA et au niveau central, soient faits, en utilisant le même cadre d'objectifs.** L'idéal serait que ce cadre soit formulé au niveau sectoriel/des MDA. Lorsque des compromis sont faits entre projets de développement dans un cloisonnement de planification et budgétaire autour d'un plan national, le risque que les contraintes sectorielles ne soient pas prises en compte et que les secteurs n'aient pas une forte capacité opérationnelle pour soutenir les actifs ou les interventions, est élevé. Si un cadre national, tel qu'un PND, est mis en place, le lien entre les plans d'investissement sectoriels et la stratégie nationale doit être établi par le biais des règles sur les instruments de planification au niveau sectoriel/des MDA et grâce à la participation de tous les acteurs aux forums centralisés de planification et de budgétisation.

Lorsque les plans sectoriels ne sont pas liés au plan national, les ministères des Finances peuvent introduire des mécanismes qui forcent le rassemblement des processus en capital et ordinaire à des étapes stratégiques du cycle budgétaire.

- Une phase stratégique peut être introduite dans le cycle dans lequel aussi bien l'institution budgétaire de développement que l'institution budgétaire ordinaire participent, ce qui crée un cadre de décisions convenu par les deux.
- Des opportunités peuvent être créées dans lesquelles chaque institution est au courant des décisions prises dans l'autre institution ; peut s'engager conjointement avec les MDA ; et, peut négocier des compromis dans un budget sectoriel ou de MDA entre dépenses en capital et ordinaires.
- Un Comité conjoint (tel que le Comité sud-africain chargé des dépenses à moyen terme) peut faire participer les deux institutions tout au long du processus budgétaire. Le Comité botswanais des prévisions pourrait exercer cette

fonction, mais il est placé trop bas dans le processus d'intégration pour concevoir une intégration efficace. Reconnaisant cette faiblesse, le ministère des Finances du Botswana a commencé à réformer le processus afin d'offrir de nouvelles opportunités de planification conjointe en 2016 pour le processus budgétaire de 2017.

Quelle que soit l'option utilisée pour intégrer les processus au niveau central, il est essentiel d'utiliser un calendrier budgétaire fiable et de s'assurer que les processus au niveau des MDA soient intégrés pour coordonner les dépenses en capital et ordinaires.

Le ministère des Finances peut **introduire des instruments qui intègrent les dépenses de fonctionnement et de développement ou ordinaires et en capital (d'investissement)**, même si des institutions distinctes sont responsables de ces ensembles de dépenses.

- Les projets de budget conjoints (décloisonnés) sont une première option. Il s'agit d'une réforme relativement facile qui peut être envisagée en vue d'une mise en œuvre rapide. Elle assurera que les ministères dépensiers intègrent leurs projets pour qu'ils soient cohérents et que chaque institution fasse des compromis fondés sur les mêmes informations. Ce mécanisme est utilisé avec succès au Rwanda (avec des institutions quelque peu séparées) et en Afrique du Sud. Le système de la Namibie peut être renforcé avec l'introduction d'un projet de budget conjoint résultant d'une circulaire budgétaire conjointe.
- Une deuxième option consiste à introduire le budget-programme, qui, par nature doit considérer les dépenses en capital et ordinaires ensemble (de préférence à moyen terme) et faire des compromis entre les initiatives programmatiques en ce qui concerne les objectifs sectoriels/des MDA, nonobstant leur composition de dépenses en capital et ordinaires. Ce mécanisme est utilisé en Afrique du Sud et au Rwanda. L'expérience namibienne, toutefois, souligne la nécessité de faire preuve de prudence : premièrement, le budget-programme à moyen terme dirige rarement les affectations de manière efficace s'il est simplement attaché à un processus budgétaire qui continue normalement. Il doit remplacer entièrement le processus budgétaire existant. Il s'agit de remplacer les classifications budgétaires administratives/fonctionnelles (au sein des MDA) par les programmes en tant que seuls vecteurs d'affectation. Deuxièmement, les processus de vérification des affectations d'investissement en capital doivent être mis en séquence soigneusement au sein du processus axé sur les programmes. Ils doivent également utiliser les cadres d'objectifs de ce processus pour que ses décisions ne compromettent pas la planification et la budgétisation cohérentes par programme. Il y a de bonnes raisons de croire que le budget-programme ne peut réussir que s'il est convenu que les dépenses en capital et ordinaires doivent être pleinement intégrées. L'idéal serait que, la planification par programme requiert des plafonds par secteur ou par MDA sans ou avant la prise en compte

**Tableau 6 : Identification des projets et le processus budgétaire**

Pays	Pratiques d'identification et d'approbation des projets	Instruments d'information sur les projets	Pratiques d'appréciation/d'évaluation de la faisabilité
Botswana	Les projets doivent être inscrits au PND ou ils ne seront pas pris en considération dans le processus budgétaire. Les groupes de travail thématiques du PND, identifient les projets et les examinent dans le processus budgétaire. Le Comité d'examen des projets et budgets approuve le placement du projet ou sa mise à jour dans le PND.	Une <b>note de projet</b> est utilisée pour demander des fonds au MdFDP après que le Comité d'examen des projets et budgets a approuvé la mise à jour du projet au sein du PND. La note comprend une ventilation des coûts et des dépenses prévus, des liens vers les politiques nationales et sectorielles, une ventilation des coûts en capital pour les composantes du projet et des descriptions techniques détaillées. Tous les coûts ordinaires doivent être inclus pour les cinq années du plan de développement.	Il n'existe aucune disposition spécifique pour des études de faisabilité ou des examens préalables de projets. Cependant, les coûts en capital pour les projets de développement sont calculés par une équipe de métresseurs du Département de la construction et des services d'ingénierie au sein du ministère de l'Information, des Sciences et des Technologies. Les coûts ordinaires sont estimés par le ministère proposant le projet. Les projets d'investissement d'envergure font parfois l'objet d'études de faisabilité économiques ou d'analyses coûts-avantages, mais cela n'aura lieu qu'après l'approbation d'un projet pour le PND.
Namibie	Les nouveaux projets peuvent être proposés au cours de toute année s'inscrivant dans le cadre du processus budgétaire. La CNP approuve les projets dans le cadre du processus budgétaire, en fonction de leur faisabilité, de leur caractère abordable et de leur alignement sur le PND. Les projets sont approuvés en deux phases : la CNP approuve une étude de faisabilité fondée uniquement sur des informations préliminaires. Une fois en possession des résultats, les projets sont présentés à nouveau pour approbation de leur financement.	Un <b>formulaire d'identification de projet</b> est présenté à la CNP dans le cadre du processus budgétaire et au début du cycle du projet. Il comprend le but du projet, sa portée, les prévisions préliminaires de coûts et la mise en phases, ainsi que la motivation du projet. Dès que les études de faisabilité ont été réalisées, un formulaire d'identification de projet mis à jour qui incorpore l'étude de faisabilité, est soumis.	Tous les projets d'investissement proposés sont évalués par des études de faisabilité approfondies. Les projets d'infrastructure publique sont évalués par un panel de prestataires de services géré par le ministère des Travaux publics, avec le budget pour les études de faisabilité approuvées alloué au ministère qui propose le projet. Estimer l'ensemble du capital total et évaluer sa viabilité financière fait partie de l'étude.
Rwanda	Les projets sont identifiés au moyen de processus de planification sectorielle dans la phase de planification du cycle budgétaire. Le CIP approuve les projets à la fin de cette phase en fonction de l'attrait (alignement sur les cadres stratégiques nationaux et les plans sectoriels), du caractère réalisable (y compris une évaluation de la faisabilité technique et de la capacité de mise en œuvre) et de la durabilité (y compris la viabilité financière et une évaluation des coûts ordinaires). Le CIP est un comité mixte qui réunit les secrétaires généraux (ou permanents) du MINECOFIN, les ministères dépensiers à gros budget, le ministère de la Justice et les Directeurs généraux du MINECOFIN.	Un <b>document de profil de projet</b> est présenté dans la phase de planification du processus budgétaire pour chaque projet proposé puis est évalué par le CIP. Il comprend les documents de planification ; une description du projet, son impact socio-économique et ses coûts ; et, la justification de la manière dont il est relié au cadre de planification (liens avec des domaines thématiques de la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté).	Les projets qui nécessitent un prêt, impliquent des partenariats public-privé ou coûtent plus de 1 million USD sont appréciés/évalués à l'aide des techniques d'analyse coûts-avantages et du rapport coût-efficacité. S'ils sont approuvés, les projets sont envoyés au MINECOFIN pour financement. Le Secrétariat du CIP, qui est situé au MINECOFIN, examine les études de faisabilité pour en déterminer la qualité.
Afrique du Sud	Les projets sont proposés par les MDA en fonction de leur propre plan. Le PND n'est pas axé sur les projets ; il énonce les stratégies globales et les priorités sectorielles qui doivent être réalisées par le biais des plans stratégiques sectoriels et des MDA. Les projets sont soumis au Service des finances publiques (faisant partie du Groupe budgétaire de la Trésorerie nationale, qui comprend également les Services du Bureau du budget et des relations intergouvernementales) pour évaluation avant de passer par le processus du Groupe de travail sur le portefeuille qui les examinera, les approuvera et les soumettra au Comité de dépenses à moyen terme pour leur financement dans le cadre du financement du budget global d'un MDA.	Les projets soumis doivent être accompagnés d'une <b>note conceptuelle de projet</b> . Celle-ci devrait inclure une analyse de besoins et de la demande, accompagnée des extraits du projet et d'une analyse d'autres options. Les analyses suivantes sont requises : les analyses techniques, y compris une analyse environnementale, une analyse socio-économique et une analyse de diligence juridique et réglementaire normale ; une évaluation de la viabilité (financière et économique) ; une évaluation des risques et une analyse de sensibilité ; et, une analyse décrivant l'option préférée, le niveau de préparation de la mise en œuvre, les capacités institutionnelles et le plan de passation des marchés.	Une analyse de la viabilité financière et économique de base doit être effectuée. Pour les projets de grande envergure et/ou complexes, la Trésorerie nationale exige une étude de faisabilité professionnelle. Les MDA doivent financer ces études en dehors de leurs affectations de base, et les études doivent être terminées avant que les projets ne soient présentés pour approbation. La plupart des projets sont évalués par les directions sectorielles du Service des finances publiques. Cependant, l'unité des mégaprojets examine les très gros projets d'investissement public, tels que les centrales électriques ou les développements ferroviaires, afin de conseiller la Trésorerie nationale sur leur attrait et leur faisabilité.

des plafonds de la catégorie économique. En outre, l'expérience à travers l'Afrique montre que le budget-programme ne peut être efficace que sous certaines conditions, comme le fait de disposer de systèmes de base fonctionnels de GFP et de budgets crédibles.

Quelle que soit l'option ou la combinaison d'options utilisée, la recherche révèle l'importance d'avoir une structure budgétaire intégrée, des PC cohérents et des systèmes intégrés d'information qui soutiennent la prise de décisions intégrée.

### Intégrer les préoccupations relatives au cycle des projets d'investissement dans le processus budgétaire

Les systèmes de GFP des quatre pays comprennent des caractéristiques qui sont propres à la planification et à la gestion des projets d'investissement. Celles-ci sont présentées dans le Tableau 6, qui constitue la base de l'analyse ultérieure.

*Mécanisme : L'établissement d'exigences d'informations spécifiques aux propositions d'investissement /en capital*

Les quatre pays requièrent tous des informations supplémentaires à soumettre avec les propositions de projets d'investissement. Le Tableau 6 explique comment chaque pays doit présenter les informations dans le processus budgétaire. Dans trois cas : la Namibie, le Botswana et le Rwanda – ces informations servent à donner le feu vert au projet dans le cadre d'un processus distinct d'approbation des projets. En Afrique du Sud, les informations sont utilisées pour approuver le projet de manière intégrée, où les dépenses ordinaires font partie des propositions des MDA.

*Mécanisme : L'utilisation des études de faisabilité/des examens préalables, afin de garantir l'optimisation des ressources et le caractère réalisable*

La Namibie, le Rwanda et l'Afrique du Sud exigent que certaines évaluations soient effectuées pour tous les projets, y compris une évaluation de la viabilité financière. En Namibie, tous les projets font l'objet d'études de faisabilité – une phase qui est approuvée pour financement avant que le projet ne soit lui-même approuvé. Au Rwanda et en Afrique du Sud, la documentation de présentation exige une certaine forme d'évaluation de la viabilité économique et financière, et seuls

les projets plus importants et plus complexes nécessitent des études de faisabilité complètes. En outre, lors de la présentation du projet à la première phase d'approbation, l'ensemble des évaluations et des examens préalables requis devraient avoir été réalisés et financés par les MDA qui le proposent. Les ministères des Finances au Rwanda et en Afrique du Sud passent en revue et vérifient la viabilité des projets avant de les présenter à un financement.

*Mécanisme : Le recours à des comités de projets/ d'investissements pour approuver les projets*

Le Botswana et le Rwanda disposent de comités qui approuvent les projets. Au Rwanda, il s'agit d'un comité multipartite, présidé par le MINECOFIN et soutenu par un secrétariat qui a le ministère comme base d'opérations. C'est le seul stade dans le cycle budgétaire où les dépenses en capital sont examinées exclusivement : le processus d'élaboration des propositions au Comité est totalement intégré, et l'attrait des projets est évalué par le Comité en fonction de la contribution du projet aux stratégies sectorielles (voir Encadré 4).

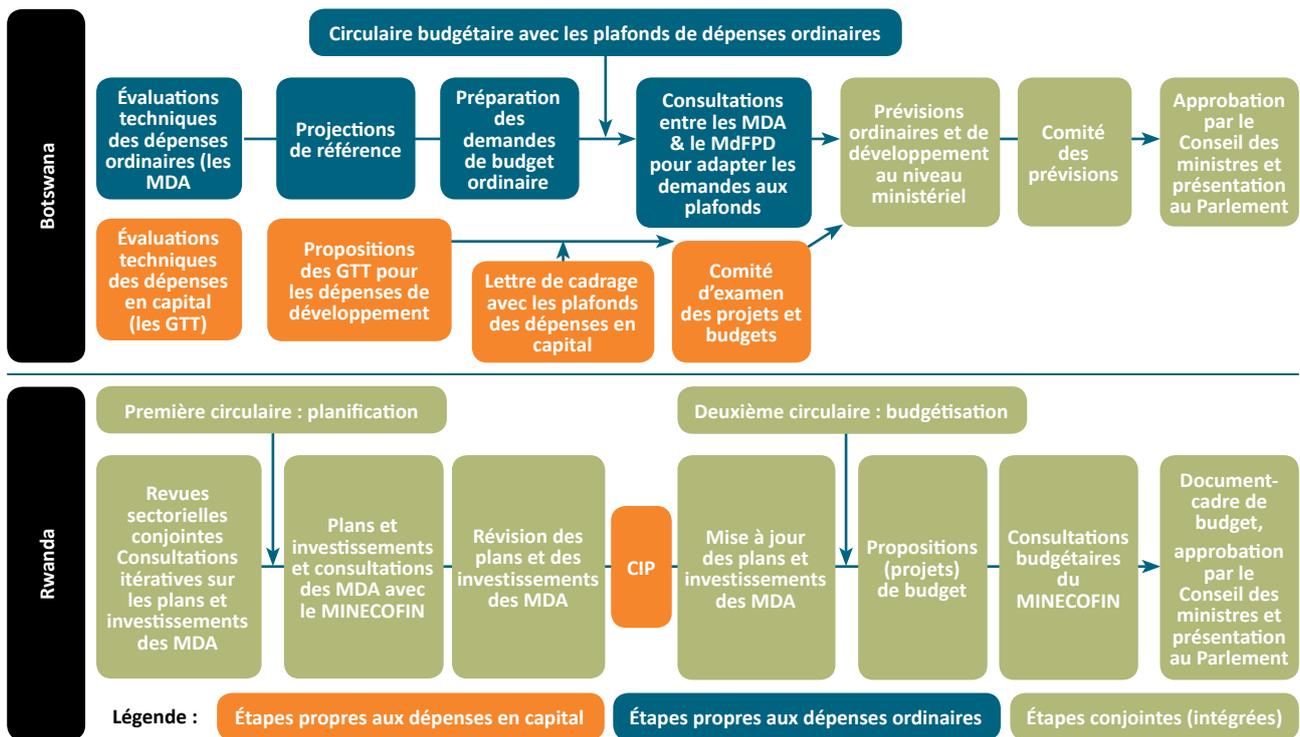
L'une des différences fondamentales entre le positionnement du Comité botswanais d'examen des projets et budgets, qui approuve les projets et celui du CIP rwandais, tient au fait que ce dernier est le seul stade dans un cycle intégré où un accent particulier est mis sur les investissements en capital. En outre, les projets proposés découlent de consultations itératives au niveau sectoriel qui intègrent les dépenses en capital et ordinaires. Cette différence est illustrée dans la Figure 3, qui présente les processus de préparation de budget du Botswana et du Rwanda. Alors qu'au Botswana, le Comité d'examen des projets et budgets représente une étape dans le processus en capital qui est dissociée du processus ordinaire, au Rwanda, le CIP est la seule étape axée sur les dépenses d'investissement qui découle d'une série d'étapes entièrement intégrées. L'intégration des processus, lorsqu'il existe une séparation institutionnelle, est plus difficile mais pas impossible. Cependant, elle nécessite l'accord de toutes les institutions concernées, des instruments d'information plus intégrés et un ensemble de règles, si les étapes intégrées impliquent la prise de décisions conjointe.

La Namibie s'oriente vers un processus plus intégré, bien que le processus décisionnel soit encore séparé. La Figure 5 présente le processus du pays et identifie les étapes intégrées.

#### Encadré 4 : Le CIP du Rwanda : un comité d'investissement qui fonctionne dans le cadre du processus budgétaire

Le CIP rwandais est le stade dans le processus de planification et de préparation du budget où les projets d'investissements sont examinés minutieusement afin de choisir lesquels inscrire au budget annuel. Il s'agit d'un stade important dans le cycle, car il nécessite une séparation fonctionnelle des dépenses en capital et courantes pour s'assurer que les gros investissements soient pleinement évalués. Le comité assure une approche plus rigoureuse de l'examen des projets d'investissement potentiels et évalue en permanence les projets en cours. Le CIP a le pouvoir de rejeter des projets 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 Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté et des stratégies sectorielles. Le comité s'appuie sur des sources multiples d'information pour coordonner efficacement les investissements en capital et leur accorder la priorité. Celles-ci comprennent les documents de profil de projet, les connaissances sectorielles et les informations sur les plafonds globaux à l'intention des MDA, sur les priorités des MDA et nationales et sur l'administration publique dans son ensemble.

Figure 3 : Comparaison des rôles des comités d'approbation des projets d'investissement au Botswana et au Rwanda

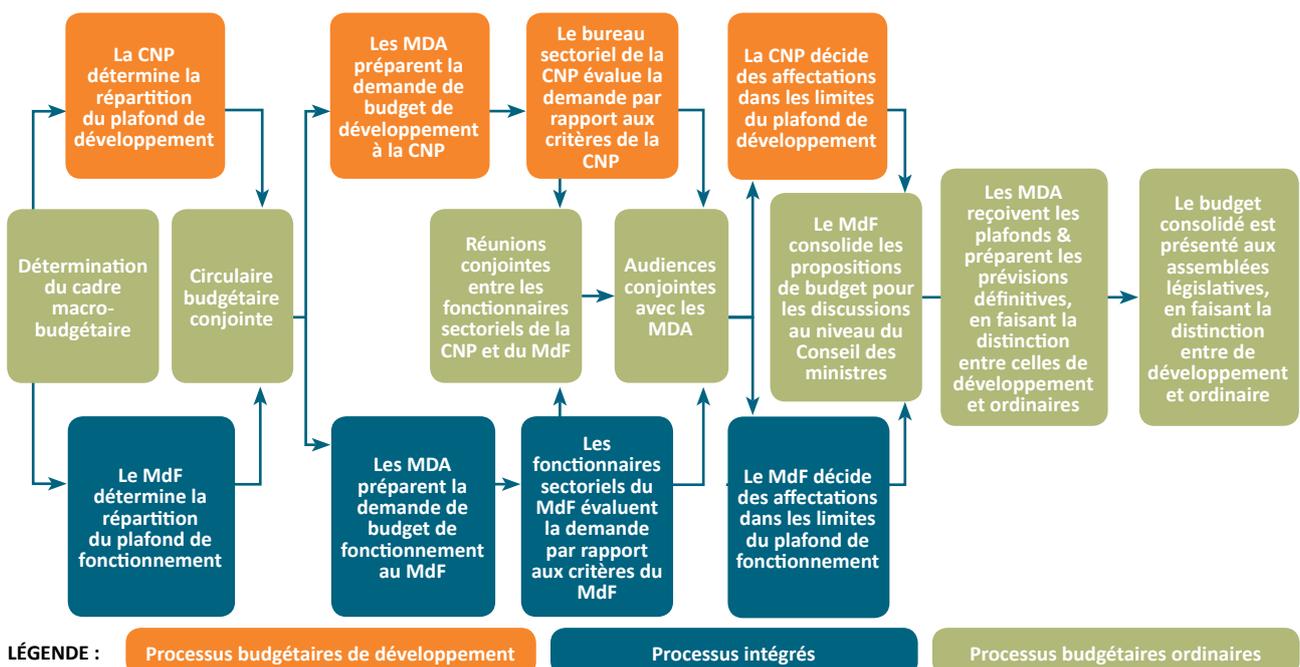


*Mécanisme : Le suivi des projets en capital*

La mise en œuvre du suivi des projets d'investissement par projet constitue un aspect clé de la gestion des dépenses en capital dans les quatre pays. Même si cet aspect est essentiel à tout cycle de projet bien géré, ce document se concentre sur l'intégration de ces informations au sein du processus budgétaire.

Au Rwanda, l'Unité de gestion et suivi des programmes, qui siège au sein de l'Unité budgétaire du MINECOFIN, est chargée d'apporter son appui à la mise en œuvre des projets, et d'assurer le suivi et l'évaluation par les MDA et son objectif principal est le suivi financier des projets. Il est envisagé de l'installer au sein de l'unité de planification du MINECOFIN afin

Figure 4 : Approbation des projets d'investissement en Namibie par rapport aux étapes d'intégration dans le processus budgétaire



d'intégrer le suivi financier et physique des projets. L'instauration d'Unités de mise en œuvre de projets uniques dans chaque ministère pour effectuer le suivi des projets découle d'une tentative de renforcer les capacités de suivi au niveau des ministères dépensiers, et s'est vu attribuer le mérite d'avoir amélioré le taux de décaissement et d'achèvement des projets d'investissement. Ces unités, ainsi que celle du MINECOFIN, fournissent des informations sur les projets en cours et les capacités de mise en œuvre des MDA dans le cadre du processus d'examen rétrospectif qui démarre la phase de planification et les consultations de planification ultérieures. Les données provenant de ces unités font également partie des informations sur les projets en cours qui sont communiquées au CIP pour examen et approbation.

La Trésorerie nationale sud-africaine n'exerce aucun contrôle direct sur l'allocation de fonds aux projets d'investissement d'environ 60 pour cent des recettes perçues à l'échelle nationale et dépensées par les provinces. Elle n'exerce pas non plus de contrôle sur la mise en œuvre. Aussi la mise en place du modèle de reporting sur des infrastructures est-elle une intervention importante pour permettre à la Trésorerie nationale de faciliter la redevabilité en matière de planification et de mise en œuvre des projets d'investissement dans les provinces. Le modèle en question est une base de données en ligne qui tient le Service des relations intergouvernementales (RIG) de la Trésorerie nationale informé sur les propositions de budget des projets d'investissement et les étapes d'exécution. Ce modèle représente un outil essentiel pour affecter les subventions conditionnelles (ou dons conditionnels) pour les infrastructures aux provinces. Il sert également de système d'alerte précoce pour appuyer les institutions provinciales dans la supervision des projets d'investissement. Lorsque des problèmes de mise en œuvre de projets sont détectés, la Trésorerie nationale prévient le responsable de la trésorerie provinciale et le ministre concernés. Cette situation est préférable à l'absence complète de données même si la base de données pose certains problèmes – car les provinces traitent souvent des projets différents de ceux approuvés lors du processus budgétaire et mettent en œuvre une toute autre série de projets. À l'échelle nationale, le Bureau du budget entretient une base de données similaire sur les projets mis en œuvre par les ministères et agences nationaux, qui oriente directement l'évaluation des propositions de budget par la Trésorerie nationale. Les deux bases de données reposent sur un plan comptable standard (PCS) utilisé à tous les niveaux de gouvernement national et provincial.

En Namibie, les équipes sectorielles de la CNP sont responsables du suivi de la mise en œuvre de projet et reçoivent des mises à jour régulières des MDA en cours d'année sur la mise en œuvre des projets. En outre, les MDA doivent envoyer des formulaires d'identification de projet tous les ans pour les projets en cours pendant le cycle budgétaire, avec des informations à jour sur leur mise en œuvre. La CNP exploite ces informations pour affecter les fonds et mettre à jour les dossiers de projet au sein du budget de développement, qui est présenté au Parlement comme document complémentaire aux états prévisionnels des dépenses, établissant le budget de

développement par projet. Ce processus est également appuyé par le PC et un système intégré de gestion financière consolidée.

Le système de suivi au Botswana agit par le biais des planificateurs des MDA, qui sont déployés auprès des ministères dépensiers et rendent compte au MdFDP. Ces planificateurs se réunissent toutes les deux semaines avec le directeur des programmes de développement du MdFDP pour échanger des informations sur la mise en œuvre des projets. Des évaluations techniques des projets en cours sont aussi effectuées au début du processus budgétaire (bien qu'elles soient effectuées séparément pour les dépenses de développement et ordinaires) par l'intermédiaire de l'Unité des Programmes de développement du MdFDP et des groupes de travail thématiques.

*Interventions : Options d'intégration des préoccupations liées au cycle des projets d'investissement au processus budgétaire*  
Pour gérer efficacement les projets d'investissement et les intégrer de manière adéquate au processus budgétaire, les ministères des Finances doivent envisager les pratiques clés suivantes :

- Présenter des informations relatives aux projets pendant le processus budgétaire lorsque de nouveaux projets sont proposés ou lorsque les demandes de maintien du financement des projets sont envoyées.
- Utiliser les études de faisabilité/appréciations pour corroborer les informations présentées.
- Avoir recours à des commissions d'approbation de projet/d'investissement pour approuver les projets. Ces commissions fonctionnent différemment dans les pays étudiés. Au Rwanda, elles constituent le principal mécanisme veillant à la bonne intégration des préoccupations liées au cycle des projets d'investissement, tandis qu'au Botswana la commission fonctionne uniquement à titre d'étape du processus. Les pratiques de la Namibie se situent entre les deux : le processus de sélection est axé sur les projets en s'appuyant sur des processus conjoints, bien qu'aucun document de proposition budgétaire conjointe ne soit en place.
- Suivre les projets d'investissement et utiliser une classification budgétaire cohérente pour inclure les informations de suivi.

### Équilibrer dépenses en capital et ordinaires pour obtenir les résultats sectoriels voulus

Dans le cadre de la séparation et de l'intégration institutionnelles, les ministères des Finances sont confrontés au défi d'équilibrer les dépenses en capital et ordinaires pour parvenir aux résultats sectoriels visés. Cette partie se penche sur les mécanismes utilisés dans les quatre pays à l'étude pour résoudre ce problème.

*Mécanisme : L'utilisation de plafonds*

**Plafonds séparés découlant de processus séparés au départ.** En établissant un plafond pour chaque processus dès le début dans le cadre budgétaire, la Namibie et le Botswana veillent à ce que la somme totale des décisions financières prises lors des processus d'investissement et ordinaires ne dépasse pas le

plafond agrégé. Ces plafonds sont traduits dans les différentes procédures des processus relatifs aux plafonds des MDA pour les dépenses en capital et ordinaires. Concernant les dépenses en capital, les plafonds des MDA dépendent des dépenses/projets des années précédentes et des priorités établies dans le PND, ainsi que des dépenses passées et des prévisions de base des dépenses ordinaires. En Namibie, aucun plafond n'est émis pour la deuxième et dernière année, ouvrant la voie à de nouvelles propositions ouvertes.

Si ce mécanisme coordonne les décisions aux fins de la discipline budgétaire, il affecte la capacité des secteurs individuels à atteindre un équilibre adéquat, et il pourrait également affecter la capacité à atteindre des équilibres et compromis adéquats au niveau central. En Namibie par exemple, les personnes interviewées dans le secteur de l'éducation pensaient que même s'il est nécessaire d'investir davantage dans les projets de développement à l'échelle ministérielle, ce secteur est aussi confronté à l'incitation à maximiser sa part dans chaque plafond. Il serait risqué de suggérer que ce secteur réduise ses dépenses ordinaires à moyen et à long termes au sein d'une part agrégée de ressources pour investir davantage dans les actifs physiques car il pourrait perdre des fonds du côté des dépenses ordinaires et ne plus être prioritaire du côté des dépenses de développement.

Définir à l'avance un plafond d'investissement pourrait garantir un niveau adéquat d'investissement de l'État dans l'économie, mais cette pratique peut saper la qualité globale des dépenses et des investissements en capital à long terme de deux manières. Premièrement, tant que les fonds seraient disponibles, des allocations seraient attribuées à des projets d'investissement même s'ils sont mal conçus, planifiés et exécutés, et même si des déficits de dépenses ordinaires urgentes freinent la prestation de service. Deuxièmement, lorsque les informations sur le coût ordinaire futur des projets d'investissement (ou de développement global) sont mauvaises, les projets peuvent être abordables à moyen terme mais pas à long terme. On trouve des preuves de ce phénomène au Botswana, où la faiblesse de la planification et du calcul des coûts des projets d'investissement dont le financement est approuvé a entraîné l'expansion de la portée et une forte hausse des coûts futurs. Dans les quatre pays, la mauvaise qualité des informations sur les coûts ordinaires associés aux projets d'investissement accroît ces risques, en particulier du fait que les acteurs qui prennent les décisions en matière d'investissement ne se préoccupent pas du caractère abordable des coûts ordinaires.

**Des plafonds séparés dans le contexte des propositions de budget intégré et un plafond global agrégé.** Le Rwanda sort du lot. Les plafonds des dépenses courantes et de développement sont communiqués aux MDA plus tard lors du processus de préparation budgétaire (séparément pour les projets financés intérieurement et par des donateurs). Ces plafonds sont orientés non seulement par les plans nationaux et les dépenses de l'année précédente, mais aussi par les stratégies sectorielles et un premier cycle de planification sectorielle conjointe (avec les acteurs centraux et sectoriels), ce qui donne lieu à des requêtes d'investissement dirigées par les secteurs.

*Mécanisme : Forcer les dépenses en capital au moyen de l'affectation de dons (subventions)*

Bien que très différente dans la forme, l'utilisation que fait l'Afrique du Sud des dons conditionnels pour l'infrastructure axés sur la performance afin de remédier aux faibles investissements en capital dans les provinces est semblable à celle du Rwanda. En effet, l'Afrique du Sud affecte des fonds aux fins d'investissement à partir des propositions de dépenses ascendantes des agences dépensières pour garantir des dépenses de qualité et un équilibre budgétaire approprié. La Trésorerie nationale a conçu un don provincial pour les infrastructures qui affecte des fonds aux infrastructures et soutient le renforcement des capacités des unités d'infrastructure au sein des ministères provinciaux de la santé, de l'éducation et des axes routiers, car il n'est pas possible de définir des enveloppes en capital pour les provinces au sein du grand versement inconditionnel (la part équitable). Le volume du don est déterminé dans le cadre de la division verticale des recettes (entre les sphères du gouvernement), tandis que sa répartition dépend des projets d'infrastructure des provinces transmis par le biais des ministères nationaux. Il est évalué de manière intégrée, avec les dépenses ordinaires par groupes de budgets du portefeuille, qui associent acteurs provinciaux et nationaux.

Bien que ce type de mécanisme puisse convenir dans certaines circonstances, il existe toujours une séparation institutionnelle et de processus entre les dépenses en capital et ordinaires, mais uniquement pour une part plus faible des dépenses en capital. Comme au Botswana, où une séparation institutionnelle et de processus totale prévalait au moment des recherches, ce type de mécanisme requiert une conception minutieuse des processus et des incitations pour éviter que les critères de dépenses en capital et les priorités supérieures aux secteurs ne déterminent les affectations des capitaux, et pour s'assurer que les implications en matière de dépenses ordinaires soient intégrées aux décisions d'investissement et aux budgets ordinaires.

Des mesures sont en place en Afrique du Sud pour résoudre ces problèmes : les dons sont déterminés en tant que décision d'investissement séparée mais fondés sur des objectifs intégrés et des propositions de projet au niveau des secteurs/MDA ; les prérequis d'information incluent une prévision des recettes pour le cycle de vie (le cas échéant) et le calcul des dépenses pour évaluer la viabilité financière, notamment la demande nette future en recettes du budget général.

*Interventions : Options pour équilibrer les dépenses en capital et ordinaires et obtenir les résultats sectoriels*

Voici les mécanismes essentiels pour équilibrer les dépenses en capital et ordinaires :

- Des plafonds séparés pour les dépenses en capital et ordinaires appliqués aux ministères dépensiers à partir d'une première phase stratégique intégrée de planification sectorielle. Cette première phase permet au ministère des Finances de prendre en compte les facteurs des cadres budgétaires sectoriels et nationaux lorsqu'il fixe les plafonds.

- L'utilisation de dons affectés, mais avec des mécanismes veillant à ce que le volume du don prenne en compte les objectifs sectoriels et les propositions de projet ascendantes.

### Inclure les coûts de dépenses ordinaires des projets d'investissement (y compris l'entretien) dans les décisions relatives aux dépenses en capital et dans les budgets ordinaires

La projection et l'intégration des dépenses ordinaires (y compris des coûts d'entretien) des actifs en capital à la fin du projet restent problématiques dans les quatre pays, qu'il y ait séparation ou intégration institutionnelle. Dans les quatre cas, les personnes interviewées au gouvernement ont souligné les problèmes de calcul précis des dépenses ordinaires, y compris les composantes d'opération et d'entretien, et l'intégration de ces informations à la prise de décision sur les investissements et aux budgets ordinaires. Les pays ont eu recours à plusieurs mécanismes pour y remédier.

#### *Défis liés à l'estimation des coûts ordinaires*

Au Rwanda, on observe un manque d'approche consolidée dans tout le gouvernement pour calculer les futures dépenses courantes. Les personnes interviewées au sein de l'Unité de planification du MINECOFIN et deux autres agences ont indiqué que les différents secteurs, niveaux du gouvernement et 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. En revanche, pour les projets d'investissement financés par l'extérieur, les partenaires du développement suggèrent souvent un pourcentage du coût total. L'Unité de financement extérieur a pour règle d'exiger au moins 7 à 10 pour cent du total des coûts en capital d'un projet pour prévoir les dépenses courantes. Il s'agit toutefois d'estimations vagues appliquées aléatoirement, dont découle la mauvaise qualité du calcul des coûts futurs.

Les règles imposées au CIP définissent les informations sur les coûts de fonctionnement qui serviront à évaluer la viabilité financière du projet et sont appuyées par des modèles détaillés dans la première circulaire budgétaire, mais elles ne déterminent pas comment estimer les différents types de coûts dans différents secteurs.

D'après les Namibiens interviewés, le calcul des dépenses de fonctionnement est sectoriel, en fonction du type et de la qualité des ressources humaines requises pour exploiter un actif de développement sectoriel typique et du coût des biens et services sectoriels complémentaires. Si les coûts d'entretien peuvent être estimés en pourcentage des coûts en capital pour tous les types d'actifs, les coûts de fonctionnement nécessitent des modèles de calcul plus sophistiqués. Ces derniers sont difficiles à mettre en place, à utiliser et à entretenir. En Namibie, malgré le besoin d'utiliser un tel modèle dans le secteur de

l'éducation déjà identifié dans une étude de 2010, peu de progrès ont été fait pour en élaborer un.

Au Botswana, l'étude a également trouvé que même si l'estimation des coûts ordinaires est requise dans les notes de projet, ces coûts ne sont pas toujours fournis. Des contraintes similaires concernant les compétences pour entreprendre ces calculs et le manque de directives ont été soulignés.

L'étude a également mis en lumière les obstacles à l'intégration des coûts même s'ils sont correctement estimés. Les personnes interviewées en Namibie et en Afrique du Sud ont rapporté que lorsque les projets sont présentés pour la première fois, le futur coût de fonctionnement tombe au-delà du moyen terme, et il n'est donc pas urgent de le calculer correctement et de l'inclure à la demande de budget ordinaire. Cette lacune génère des obstacles pour les dépenses d'entretien. En Afrique du Sud, les dépenses d'entretien sont souvent reportées car le pays subit la pression des autres demandes de dépenses ordinaires et d'investissement. Les institutions entreprennent de nouveaux projets d'infrastructures plutôt que de financer l'entretien à cause de l'importance politique attachée à l'investissement dans de nouvelles infrastructures, des incitations des systèmes de dons conditionnels et des retards de mise en œuvre des activités d'entretien que le ministère des Travaux Publics entreprend. Durant l'exécution du budget, les affectations destinées aux dépenses d'entretien ne se matérialisent souvent pas car les règles budgétaires permettent les virements entre postes de dépenses ordinaires. Du fait que d'autres postes ordinaires sont plus rigides, l'entretien est souvent repoussé. Les retards des travaux d'entretien atteignent ainsi des seuils critiques, ce qui fait augmenter les coûts et donne lieu à de nouveaux projets d'investissement.

#### *Mécanisme : L'utilisation du calcul des coûts du cycle de vie*

L'Afrique du Sud requiert que les coûts du cycle de vie de tous les projets d'investissement soient précisés, y compris les coûts en capital, d'exploitation (de fonctionnement) et d'entretien, et qu'une analyse de sensibilité des principaux paramètres soit effectuée. Les directives relatives à la planification des opérations en capital, communiquées avec les directives du CDMT au début de chaque processus budgétaire, définissent les paramètres de calcul des coûts.

Un calcul du flux de trésorerie net du cycle de vie est requis, ce qui inclut d'évaluer si le projet est viable financièrement (financé par les futurs flux de recettes actualisés qu'il crée pendant son cycle de vie) et nécessitera des fonds supplémentaires. Si ceux-ci s'avèrent nécessaires, les MDA doivent vérifier la viabilité du point de vue économique et social pour justifier sa demande future d'une part des recettes du budget global.

Cette approche veillant à ce que les futurs coûts ordinaires des projets d'investissement et leur caractère abordable soient inclus dans l'évaluation et approbation des projets est la plus solide des approches examinées dans cette étude. Elle reflète aussi l'approche namibienne, qui exige la réalisation d'études de faisabilité solides.

*Mécanisme : Engager des professionnels pour réaliser les études de faisabilité*

En Namibie, les estimations de coût des projets d'infrastructure publique au sein du budget de développement sont fiables car elles sont effectuées par des sociétés professionnelles engagées par le ministère des Travaux publics et des Transports. Les directives relatives à ces études requièrent aussi que la viabilité financière du cycle de vie soit évaluée, mais le processus aboutit à un long cycle de projet. La CNP approuve les projets en deux phases : une étude de faisabilité doit être préparée, pour laquelle des fonds sont mis à disposition pendant l'exercice budgétaire ; si l'étude est achevée à temps, le projet est soumis pour financement, se référant aux résultats de l'étude de faisabilité. La mise en œuvre des projets commence souvent jusqu'à trois ans après la première proposition.

Au Botswana, l'utilisation de métreurs employés par le Département de la construction et des services d'ingénierie au sein du ministère de l'Information, des Sciences et des Technologies pour calculer les coûts d'investissement des projets de développement garantit une meilleure précision des estimations de coûts, même si elles ne prennent pas en compte les dépenses de développement à long terme. Les coûts des projets de développement augmentent souvent, mais ce phénomène est en grande partie dû à l'expansion de leur portée une fois qu'ils sont approuvés.

En Afrique du Sud, des professionnels réalisent les études de faisabilité seulement pour les projets jugés trop grands ou complexes. Tous les projets sont toutefois soumis à une analyse systématique, dont la profondeur dépend de la nature et de la complexité du projet. Les processus d'approbation de projet sont également plus courts et il n'est pas requis d'approuver les études de faisabilité avant le projet lui-même. En revanche, les études de faisabilité et tous les autres processus de conception et d'évaluation doivent être effectués avant la première soumission, financée par les affectations ordinaires en cours des MDA. Les résultats de ces processus sont présentés dans le document de projet. Les projets nécessitant des études de faisabilité peuvent ainsi commencer d'ici deux années suivant la conceptualisation, en supposant que les processus de passation des marchés soient initiés peu après l'approbation parlementaire du budget et se déroulent harmonieusement.

En Namibie et en Afrique du Sud toutefois, même si des calculs solides des coûts prévisionnels sont effectués dans le cadre de l'évaluation de projet, la durée du cycle de projet le plus court implique que ces coûts ne sont pas évalués au sein du processus d'estimation du budget ordinaire, et que dans ces deux pays, on compte sur les futurs cycles budgétaires pour en intégrer le coût.

*Mécanisme : L'utilisation d'un horizon à plus long terme pour le budget de développement*

Le processus du PND du Botswana requiert que le coût total des projets soit déterminé sur cinq ans. Ces coûts sont actualisés selon les besoins pendant le processus annuel du budget de développement. Mais ce plan est fixe – les actualisations du budget couvrent six ans de données historiques, un budget révisé pour l'exercice en cours et une estimation de l'exercice budgétaire

[à venir]. Bien que le PND fournisse les coûts prévisionnels, les formats des budgets n'offrent pas de mécanisme pour refléter ces coûts au-delà de l'exercice budgétaire.

En outre, les coûts ordinaires prévisionnels des projets de développement ne sont pas toujours estimés, et les estimations des coûts s'arrêtent à la fin du projet. La façon dont le PND présente les projets ne dit pas clairement si les coûts ordinaires constituent une estimation des coûts de fonctionnement, des coûts d'entretien ou les deux, ou des coûts ordinaires simplement encourus pendant la mise en œuvre de projet.

*Mécanisme : Les processus relatifs aux ministères dépensiers*

Les études sur le Botswana et la Namibie ont souligné la mesure dans laquelle l'intégration des nouveaux coûts de fonctionnement des projets d'investissement dans les propositions de budget ordinaire s'appuie sur les processus des ministères dépensiers. Au Botswana, cette intégration implique que des planificateurs communiquent les besoins en coûts de fonctionnement pour achever les projets aux fonctionnaires des finances l'année précédant l'exercice budgétaire pendant lequel les coûts de fonctionnement seront requis.

En Namibie, les ministères de prestation de services commencent leur cycle de planification et de budgétisation au niveau des districts, et les fonctionnaires régionaux et des districts sont donc informés des nouveaux actifs en capital qui vont entrer en service. Ils doivent intégrer les besoins de fonctionnement trois ans à l'avance, lorsque l'année des dépenses encourues apparaît pour la première fois dans le CDMT. Même lorsque ce n'est pas le cas – car la planification des dépenses à moyen terme est faible dans beaucoup de ministères – les coûts de fonctionnement sont inclus au plus tard dans l'année avant qu'ils ne soient exigibles. Au ministère de l'Éducation, même si les fonctionnaires de district n'intègrent pas les coûts, les départements fonctionnels à l'échelle nationale qui sont chargés des services pour lesquels l'actif est construit veillent à ce que les coûts soient inclus.

Le système namibien est ainsi soutenu par une intégration institutionnelle complète aux échelles régionale et de district. Au Rwanda et en Afrique du Sud, le manque de séparation institutionnelle dans tout le système aide également à l'intégration dans les délais des coûts de fonctionnement au sein des budgets ordinaires.

*Mécanisme : L'affectation des coûts d'entretien*

Les quatre pays sont confrontés à des difficultés pour assurer l'entretien à long terme des actifs en capital. Même lorsque les coûts d'entretien sont correctement estimés et que les affectations appropriées sont effectuées, les dépenses d'entretien sont vulnérables aux pressions des dépenses en faveur d'autres postes ordinaires.

L'étude de cas sud-africaine offre aux ministères des Finances l'option de forcer les dépenses d'entretien, mais uniquement dans le contexte des provinces autonomes et d'un système de don (subvention) intergouvernemental. Jusqu'à l'exercice budgétaire 2017/18, les coûts ordinaires associés aux bâtiments et autres projets scolaires n'étaient pas inclus aux affectations des dons conditionnels pour ces projets. Par conséquent, les

provinces devaient inscrire les coûts d'entretien à leur budget en les retirant de leur part équitable (un don inconditionnel qui représente la majeure partie des budgets provinciaux) ou de leurs propres recettes, bien qu'elles aient soumis des budgets pour les projets d'investissement avec des coûts d'entretien pour le cycle de vie. Toutefois, depuis 2017/18, 20 pour cent de la subvention aux infrastructures scolaires seront alloués et réservés à l'entretien uniquement. Cette démarche est lancée à titre d'essai et pourrait être élargie si elle porte ses fruits.

Malgré de nombreux arguments forts contre le cloisonnement des dépenses, celles-ci doivent être arbitrées par rapport à la sous-budgétisation et à la sous-utilisation omniprésentes des dépenses d'entretien et des coûts associés à long terme. Affecter les dépenses d'entretien aux dons (subventions) ou les exclure des virements permis pourrait offrir une solution viable à ce problème d'intégration des budgets ordinaires et d'investissement.

*Interventions : Options pour inclure les coûts des dépenses ordinaires (y compris l'entretien) dans les décisions relatives aux dépenses en capital et dans les budgets ordinaires*

Intégrer les coûts ordinaires à long terme des projets d'investissement aux décisions relatives aux dépenses en capital et aux budgets ordinaires continue de poser problème, même si les pays planifient et budgétisent dans des circonstances de séparation institutionnelle ou d'intégration. Pour résoudre ces problèmes, les ministères des Finances peuvent adopter les mécanismes suivants employés par les pays à l'étude :

#### **Veiller à ce que des estimations fiables des coûts ordinaires soient intégrées aux décisions relatives aux budgets des opérations en capital**

- Utiliser le calcul du coût du cycle de vie pour évaluer la viabilité des projets en capital, ou faciliter l'intégration des coûts ordinaires aux décisions relatives aux budgets d'investissement en définissant des horizons de coût au-delà de l'exercice budgétaire à venir ou du moyen terme pour les projets de développement.
- Employer des sociétés professionnelles pour calculer les coûts de projet et réaliser les études de faisabilité.

#### **Veiller aux allocations adéquates et en temps opportun des coûts de fonctionnement et d'entretien des actifs immobilisés**

- S'assurer que des processus solides soient en place au niveau des ministères dépensiers pour remettre les nouveaux actifs immobilisés.
- Consacrer des allocations à l'entretien.

Seule une de ces solutions concerne l'intégration des processus relatifs aux cycles des projets et des budgets – la passation d'actifs à la fin d'un projet. Les autres soulignent le degré auquel les problèmes d'intégration des dépenses en capital et ordinaires reflètent les échecs au sein de ces cycles, plutôt que la mauvaise coordination entre les cycles des projets et des budgets.

## PARTIE 3

# Évaluer les facteurs qui entravent ou favorisent la compétence de coordination des ministères des Finances

La partie précédente a abordé les divers mécanismes utilisés par les ministères des Finances des quatre pays à l'étude pour bien intégrer les dépenses en capital et ordinaires, ainsi que leur degré de réussite. Dans le cadre de cette recherche, ces mécanismes sont considérés comme un ensemble de facteurs déterminant la compétence de coordination des ministères des Finances (facteurs techniques internes). Cette partie examine la façon dont ces mécanismes techniques du processus budgétaire interagissent avec d'autres variables pour déterminer la compétence de coordination des ministères des Finances à intégrer les dépenses en capital et ordinaires.

### Facteurs techniques internes en tant que mécanismes d'intégration

Le Tableau 7 extrait des discussions sur les mécanismes par type d'action de coordination que les ministères des Finances entreprennent pour surmonter les difficultés d'intégration. L'analyse s'appuie sur les trois leviers de la réforme budgétaire de Shick (changer les processus, les instruments d'information et les règles) pour classifier les actions de coordination des ministères des Finances sur le plan de l'intégration des dépenses en capital et ordinaires.

Comme le met en lumière le Tableau 7, **certains mécanismes seraient inefficaces de manière isolée, ou ils ne sont adéquats que dans certaines circonstances institutionnelles particulières.** Par exemple, les CIP sont appropriés dans les systèmes intégrés. L'utilisation de plafonds des budgets d'investissement résout la difficulté de garantir des investissements adéquats dans les secteurs et l'économie globalement, mais uniquement si ces plafonds sont émis à la suite d'une phase stratégique intégrée du processus budgétaire.

Le tableau renforce également la compréhension intuitive que **les différents défis de coordination requièrent de la part des ministères des Finances différentes mesures techniques relatives au processus budgétaire.** Ainsi, pour coordonner les dépenses en capital et ordinaires, les instruments d'information et les règles d'inclusion des questions liées aux projets d'investissement au cycle budgétaire doivent être établis efficacement. Toutefois, cette démarche ne s'applique pas au défi de coordonner la planification des dépenses sous-nationales et nationales dans les secteurs de compétences conjointes, par exemple.

Néanmoins, **certaines interventions techniques clés de coordination peuvent s'appliquer à plusieurs difficultés.** Les mécanismes suivants peuvent être mis à profit pour résoudre plusieurs problèmes de coordination :

- L'utilisation d'un ensemble unique de critères de compromis concernant les objectifs de fond en matière de politiques au cœur des compromis entre secteurs.
- L'utilisation de plans sectoriels exhaustifs, cohérents et intégrés encadrant la définition des priorités budgétaires permet aux ministères des Finances de faciliter la coordination entre acteurs et catégories budgétaires. Au Rwanda, ces plans permettent la coordination entre ministères, agences, administration locale et donateurs par secteur.
- Une phase de planification stratégique qui soit inclusive, itérative et intégrée au sein du processus budgétaire et qui implique tous les acteurs. En Afrique du Sud, cette phase traite des dépenses en capital et ordinaires, ainsi que des préoccupations au niveau de la coordination intergouvernementale et de la planification et de la budgétisation. Au Rwanda, elle coordonne les donateurs et les dépenses publiques.
- Disposer d'une structure intégrée à budget unique et d'un PC commun appuyé par un système d'information centralisé pour tous les acteurs et catégories du budget. Le Rwanda, où le système intégré d'information financière inclut un module de planification, en est un parfait exemple. Il intègre désormais la planification et la budgétisation autant qu'il intègre les dépenses en capital ou ordinaires dans les deux phases. En Namibie, la structure à budget unique et le PC aident l'intégration en dépit de la séparation institutionnelle. Un cadre budgétaire cohérent et un PC consolidé en Afrique du Sud permettent la coordination et la mise en séquence de la prise de décision tout au long du processus budgétaire et entre les acteurs budgétaires.

La **longueur du processus budgétaire** constitue un facteur technique interne considérable aidant à l'intégration des dépenses en capital et ordinaires en Afrique du Sud et au Rwanda, bien qu'elle ne soit pas directement associée aux

**Tableau 7 : Mécanismes d'intégration des dépenses en capital et ordinaires par type d'action de coordination**

Mécanisme	Nouveaux processus/ structures, introduits ou existants et modifiés	Nouveaux instruments d'information introduits ou existants normalisés	Nouvelles règles introduites ou existantes modifiées
Intégrer les dépenses d'investissement et ordinaires pour atteindre des objectifs communs	Établir une phase de budgétisation stratégique, intégrée pour encadrer toute budgétisation technique séparée ultérieure au niveau des dépenses en capital et ordinaires. Établir des évaluations de propositions budgétaires conjointes, des processus d'audience et/ou de prise de décision entre les décideurs des dépenses d'investissement et ordinaires. Veiller à ce que le processus budgétaire soit prévisible, avec un calendrier budgétaire détaillé et fiable.	Définir des critères de stratégies sectorielles pour soutenir l'intégration des dépenses. Utiliser les circulaires budgétaires conjointes et les soumissions budgétaires conjointes. Intégrer les dépenses en capital et ordinaires des MDA en une structure budgétaire unique. Établir un PC intégré pour les dépenses en capital/ développement et ordinaires.	Définir des règles utilisant des stratégies sectorielles et/ou un cadre centralisé commun de politiques et des priorités de dépenses pour la prise de décisions budgétaires. Définir des règles sur les processus relatifs aux ministères dépensiers exigeant la génération de propositions budgétaires intégrant dépenses en capital et ordinaires.
Intégrer au cycle budgétaire les préoccupations liées au cycle de projet d'investissement pour améliorer la qualité des dépenses en capital	Dans les processus intégrés, introduire une unité/un CIP d'approbation de projet d'investissement et définir des règles à leur égard.	Définir les critères d'information des propositions de projet d'investissement dans le processus budgétaire. Exiger des études de faisabilité/ appréciations sur les projets d'investissement (d'une certaine envergure ou degré de complexité). Mettre au point des bases de données pour le suivi des projets d'investissement avec des informations standardisées à utiliser lors du processus budgétaire.	Définir des règles/ critères de prise de décision sur les budgets en capital au sein du cycle budgétaire, qui exploitent les informations du cycle de projet, comme des analyses de la viabilité financière et économique. Exiger que les résultats des études de faisabilité soient pris en compte dans le processus budgétaire. Exiger que les informations de suivi sur les projets en cours/ministères d'exécution soient examinées pour décider des affectations prévisionnelles.
Garantir le bon équilibre des dépenses en capital et ordinaires	Définir des plafonds d'investissement agrégés et pour les MDA uniquement après un processus budgétaire stratégique pour équilibrer des critères descendants concernant le niveau d'investissement, avec des priorités sectorielles ascendantes et des critères d'investissement / dépenses ordinaires.		Définir des plafonds descendants pour les budgets en capital/ d'investissement. Affecter les besoins en dépenses en capital (selon un processus avec intégration appropriée) par le biais de dons ou en excluant les virements en capital vers des dépenses ordinaires.
Assurer le calcul fiable des coûts et l'intégration des dépenses ordinaires prévisionnelles aux décisions d'investissement et budgets ordinaires		Homogénéiser le calcul des coûts des projets d'investissement pour leur cycle de vie entier ou du moins pour une période plus longue que l'horizon budgétaire. Homogénéiser les méthodes de calcul des coûts. Exiger que les études de faisabilité (du moins pour les projets dépassant un seuil défini) soient réalisées par des professionnels/ respectent des normes.	Émettre des directives sur la planification, le calcul des coûts et la budgétisation des dépenses en capital. Affecter les coûts d'entretien.

mécanismes visant à intégrer les dépenses. Le processus de préparation du budget de ces deux pays est long, s'étalant sur environ huit mois, de la première circulaire budgétaire à la présentation du budget devant les pouvoirs législatifs. Cette période offre suffisamment de temps, au niveau des ministères dépensiers et des Finances, pour réaliser les processus d'analyse et de coordination aidant à l'intégration. En revanche, les processus de la Namibie et du Botswana sont compris entre cinq et six mois. Les ministères dépensiers en

Namibie disposaient parfois de moins d'un mois, une période trop courte pour une collaboration entre les différentes unités à ce niveau.

### Autres facteurs

Les conclusions des quatre études de cas démontrent la façon dont l'efficacité de ces mécanismes, révélatrice des compétences de coordination, était accrue ou sapée par l'environnement dans lequel ils sont établis.

## Capacités internes, compétences et facteurs culturels

*Le savoir-faire en analyse des politiques ainsi que les effectifs et leur maintien influencent la compétence analytique et la qualité des données*

La mise en séquence des processus du ministère des Finances est important. En effet, il est bénéfique d'ordonner les processus pour que le personnel des budgets d'investissement et ordinaires puisse participer aux processus conjoints ou à leurs processus mutuels, a fortiori lorsque le personnel a un profil de compétences solide. Dans tous les pays, le nombre d'employés impliqué dans les affectations des ministères dépensiers et leurs compétences et expériences influencent l'aptitude du ministère à coordonner les dépenses.

**La présence d'un nombre suffisant d'employés aux compétences d'analyse économique/des politiques est cruciale.** La Namibie connaît un manque d'économistes confirmés et le Botswana, d'employés possédant des compétences en matière d'analyse des politiques. Au Botswana, une détérioration de la qualité des examens et des évaluations de projet au niveau du ministère des Finances a affecté la qualité des informations ressortant des processus liés au cycle de projet au sein du cycle budgétaire. Il n'y a que quatre économistes dans la division des Programmes de développement, et chacun doit travailler avec des soumissions émanant de quatre à cinq ministères sectoriels dans les délais limités du processus budgétaire. En Namibie, les analystes du MdF ont une formation en comptabilité et pas d'expérience dans l'évaluation des propositions de dépenses ordinaires présentées au MdF de manière holistique avec les propositions de projet de développement auprès de la CNP. Ils se concentrent sur l'évaluation de l'adéquation des postes budgétaires par rapport aux dépenses passées et le caractère abordable au sein du plafond actuel<sup>7</sup>.

En revanche, les connaissances sectorielles et les capacités analytiques du personnel du ministère des Finances au Rwanda et en Afrique du Sud stimulent une collaboration de qualité entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers, et la compétence de coordination globale.

En Afrique du Sud, le groupe budgétaire à la Trésorerie nationale qui coordonne la planification et les projets de budget se compose des unités suivantes :

- Le Bureau du budget est chargé des affectations pour émettre des recommandations intersectorielles, de la communication avec les ministères dépensiers pour gérer le processus de préparation, et du suivi en cours d'exercice et des statistiques de finances publiques, notamment concernant les infrastructures.
- Le service « RIG » est chargé de l'analyse des pouvoirs provinciaux et locaux et inclut l'unité des infrastructures provinciales.

<sup>7</sup> Le MdF namibien prévoit d'aborder cette question en tirant profit de sa participation à l'initiative BOOST de la Banque mondiale pour améliorer les compétences analytiques de son personnel et en instaurant une unité d'économistes au sein du Bureau du budget dans le but d'appuyer le personnel sectoriel.

- Le service « Finances publiques » analyse les politiques et dépenses sectorielles pour veiller à l'efficacité des affectations et des opérations intra-sectorielles. Il préside les groupes de travail sur le portefeuille, émet des recommandations quant aux affectations intra-sectorielles, et entreprend le suivi et la supervision des dépenses sectorielles.

Il ne s'agit pas seulement de disposer d'un personnel hautement compétent, mais aussi de veiller à ce que les structures des unités et leur dotation en personnel soient alignées sur leurs mandats et responsabilités respectifs. Chaque unité est pourvue de professionnels très compétents qui s'investissent dans des analyses de fond et nouent des liens avec le secteur concerné : le service « Finances publiques » a une équipe d'au moins trois personnes dans le secteur de l'éducation ; les analystes « RIG » se concentrent sur chaque province ; et les équipes du Bureau du budget travaillent sur la planification des dépenses en capital et ordinaires. La Trésorerie nationale dispose de cette manière de compétences analytiques très élevées dédiées à chaque secteur et aspect du budget. De surcroît, le MdPSE est responsable du suivi et de l'évaluation.

**La mémoire institutionnelle et l'expérience sont importantes.** Un problème émergent en Afrique du Sud est la rotation (ou les mouvements) élevée d'effectifs de la Trésorerie nationale et la perte de cadres supérieurs qui avaient une mémoire institutionnelle importante – qui leur donnait une certaine autorité dans la communication avec les secteurs – au bénéfice d'unités en dehors du processus budgétaire ou les deux à la fois.

Bien qu'il soit important d'avoir assez d'employés compétents, **une grande part du personnel peut présenter un risque au fur et à mesure que les tâches de coordination deviennent plus difficiles**, comme nous pouvons l'observer au Botswana. Le MdFDP détache auprès des ministères dépensiers des cadres comprenant des planificateurs et des fonctionnaires des finances. Dans le passé, cette démarche représentait un mécanisme de coordination essentiel, même s'il coordonnait principalement les secteurs et pas nécessairement les dépenses en capital et ordinaires. Toutefois, avec l'augmentation du nombre de fonctionnaires et l'inconstance de leurs capacités, compétences et expériences, cette compétence est en déclin. Les contacts entre gestionnaires et fonctionnaires individuels en matière de soutien et d'appui technique sont moins fréquents, et, face à la baisse globale du nombre de réunions entre le personnel du MdFDP central et celui des ministères dépensiers, les fonctionnaires des ministères dépensiers se sentent moins habilités à réguler le comportement de leurs ministères, ce qui sape la compétence du MdFDP à coordonner les processus standardisés et les besoins d'information.

*La structure organisationnelle du ministère des Finances promeut la coordination*

L'organisation de la ou des division(s) du MdF qui gère(nt) les affectations budgétaires selon les lignes sectorielles contribue à la compétence de coordination. En Namibie, au Rwanda et en Afrique du Sud, certaines parties des fonctions du Bureau du budget sont organisées selon les lignes sectorielles, ce qui se

traduit par des relations plus solides avec les ministères sectoriels, une meilleure connaissance des secteurs et de meilleures compétences analytiques. Les compétences développées au Rwanda et en Afrique du Sud sont orientées vers l'analyse des politiques dans la mesure où le processus budgétaire global d'affectation met l'accent sur l'efficacité des affectations.

En Namibie, où le ministère des Finances n'est chargé que des affectations ordinaires, la culture de ce dernier se concentrait davantage sur l'économie et le caractère abordable en matière de discipline budgétaire, malgré des efforts continus pour trouver un équilibre entre cette focalisation et l'efficacité des affectations. Cependant, l'organisation sectorielle de la CNP et du MdF a aidé à encourager des réunions par secteur entre les organisations pour examiner les propositions de budget.

Au Rwanda, les Unités de planification et du budget du MINECOFIN sont toutes deux organisées selon les lignes sectorielles, ce qui facilite la pleine participation des Unités impliquées dans les processus de dépenses courantes et de développement. L'étude de cas sur le Rwanda relève également l'importance d'une définition claire des responsabilités de chaque fonctionnaire, d'une part, et de la communication informelle entre les fonctionnaires affectés au même ministère dans les deux Unités, d'autre part. Par ailleurs, chaque ministère dispose d'un point focal auprès du Bureau du budget du MINECOFIN, ce qui permet des liens plus forts, une meilleure participation au processus budgétaire et davantage de communication à propos du cycle budgétaire.

L'Afrique du Sud démontre que les **structures complexes nécessitent une plus grande coordination des processus du ministère des Finances**. Chaque unité du groupe budgétaire (cf. page 43) étant chargée d'un certain aspect des affectations et/ou du suivi au sein d'un processus à budget unique intégré par le biais d'un cadre budgétaire consolidé unique, les personnes interviewées ont indiqué qu'il pourrait exister une certaine redondance des bases de données de suivi qui ne communiquent pas entre elles, et qu'il existe un besoin de coordination globale. Par ailleurs, aucune des bases de données ne répond au besoin de coordination globale, et du fait qu'elles ne sont pas alignées, il est difficile de réunir leurs informations à cet effet. En revanche, les informations des différentes sources sont intégrées par l'intermédiaire du processus budgétaire du portefeuille qui implique toutes les unités.

#### *Renforcer les capacités des acteurs*

Au Rwanda et en Afrique du Sud, **les efforts de coordination sont soutenus par le renforcement des capacités des autres acteurs du processus budgétaire** par le biais de la formation formelle, de l'appui technique (disponibilité pour répondre à des questions et apporter de l'aide) et du soutien continu. Cette démarche inclut l'amélioration des compétences analytiques et les formations sur les PC et l'utilisation de systèmes d'information. Elle est importante car elle garantit que les acteurs du gouvernement abordent les processus et décisions de la même manière, telle qu'elle est déterminée par le ministère des Finances. Les ministères des Finances des deux pays considèrent que la formation et le renforcement des

capacités sont cruciaux dans leurs contacts avec le reste de l'administration publique. Le renforcement des capacités des autres acteurs est fortement déterminé par les **compétences de communication** des ministères dans leur ensemble et des fonctionnaires pris individuellement. L'aptitude des fonctionnaires des ministères des Finances à collaborer avec leurs homologues des ministères dépensiers dans le contexte d'ateliers officiels et de communications informelles continues sur les politiques et les affectations est importante.

Au Botswana et en Namibie, cette perspective n'est pas ressortie des études de cas. Toutefois, au Botswana, le placement de cadres dans les ministères dépensiers est perçu comme une manière d'en appliquer les règles, principes et approches car ces fonctionnaires sont responsables des processus budgétaires pour les opérations courantes et le développement à la fois. En revanche, les liens entre ces cadres et leurs supérieurs au niveau central se sont affaiblis ces dernières années, et certains ministères ont désigné leurs propres fonctionnaires pour appuyer ces processus, ce qui les a encore affaiblis.

#### *L'aptitude à définir, communiquer et faire respecter les bonnes règles et les bons processus*

La capacité des ministères des Finances à **définir, communiquer et faire respecter les règles et processus appropriés dans le cadre du budget et des informations budgétaires** est apparue comme un facteur dans les quatre cas.

- Au Botswana, certains documents d'orientation de base ne sont pas à jour. On observe des retards dans la mise à jour des réglementations financières (pour appuyer la Loi de 2013 sur la GFP), et les manuels des planificateurs et des fonctionnaires des finances n'ont pas été réécrits depuis la fin des années 1980. Sans aucune information à jour sur les processus de GFP, il est difficile pour le MdFPD de coordonner les acteurs au sein des processus censés appuyer l'intégration des dépenses en capital et ordinaires. Le MdFPD met actuellement à jour les réglementations et manuels.
- Au Rwanda, tandis que les travaux sectoriels sont axés sur l'intégration par des directives détaillées, le manque d'orientations claires quant au calcul des coûts des dépenses courantes des projets d'investissement entraîne la mauvaise intégration de ces informations au sein du processus budgétaire.
- En Afrique du Sud, les processus budgétaires intégrés et d'investissement sont dirigés par des directives mises à jour annuellement et qui relèvent ainsi les défis budgétaires continus et émergents. En fait, des directives pour la planification des investissements ont été adoptées en réponse à l'intégration excessive des dépenses d'investissement, où trop peu d'attention est accordée aux informations, procédures et analyses nécessaires pour sélectionner et gérer les dépenses en capital par rapport aux dépenses ordinaires.

Si l'aptitude à définir et faire appliquer les règles dépend du mandat juridique du ministère des Finances et de son autorité

effective (que nous abordons dans la prochaine partie), concevoir des réglementations adaptées et les communiquer efficacement dépend de la disponibilité d'employés ayant les bonnes compétences, habilités à agir selon les besoins, et mis à profit de manière appropriée par les ministères des Finances. La conception et la mise en œuvre d'une réglementation ou de directives peut nécessiter des personnes qui reconnaissent le besoin de réglementer, comprennent les processus de politiques et administratifs dans le contexte de l'économie politique, et peuvent communiquer clairement. Cet aspect inclut des avocats, des comptables, des spécialistes sectoriels, des spécialistes en communication et des rédacteurs pouvant produire des documents exhaustifs et faciles à comprendre.

Des exemples dans les études de cas, illustrent la façon dont la mauvaise régulation des processus et des besoins immédiats d'information peut compromettre la compétence de coordination. Bien que le processus du CDMT namibien ait été introduit pour mieux coordonner la planification et la budgétisation/les budgets ordinaires et de développement dans le cadre d'une approche de budget-programme à moyen terme et axée sur la performance, la composante d'allocation du processus est rendue en grande partie inefficace car le cadre juridique de la budgétisation (Loi sur les finances publiques de 1991) pousse les efforts à se concentrer sur des processus détaillés conduisant au budget de développement et aux états prévisionnels des dépenses. En effet, ces états prévisionnels constituent la base juridiquement contraignante de la Loi portant ouverture des crédits. La définition du format du budget fait partie du mandat du ministère des Finances, qui aurait pu décider de remanier le système. Cependant, un processus de budget-programme a été ajouté au processus existant, sans le modifier.

#### *Créer des unités chargées d'effectuer le suivi des dépenses aide à l'intégration*

Des PC uniques consolidés et des systèmes intégrés d'information sont importants pour intégrer les dépenses. Leur bon fonctionnement est toutefois une fonction relevant des **capacités du ministère des Finances à gérer les informations budgétaires**. En Afrique du Sud, l'Unité de statistiques de finances publiques, une composante du Bureau du budget, joue un rôle dans la définition du PC et dans la dispensation de formation à sa mise en œuvre. Elle se charge également d'intégrer les propositions de budget pendant le processus budgétaire ainsi que les informations sur les dépenses nationales effectives aux fins de reporting interne et externe. Le rôle du service « RIG » dans le suivi des dépenses provinciales est également significatif.

Au Rwanda, l'Unité de gestion et suivi des programmes est essentielle pour effectuer le suivi des informations financières sur la mise en œuvre des projets. Au Botswana et en Namibie, les systèmes intégrés de gestion des informations financières sont gérés par les ministères des Finances.

#### *Un ministère des Finances axé sur les résultats et réformateur qui collabore au niveau interne*

Les ministères des Finances au Rwanda et en Afrique du Sud s'efforcent de résoudre les problèmes qui émergent lors du

processus budgétaire, en nourrissant un esprit de réforme ainsi que le souhait d'obtenir de bons résultats de politique publique. Dans les deux cas, une culture mettant l'accent sur la surveillance managériale des objectifs plutôt que du processus administratif établi, permet la collaboration entre unités et individus au sein du ministère des Finances.

Les personnes interviewées au Rwanda ont observé que les unités et les fonctionnaires pris individuellement sont habilités à faire leur travail, et sont les moteurs du changement dans leurs domaines de responsabilité, ce qui encourage l'appropriation et la redevabilité en ce qui concerne les résultats. Cette culture ne se limite pas au ministère des Finances : elle se retrouve dans la culture gouvernementale de dynamisme et de souci des résultats. Suite aux réformes importantes du processus budgétaire entre 1994 et 2003, le groupe budgétaire est composé de professionnels à la recherche des meilleures solutions aux défis de politiques et de processus dans leurs propres domaines de compétences. Dans les deux pays, tous les fonctionnaires sont prêts à se surpasser, y compris au sein du ministère des Finances, pour édifier le type de collaboration et de relations nécessaires à la bonne coordination par le biais des mécanismes techniques employés dans le cadre du processus budgétaire.

## Facteurs externes

### *Le manque de capacités des autres acteurs gouvernementaux freine l'intégration*

Les études de cas ont confirmé que de faibles capacités de planification, de budgétisation et d'analyse ailleurs au sein de l'administration publique rendent difficiles la coordination des acteurs gouvernementaux vers l'intégration des dépenses en capital et ordinaires par le biais des niveaux du processus budgétaire. Ce problème est particulièrement présent au Botswana et en Namibie, où l'on s'appuie davantage sur l'intégration au niveau des ministères dépensiers, en raison de la forte séparation institutionnelle et d'encadrement au niveau central. Il en va certainement de même pour la coordination des donateurs, des dépenses propres, nationales et sous-nationales, et de la planification et budgétisation. Ce point met en lumière le besoin de coordination au niveau central (paradoxalement, pour la Namibie et le Botswana) ou pour permettre aux ministères des Finances de s'exécuter (en particulier en Afrique du Sud, comme nous le verrons ci-dessous). Dans les quatre études de cas, les capacités des autres acteurs se déroulent comme suit :

- Les directeurs financiers jouent un rôle important dans l'intégration des dépenses de développement et ordinaires en Namibie. Ils sont chargés de soumettre les propositions de budget finales des ministères dépensiers au MdF dans la structure budgétaire intégrée par service, dès que la CNP et le MdF ont effectué les affectations finales. Toutefois, tous les ministères ne disposent pas de directeurs financiers dûment qualifiés, et certains s'appuient sur le personnel subalterne pour prendre en charge les projets de budget.

- Au Botswana, on s'appuie sur les fonctionnaires des finances et les planificateurs des ministères dépensiers pour effectuer la coordination. Cependant, leur formation, leurs compétences et leur expérience varient fortement entre les ministères. Le MdFDP est conscient de ce problème et parraine les fonctionnaires des finances et les planificateurs pour approfondir leurs études. Beaucoup de fonctionnaires ont déjà fait des études poussées en économie, en finance et dans des domaines apparentés, mais les contraintes budgétaires ont entraîné des retards dans le cadre de la formation.
- Il existe un manque de capacités en Afrique du Sud, particulièrement au niveau provincial, où l'on trouve peu d'analystes en matière de politiques et/ou de faibles capacités de gestion budgétaire aux niveaux sectoriel et central de certaines administrations provinciales. La Trésorerie nationale a dû s'appuyer sur ses propres capacités d'exécution, et compléter les budgets d'investissement provinciaux découlant des processus de définition des priorités provinciales par le biais de dons conditionnels destinés aux infrastructures qui proviennent des processus de définition des priorités centrales.
- Au Rwanda, l'intégration est appuyée par les capacités sectorielles de planification et de budgétisation. Toutefois, la bonne gestion du budget des opérations en capital et de l'intégration des informations sur le cycle de projet dans le processus budgétaire représente un défi pour l'utilisation efficace des fonds d'investissement. En réponse, le MINECOFIN requiert que tous les ministères aient des Unités uniques de mise en œuvre de projet, qui ont résolu les problèmes de capacités dans le passé – ces unités ont réduit les goulets d'étranglement dans les unités de projets multiples et veillé à ce que le MINECOFIN connaisse l'interlocuteur pour chaque grand projet. Toutefois les personnes interviewées ont aussi relevé un manque de capacités au sein des ministères dépensiers pour planifier et budgétiser les projets d'opérations en capital, surtout en ce qui concerne l'estimation des implications de coûts des opérations courantes.

*L'autorité du ministère des Finances s'appuie sur des mandats propices et le soutien politique*

L'autorité du ministère des Finances dans les questions ayant trait au budget est cruciale pour la compétence de coordination. Sans autorité adéquate pour réguler et gérer les processus budgétaires, les mécanismes visant à intégrer les processus de dépenses en capital et ordinaires et les informations seraient inefficaces. Les recherches montrent qu'une **autorité efficace dépend des capacités des ministères des Finances, de leur mandat technique ou juridique, et de facteurs politiques « souples »**.

En Namibie, la Constitution impose la séparation institutionnelle de la planification et de la budgétisation dans la mesure où la CNP a la tâche de définir les priorités et l'orientation du développement national. Même s'il incombe au ministre des Finances de présenter les états prévisionnels

des dépenses, le système namibien a interprété la division des responsabilités pour sous-entendre que la CNP est également chargée de la budgétisation des priorités de développement. Ce mandat juridique a affecté l'autorité du MdF pour établir des règles et processus de budgétisation intégrée car il doit négocier la composante d'investissement avec la CNP. Son autorité globale sur les processus de GFP est toutefois bien reconnue. Les personnes interviewées attribuent ce fait à son mandat juridique, au pouvoir politique du ministre des Finances et à la compétence d'exécution du MdF, qui gère le Trésor, le système de paiement et le système intégré de gestion financière qui sous-tend l'exécution du budget en Namibie.

En Afrique du Sud, l'emprise de la Trésorerie nationale sur les finances publiques est reconnue. Elle découle de son mandat juridique (défini dans la Constitution, la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la gestion des finances municipales) mais aussi de la façon dont ces mandats sont élaborés par l'intermédiaire de réglementations secondaires pour toutes les sphères de l'administration publique. Sa compétence d'exécution – son aptitude à faire le suivi des processus de dépenses et à maintenir les statistiques de finances publiques – et ses compétences d'analyse soutiennent encore davantage son autorité. Les compétences analytiques de la Trésorerie nationale, assurées par son personnel hautement qualifié, incluant des spécialistes sectoriels, sont essentielles pour influencer les processus de politiques, et lui donner l'autorité de décider quels biens et services publics seront financés et de quelle manière. Cette combinaison de mandats, capacités du personnel et compétences techniques était appuyée dans le passé par le soutien du président et du parti au pouvoir. Depuis peu, une grande partie de ce soutien n'est plus aussi manifeste, et la Trésorerie nationale lutte ainsi considérablement pour veiller à ce que toutes les décisions de financement soient prises par le biais du processus budgétaire. C'est le cas des décisions sur les grands projets d'infrastructures financés par des entreprises d'État. Si la Trésorerie nationale, avec son autorité juridique/technique et politique, avait auparavant joué un rôle important dans les discussions sur ces projets, elle compte désormais bien plus sur son autorité pour approuver les fonds et garanties de capitalisation des entreprises et gérer ces processus.

En revanche, l'autorité du MINECOFIN au Rwanda s'est accrue en 2009 grâce à la consolidation de son mandat quant à son autorité et ses fonctions de planification, y compris l'autorité pour gérer le financement et la supervision des projets d'investissement. Tout le suivi des projets d'opérations en capital est maintenant centralisé au sein du MINECOFIN, qui partageait auparavant un double mandat avec une entité gouvernementale autonome (le Bureau central des projets et des finances extérieures). Par ailleurs, un ministre d'État à la Planification a été désigné au sein du MINECOFIN, stimulant ainsi son autorité politique et ses capacités de planification. Ce changement s'est avéré important pour la capacité du ministère à diriger les activités des autres acteurs du gouvernement.

## Résumé des facteurs clé appuyant les compétences de coordination

Les facteurs internes suivants déterminent les compétences de coordination :

- Assez de personnel aux compétences d'analyse économique/des politiques
- Mémoire institutionnelle et expérience
- Organisation de bureaux du budget conformément aux lignes sectorielles
- Compétences pour renforcer les capacités des autres acteurs du processus budgétaire
- Compétences de communication
- Compétences d'exécution, notamment pour instaurer et entretenir les bases d'information
- Compétences de réglementation
- Culture axée sur les résultats, réformatrice et collaborative au niveau interne

Ces facteurs sont insuffisants à eux seuls, et dépendent les uns des autres pour promouvoir les compétences de

coordination. Une compétence de réglementation efficace repose par exemple sur le profil de compétences du ministère des Finances et ses compétences d'exécution ; de plus, un degré de mémoire institutionnelle et la bonne culture institutionnelle sont également nécessaires. Les deux pays à l'étude qui ont de bons résultats en matière d'intégration, le Rwanda et l'Afrique du Sud, possèdent toutes ces caractéristiques dans une certaine mesure. En revanche, certaines composantes font défaut en Namibie et au Botswana tandis que d'autres sont en place. En Namibie par exemple, les capacités analytiques sont faibles, ce qui affecte à la fois les compétences de réglementation et de coordination. Les processus au Botswana sont en grande partie dirigés par des réglementations obsolètes, et il ne semble pas y avoir de culture de collaboration institutionnelle bien établie au sein du ministère des Finances.

Les études de cas démontrent que même en présence de tous ces facteurs, d'autres facteurs externes clés – hors du contrôle du ministère des Finances – sont requis, notamment des capacités dans d'autres parties du gouvernement, un mandat adéquat et un soutien politique.

## PARTIE 4

# Résumé et conclusion

L'étude a cherché à répondre à cette question : *Quand les ministères des Finances, de pays qui disposent de structures institutionnelles différentes et connaissent des situations économiques différentes, sont-ils les plus aptes à coordonner les activités des divers acteurs afin d'intégrer les dépenses publiques en capital et ordinaires ?*

Le cadre de la recherche a établi que les caractéristiques suivantes indiquent une intégration efficace :

- Les compromis de dépenses en capital sont fondés sur les objectifs de politiques auxquels les dépenses contribueront, de manière intégrée ou conjointement avec les dépenses ordinaires.
- Les dépenses en capital et ordinaires sont convenablement équilibrées au niveau sectoriel et global.
- De solides informations sur le cycle de projets d'investissement, telles que celles provenant des examens préalables et du suivi de projets, sont intégrées de manière appropriées dans le processus budgétaire.
- Le coût ordinaire des projets d'investissement est pris en compte dans les décisions concernant les projets d'investissement et dans les budgets ordinaires.

Coordonner les activités et les décisions des acteurs vers ces objectifs requiert une série de mécanismes techniques qui permettent aux ministères des Finances de s'assurer que des objectifs communs soient établis pour les activités des acteurs, de veiller à ce que les processus budgétaires soient convenablement mis en séquence pour coordonner les flux d'informations qui orientent les activités et les décisions ainsi que pour effectuer le suivi de ces décisions. Ces mécanismes employés par les quatre pays objet de cette étude, ont renforcé la compétence de coordination de leur ministère des Finances

**Mécanismes permettant de coordonner de manière ponctuelle les dépenses en capital et ordinaires en vue de réaliser un ensemble d'objectifs communs :**

- Les stratégies sectorielles afin de formuler les décisions

budgétaires au niveau central et au niveau des ministères dépensiers pour assurer des objectifs communs pour les décisions budgétaires en capital et ordinaires.

- Une phase de budgétisation stratégique conjointe pour élaborer les processus ultérieurs des dépenses en capital et ordinaires.
- Un processus budgétaire ordonné de manière appropriée et prévisible, comme énoncé dans un calendrier budgétaire diffusé.
- Des circulaires budgétaires et des projets (propositions) de budget intégrés.
- Des examens conjoints au niveau central des projets de budget, des audiences conjointes et/ou des processus de prise de décisions conjoints, en particulier lorsque la séparation institutionnelle est en place.
- Des processus décloisonnés au niveau des ministères dépensiers.
- Des structures budgétaires, des plans comptables et des bases d'information intégrés.

**Mécanismes permettant d'intégrer les préoccupations relatives au cycle de projet d'investissement dans le cycle budgétaire :**

- La normalisation des exigences d'information qui doivent être soumises avec les demandes du cycle budgétaire afin de financer les projets d'investissement.
- La réalisation d'études de faisabilité/d'examen préalables, afin d'assurer la qualité des informations, en particulier pour les projets dépassant un montant seuil, et la présentation de ces informations dans le cycle budgétaire.
- Des comités de projet/d'investissement chargés d'approuver les projets, en particulier en cas d'intégration institutionnelle. Lorsqu'il existe une séparation institutionnelle, ces comités devraient être tenus d'utiliser des stratégies sectorielles et des exigences budgétaires ordinaires comme critères essentiels pour prendre des décisions.
- Le suivi des projets d'investissement.

**Mécanismes permettant de veiller à ce que les dépenses en capital et ordinaires soient établies à des niveaux appropriés :**

- Des plafonds de dépenses descendants qui sont ordonnés de manière appropriée dans le processus budgétaire, de façon à ce que les niveaux des dépenses en capital et ordinaires dans les secteurs ne soient pas déterminés sans tenir compte des objectifs sectoriels.
- L'affectation de dépenses en capital pour protéger les dépenses d'investissement.

**Mécanismes permettant d'assurer l'intégration des coûts de dépenses ordinaires des projets d'investissement dans les décisions relatives aux dépenses en capital et les budgets ordinaires :**

- Le calcul des coûts du cycle de vie nécessaire dans le cadre des propositions de projet.
- Le recours à des professionnels pour réaliser les études de faisabilité, en particulier pour les projets de plus grande envergure.
- L'utilisation d'un horizon à plus long terme pour le budget de développement, en particulier lorsque des CDMT n'ont pas été mis en place.
- De solides processus au niveau des ministères dépensiers pour assurer la communication entre les unités distinctes de dépenses en capital et ordinaires.
- L'affectation de fonds prévus pour l'entretien afin d'assurer l'entretien approprié des actifs existants et nouveaux.

L'adoption de ces mécanismes en tant que stratégies individuelles ne suffit pas à susciter l'intégration. En outre, certains exigent une plus grande attention selon que les pays disposent d'institutions ou d'unités séparées ou intégrées. Le choix des mécanismes sur lesquels se concentrer et ceux à associer dépend du pays. Toutefois, l'utilisation d'instruments et de processus communs est tout aussi importante en cas de séparation institutionnelle, que l'utilisation d'instruments et de processus propres au budget en capital dans le cycle budgétaire en cas d'intégration institutionnelle.

L'étude a également constaté que différents problèmes de coordination nécessitent différents mécanismes, même si certains d'entre eux sont moins spécifiques et peuvent être employés pour résoudre la plupart des problèmes de coordination. Ceux-ci comprennent un calendrier budgétaire pour déterminer un processus budgétaire prévisible ; des stratégies globales et intégrées, des cadres budgétaires et des PC ; et, des bases d'informations communes.

Cependant, l'établissement de ces mécanismes diffère fortement de leur mise en œuvre efficace, surtout lorsqu'ils régissent les actions des autres acteurs, là où plusieurs facteurs internes et externes entrent en jeu. Les études de cas montrent que le fait de disposer de la plupart ou de la totalité d'un ensemble de caractéristiques fondamentales internes assure que les mécanismes contribuent à l'intégration, même lorsque des facteurs externes entravent le processus. Toutefois, les circonstances du pays (ou facteurs externes) déterminent quelles sont les caractéristiques internes qu'il importe le plus de poursuivre. Par exemple, dans les pays où le ministère des Finances n'a pas été

mandaté pour élaborer le budget des opérations en capital, sa propre capacité d'analyser les dépenses proposées en capital et ordinaires et de discuter avec l'institution responsable, est cruciale.

Les études de cas ont clairement indiqué le degré d'interdépendance des compétences des ministères des Finances : par exemple, la compétence d'analyse dépend de la compétence d'exécution de solides bases d'informations budgétaires, qui à son tour est tributaire des compétences de réglementation et de coordination. Dans l'ensemble, celles-ci dépendent d'une combinaison de savoir-faire approprié ainsi que de l'organisation et de la culture internes.

La compétence de coordination peut être atteinte si les ministères des Finances mettent en place des mécanismes de systèmes budgétaires spécifiques :

- Les ministères des Finances ont besoin de personnel qualifié en nombre suffisant, doté en particulier, de compétences analytiques, afin d'atteindre l'autorité requise pour coordonner les décisions budgétaires des autres acteurs. Trop de personnel (n'ayant pas le savoir-faire approprié) peut rendre la coordination interne plus difficile.
- Les ministères des Finances qui organisent les parties du budget par secteur ont plus de chances de coordonner les autres acteurs, en particulier les ministères dépensiers, parce qu'ils sont en mesure d'acquérir les connaissances et les expériences sectorielles pour établir des relations et faire participer avec autorité les autres acteurs.
- Une réglementation efficace est importante pour diriger les activités des autres acteurs et pour recommander ce qui doit être pris en compte lors de la prise de décisions. Celle-ci dépend des mandats, de l'autorité politique, et du savoir-faire du personnel (notamment des compétences analytiques, afin d'assurer la légitimité des avis du ministère des Finances, de définir les bonnes règles relatives aux processus et aux informations et de les communiquer avec efficacité).
- L'aptitude à renforcer les capacités des autres acteurs (grâce à la formation formelle et informelle et à l'engagement) et à effectuer le suivi des dépenses dans le processus budgétaire est indispensable. Un ministère des Finances averti s'assure que les acteurs au sein de l'administration publique prennent des décisions fondées et qu'ils soient tenus responsables de leurs actes. Un ministère des Finances mal informé ne sera pas en mesure de coordonner les activités et les décisions, ni ne sera à même d'appliquer les règles et la réglementation.
- Les ministères des Finances qui sont axés sur les résultats, désireux d'adapter les processus internes et externes pour relever de nouveaux défis et de collaborer en interne, ont davantage de chances de pouvoir coordonner les autres acteurs et d'établir des exigences d'informations appropriées. De même, ceux qui habilitent leurs propres fonctionnaires sont plus susceptibles de diriger les autres acteurs.
- Finalement, il est essentiel que les ministères des Finances soient soutenus sur le plan politique au sein du gouvernement. Lorsque le soutien fait défaut, d'autres facteurs, tels que les capacités d'analyse et les compétences de suivi du ministère ainsi que ses relations et sa collaboration avec d'autres acteurs deviennent primordiaux.

## Bibliographie

- Allen, R. & Grigoli, F. (2012). Enhancing the capability of central finance agencies. In *Economic Premise*, 73. Banque mondiale.
- Allen, R., Hurcan, Y., Murphy, P., Queyranne, M. & Yläoutinen, S. (2015). *The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries*. Document de travail (WP15/232). FMI.
- Allen, R. & Krause, P. (2013). The role, responsibilities, structure and evolution of central finance agencies. In R. Allen, R. Hemming & B. Potter, *The International Handbook of Public Financial Management*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., De Renzio, P., Krause, P. & Seligmann, R. (2014). *This is PFM*. CID Document de travail (No. 285), July 2014. Centre for International Development à l'Université de Harvard.
- Banque mondiale. (2010). Botswana – Examen des dépenses publiques. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Crowston, K. (2003). A taxonomy of organizational dependencies and coordination mechanisms. In T. Malone, K. Crowston & G. Herman, *Organizing Business Knowledge: The MIT Process Handbook*. MIT Press.
- Crowston, K., Rubleske, J. & Howison, J. (2004). Coordination theory. In P. Zhang & D. F. Galletta (Eds), *Human-Computer Interaction in Management Information Systems Vol I*. ME Sharpe.
- Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. & Papageorgiou, C. (2011). Investing in public investment: An index of public investment efficiency. WP/11/13.
- Dorotinsky, B. (2008, February). Capital budgeting and public financial management. Blog de GFP.
- Dressel, B. & Brumby, J. (2009). Enhancing capabilities of central finance agencies: From diagnosis to action. Banque mondiale.
- Government of Botswana. (2015). *Estimates of Expenditure 2015/16*.
- Jacobs, D. (2009). *Capital Expenditures and the Budget*. PFM Technical Guidance Note n° 8. FMI.
- Krause, P. (2015). What do we know about finance ministries?
- Malone, T. & Crowston, K. (1990). What is coordination theory and how can it help design cooperative work systems? *Actes de la Conférence sur Computer Supported Cooperative Work*. Los Angeles, octobre 1990.
- Malone, T. & Crowston, K. (1994). The interdisciplinary study of coordination. *ACM Computing Surveys*, 26 (1), 87-119.
- Malone, T., Crowston, K., Lee, J., Pentland, B., Dellarocas, C., Wyner, G. et al. (1999). Tools for inventing organizations: Toward a handbook of organizational processes. Center for Coordination Science, MIT.
- Morgan, P. (2006). The concept of capacity. European Centre for Development Policy Management.
- Premchand, A. (2007). Capital budgets, theory and practice. Dans A. Shah, *Budgeting and Budgetary Institutions*. Institut de la Banque mondiale.
- Rajaram, A., Minh Le, T., Biletska, N. & Brumby, J. (2009). *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management*. Banque mondiale.
- Sarraf, F. (2005). Integration of recurrent and capital “development” budgets: Issues, problems, country experiences, and the way forward. *Implementation Note 35104*. Banque mondiale.
- Schick, A. (2013). Reflections on two decades of public financial management reform. In M. Cangiano, T. Currestine & M. Lazare, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. FMI.
- Webber, D. (2007). Integrating current and development budgets: A four-dimensional process. Dans la *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 7(2).

# Annexe 1 : Informations d'ordre général sur les principaux concepts de recherche

## Dépenses en capital et ordinaires : définitions et préoccupations

### Définir les dépenses en capital et ordinaires

Pour que les dépenses en capital soient considérées comme telles (et pour que toutes les autres dépenses soit comptabilisées comme dépenses ordinaires) il faut satisfaire à trois critères

- Les actifs créés par les dépenses doivent être utilisés dans la production ou la fourniture de biens et services (critère de productivité).
- La vie de l'actif excèdera la durée d'un exercice financier (critère de longévité).
- L'actif ne sera pas destiné à la revente dans le cours normal des activités (Premchand, 2007).

Les dépenses militaires sont une exclusion normale des finances publiques, même si elles répondent aux trois critères.

Toutefois, la distinction entre ce qui est considéré comme des dépenses ordinaires et en capital est regroupée avec ce qui est considéré comme dépenses de fonctionnement et de développement, en particulier dans les pratiques relatives à la dualité budgétaire, qui sont répandues dans les pays en développement (Webber, 2007; Sarraf, 2005). Les gouvernements utilisent différentes catégories pour définir la façon dont une dépense est gérée (Jacobs, 2009). Certains utilisent les termes « investissement public » ou « dépenses de développement » pour faire référence aux dépenses d'actifs qui vont durer pendant de nombreuses années, tels que des biens publics comme les routes et les biens incorporels comme l'éducation et la recherche (op. cit.). Bien que cela puisse être considéré comme une sous-catégorie des dépenses en capital, à côté des dépenses mineures en capital consacrées aux actifs qui durent peu de temps (comme les ordinateurs, les meubles et les voitures), certains pays inscrivent aux budgets de développement toutes dépenses financées par les donateurs ou entreprises dans le cadre d'un projet du plan national de développement, qu'ils soient de nature ordinaire ou en capital.

Différents pays utilisent différents termes pour identifier les catégories de dépenses, telles que récurrentes et non récurrentes ; ordinaires et extraordinaires ; recettes et en capital ; courantes et en capital ; courantes et d'investissement ; au-dessus et

au-dessous de la ligne ; de fonctionnement et de développement ; et, récurrentes et de développement (Sarraf, 2005).

### Intégration ou séparation ?

L'une des principales préoccupations de la gestion des finances publiques (GFP) est d'avoir un degré approprié d'intégration des dépenses en capital et ordinaires. Quoiqu'il soit indispensable que les choix d'investissement des actifs en capital soient pris en compte, il est maintenant généralement reconnu que le processus d'élaboration du budget en capital doit être considéré comme faisant partie du système global de GFP (Dorotinsky, 2008). En principe, le budget des opérations en capital et le budget ordinaire doivent contribuer au même objectif, raison pour laquelle ils doivent être budgétisés de manière intégrée (Premchand, 2007).

Pourtant, de nombreux pays africains conservent la dualité des budgets sous une forme ou une autre (voir Encadré 5). L'impact d'une intégration minimale des dépenses en capital et ordinaires dans la préparation et l'exécution du budget est bien documenté (Sarraf, 2005 ; Jacobs, 2009 ; Webber, 2007). Lorsque l'intégration est limitée ou inexistante, le coût ordinaire des dépenses en capital n'est pas comptabilisé, ce qui se traduit par des actifs sous-utilisés. En outre, le budget des opérations en capital peut être déployé en fonction de facteurs de détermination de priorités différents de ceux appliqués aux dépenses ordinaires, ce qui paralyse la prestation de services et conduit à une sous-utilisation des intrants ordinaires, tels que le personnel. Si les dépenses sont totalement séparées, il existe un risque de dualité budgétaire pour une activité. Cette situation peut aussi se produire si les budgets de développement prévoient des dépenses ordinaires ou si des postes en capital sont financés par des processus ou des budgets ordinaires.

Toutefois, il existe des raisons de gérer les dépenses en capital différemment des dépenses courantes. Rajaram et al. (2009) et Premchand (2007) observent des problèmes récurrents liés à l'élaboration du budget des opérations en capital lorsque les dépenses qui sont intégrées se traduisent par une utilisation fortement inefficace des ressources publiques, y compris une mauvaise sélection des projets et une qualité médiocre du travail ; des projets inachevés, retardés et interrompus ; un sous-financement des projets ; des retards de paiement ; la hausse des coûts ; et, des

montants non dépensés en fin d'exercice. Comme Dabla-Norris et al. (2011) le notent, « Des dépassements de coût importants, les manques d'avantages, le gaspillage et les faibles taux d'achèvement, sont courants dans les grands projets d'infrastructure des pays en développement, et peuvent être attribués à la médiocrité de leur sélection, de leur suivi et de leur évaluation ». Des facteurs propres au capital doivent être pris en considération lors de la sélection des projets d'investissement pour le financement. En outre, des demandes analytiques spécifiques sur le gouvernement au cours de la préparation du budget et différentes demandes de gestion de la mise en œuvre exigent au moins un traitement distinct dans le cycle budgétaire des dépenses en capital par rapport aux dépenses ordinaires.

C'est Jacobs (2009) qui résume le mieux ce dilemme.

Dans certains cas, les dépenses en capital et ordinaires doivent être prises en considération séparément :

- Les dépenses en capital dans le budget doivent être clairement identifiées de manière séparée afin de souligner certaines priorités du gouvernement.
- En outre, étant donné l'importance des montants habituellement concernés (et leur caractère non renouvelable), des procédures propres au capital sont nécessaires pour la sélection et l'évaluation des projets, l'achat d'actifs et la gestion des projets ainsi que pour la gestion et la cession d'actifs en capital (ou capital fixe) ultérieures.

### Encadré 5 : Raisons pour lesquelles les budgets de développement sont répandus en Afrique ?

Les pratiques relatives à la dualité budgétaire dans les pays africains sont un produit du colonialisme : alors que les dépenses de fonctionnement pouvaient être gérées par chaque pays, les dépenses en capital – en raison de leur nature ponctuelle et de leur montant – nécessitaient un ensemble différent de procédures qui étaient gérées dans les capitales des colonisateurs. Par conséquent, les dépenses étaient présentées dans une documentation distincte, à approuver séparément, et, suivie de procédures d'exécution distinctes (Webber, 2007).

Au XX<sup>e</sup> siècle, les pratiques appliquées aux budgets des colonies s'appliquaient également aux budgets des pays d'origine des colonisateurs. Au lendemain de la grande dépression, la Suède a adopté un budget d'investissement qui était financé par l'emprunt public – qui ne sert généralement pas à financer les dépenses publiques – afin de créer des biens publics qui soient durables et s'autofinancent et, de contribuer à augmenter le patrimoine net de l'État (Premchand, 2007). Cela a été suivie de plusieurs vagues de pratiques budgétaires qui privilégiaient l'utilisation d'un budget des opérations en capital distinct, conduit au fil du temps par le désir de réduire le déficit du budget principal et d'apparaître plus solvable ; par l'importance accordée aux budgets d'investissement en tant que vecteurs des plans de développement ; et, par l'émergence de techniques économiques permettant d'évaluer la valeur des actifs en capital ainsi créés (op. cit.).

Les pays en développement ont conservé la dualité des budgets parce qu'elle leur a permis de séparer les coûts permanents de l'État et les recettes ordinaires associées croissantes, des nouveaux plans de développement ambitieux et de leurs besoins de financement (Webber, 2007). Sarraf (2005) explique que les ministères des Finances inexpérimentés des pays nouvellement indépendants étaient incapables d'accomplir des tâches de planification et du développement à moyen terme et de réaliser des examens préalables de projets, si bien que des ministères de la Planification (du Plan), du Développement ou de l'Économie ont dû être mis en place à cet effet. Ces ministères étaient également chargés d'identifier, d'apprécier, de budgétiser et même de faire la comptabilité et le reporting des budgets d'investissement. Du fait de la communication de circulaires budgétaires distinctes, des processus distincts ont émergés au sein des ministères des Finances. Ces modèles ont été renforcés par les donateurs qui apportaient l'aide publique au développement et étaient prêts à financer les activités de développement, mais pas celles des dépenses de consommation.

L'utilisation de la budgétisation duale qui en résulte – dans les dimensions managériale, institutionnelle, juridique et de présentation – était donc courante dans les pays africains. Toutefois, dans les années 1990, le coût d'efficacité de la séparation complète était évident. S'ajoutant à l'adoption de cadres de politiques et budgétaires, tels que les stratégies de réduction de la pauvreté et les cadres de dépenses à moyen terme, les gouvernements ont été incités à se débarrasser de la dualité budgétaire et à intégrer les structures et les processus des dépenses en capital et courantes<sup>8</sup>.

Plus récemment, un regain d'intérêt a été constaté pour les exigences de choix, de mise en œuvre et de maintien des projets d'infrastructure publique, car les gouvernements et les donateurs ont fini par comprendre l'impact du déficit en matière d'infrastructure – sur la croissance économique et se sont rendus compte que les dépenses d'investissement sont « une mauvaise variable représentative de l'accumulation des actifs productifs dans les pays en développement en raison du gaspillage ou de la corruption » (Dabla-Norris et al., 2011). Le contexte institutionnel dans lequel les décisions d'investissement sont prises et la qualité de la sélection, de la gestion et de la mise en œuvre des projets, jouent un rôle crucial dans le calcul du retour sur investissement et de son dividende de croissance. Ces observations ont eu pour résultat d'accorder une importance à la gestion et aux plans d'investissement en capital séparés.

<sup>8</sup> Par exemple, voir le Manuel de gestion des dépenses publiques de la Banque mondiale (1998), les directives du ministère du Développement international sur la compréhension et la réforme de la gestion des dépenses publiques (*Guidelines on Understanding and Reforming Public Expenditure Management*) (2001) et les Directives pour la gestion des dépenses publiques par le Fonds monétaire international (FMI) (1999). Des cadres de diagnostic, tels que les évaluations de la responsabilité financière du pays (2003) et le Rapport sur l'observation des normes et des codes du FMI ont aussi posé des questions explicites sur le degré d'intégration des dépenses en capital et ordinaires.

Mais parfois, les dépenses en capital et ordinaires doivent être considérées ensemble :

- À des fins de planification et de budgétisation efficaces (car elles contribuent aux mêmes objectifs).
- Parce que les propositions d'investissement doivent être appréciées (évaluées) en fonction des coûts d'investissement et de fonctionnement.

Dans de nombreux pays membres de CABRI, les pratiques en matière d'intégration ou de séparation des dépenses en capital et ordinaires changent à mesure que les pays connaissent des cycles répétés d'intégration et de séparation des ministères des Finances et de la Planification. Lorsque les ministères sont séparés, les dépenses en capital relèvent souvent du budget de développement, géré en partie ou entièrement par le ministère de la Planification (du Plan), tandis que les dépenses ordinaires ou le budget de fonctionnement relève du ministère des Finances. Quand les pays décident de fusionner à nouveau ces ministères, les processus deviennent plus intégrés. L'Encadré 5 ci-dessous examine la séparation des budgets de développement et de fonctionnement qui est d'origine historique.

## Dimensions d'intégration

Les dépenses en capital et ordinaires peuvent être séparées dans différentes dimensions à des degrés divers. Tout au long du cycle budgétaire, les dépenses en capital et ordinaires peuvent être planifiées et allouées séparément, présentées séparément aux assemblées législatives (parlement), affectées séparément par le parlement, exécutées et gérées séparément et déclarées séparément. Cette séparation du cycle budgétaire peut être renforcée par la gestion des dépenses en capital tout au long du cycle, ou à certains stades, par une institution gouvernementale différente de celle gérant les dépenses ordinaires.

Webber (2007) présente quatre dimensions d'intégration qui sont :

- **La dimension législative.** Les dépenses en capital et ordinaires sont présentées et traitées dans le cadre du parlement selon un processus intégré et sont affectées par une loi unique portant ouverture des crédits budgétaires.
- **La dimension institutionnelle.** La responsabilité des dépenses en capital et ordinaires est intégrée au niveau de l'agence centrale de financement (un seul ministère) ; au sein du ministère des Finances dans une seule direction ou un seul service (ou de telle façon que la responsabilité soit intégrée s'il existe une unité distincte chargée des dépenses en capital) ; et, au niveau des ministères dépensiers, départements ou agences (MDA). La présence d'unités de mise en œuvre des projets peut conduire à des responsabilités distinctes de planification et d'exécution des dépenses en capital, même lorsque ces dépenses sont intégrées d'une autre manière.
- **La dimension de présentation.** Les dépenses en capital et ordinaires sont présentées ensemble tout au long des processus de préparation, de planification et de reporting

(présentation des rapports) du budget, même si la séparation se produit ailleurs. Un simple tableau d'intégration peut être un point de départ, même si deux documents budgétaires, préparés dans des institutions distinctes et pour approbation séparée, sont présentés.

- **La dimension managériale.** Cette dimension se rapporte à l'élaboration d'un cadre de programmes ou d'une autre forme de cadre axé sur les objectifs (ou cadre d'objectifs) en vue d'intégrer les dépenses. Elle s'occupe également des processus et des cadres requis afin d'intégrer les dépenses en capital et ordinaires à des fins de prise de décisions, tout au long du cycle budgétaire, dans des configurations différentes d'intégration législative, institutionnelle et managériale.

Ce projet de recherche se concentre sur la dimension managériale. Il examine les facteurs ou les institutions qui aident les ministères des Finances à intégrer les dépenses en capital et ordinaires dans cette dimension lorsque des degrés de séparation existent dans les autres dimensions. La compétence des ministères dans cette dimension est essentielle à la détermination des résultats budgétaires.

Sarraf (2005) identifie quatre dimensions similaires permettant de décrire et d'analyser la séparation ou l'intégration des dépenses en capital et ordinaires, mais il les organise un peu différemment (1) des ministères centraux distincts, qui gèrent les processus et prennent des décisions différentes (la dimension institutionnelle) ; (2) des processus de planification et d'affectation budgétaire distincts (cette dimension est analogue à la dimension managériale de Webber et fait également référence aux cadres et aux règles des processus budgétaires) ; (3) un budget distinct ; et, (4) des processus d'exécution du budget, de comptabilité, bancaire et de reporting séparés. Les deux dernières dimensions associées correspondent à la dimension de présentation de Webber. Dans de nombreux cas, un budget distinct signifie non seulement des documents séparés mais aussi des formats très différents, où le budget ordinaire est classé par rapport à des postes normalisés ou à la classification économique alignée sur les SFP (statistiques de finances publiques), alors que le budget des opérations en capital est habituellement présenté comme une liste de projets.

Faire la distinction entre les dimensions de séparation ou d'intégration tout au long du cycle budgétaire, et déterminer comment l'intégration peut encore se produire dans la dimension managériale de Webber, peut être utile pour comprendre si les dépenses en capital et ordinaires sont intégrées de manière efficace et quels sont les facteurs contributifs. Cela est abordé de façon plus détaillée dans le cadre de recherche à la page 4.

## Compétence des ministères des Finances

CABRI a récemment commencé à examiner comment le leadership (les dirigeants), le personnel et les facteurs institutionnels déterminent la compétence des ministères des Finances et a travaillé avec des fonctionnaires des

ministères afin de renforcer ces compétences. La gestion des finances publiques est au cœur même de la façon dont les gouvernements gèrent l'économie, exécutent les politiques et dirigent les administrations. La portée et l'importance de la GFP ont considérablement augmenté depuis le milieu des années 1900. Cet accroissement peut être imputable non seulement à la croissance des dépenses et des recettes publiques, mais aussi à l'expansion du rôle de l'État et à la manière dont il a choisi de jouer ce rôle (Allen et al., 2015). Les exigences qui s'imposent aux ministères des Finances – en ce qui concerne les capacités de traitement transactionnel et réglementaire, d'analyse et de surveillance – sont devenues beaucoup plus intenses ; la manière dont les ministères des Finances exécutent ces mandats détermine en grande partie les résultats des finances publiques.

Cette partie présente un cadre conceptuel fondé sur le travail réalisé par d'autres organisations sur la compétence des ministères des Finances.

### Compétence vs. capacité

Un certain nombre de spécialistes font une distinction importante entre la capacité et la compétence des ministères des Finances (Dressel & Brumby, 2009 ; Allen et al., 2015 ; Allen & Grigoli, 2012). La compétence d'un ministère des Finances signifie davantage que sa capacité. Selon Dressel et Brumby (2009), la capacité fait référence au volume ou à la portée des intrants (ou moyens/ressources) ministériels de qualité appropriée (déterminée, par exemple, par la base de la technologie de l'information ou des ressources humaines), tandis que la compétence se rapporte à la conversion de ce volume en performance (résultats). Dressel et Brumby

constatent également que des efforts considérables ont été consentis pour renforcer cette capacité, en particulier dans les pays en développement, en investissant dans les ressources humaines, la technologie de l'information, la comptabilité et la budgétisation, parce que les ministères des Finances sont essentiels au fonctionnement de l'État. Mais cela a abouti à des résultats mitigés. Dans certains pays les institutions ont été transformées avec succès, mais le plus souvent la transformation des agences centrales de financement était insoutenable ou ne s'est pas du tout réalisée, et ce, malgré le déploiement d'efforts considérables en matière de renforcement des capacités.

Ces résultats divergents, s'expliquent notamment par l'importance accordée généralement par ces efforts au renforcement des capacités, plutôt qu'au renforcement des compétences des agences centrales de financement (op. cit.). Selon Dressel et Brumby, la compétence est l'aptitude à rassembler des combinaisons d'intrants et à influencer sur l'environnement extérieur afin de produire des résultats. Ils s'appuient sur les travaux antérieurs de Peter Morgan (Morgan, 2006) pour distinguer cinq caractéristiques de compétences.

D'autres auteurs offrent des typologies de compétences différentes. Krause (2015), classe le concept de compétence en quatre catégories – d'analyse, d'exécution, de réglementation et de coordination – et, organise les principales fonctions des finances publiques de l'État par rapport à ces compétences. Allen et al. (2015) parlent également de fonctions de politiques, réglementaires et transactionnelles, et analysent divers éléments organisationnels des ministères des Finances par rapport à ces fonctions ainsi que leur évolution dans le temps.

**Tableau 8 : Caractéristiques de compétence**

Compétent pour :	Critères
Agir	Mesure dans laquelle les priorités sont établies, les décisions sont fondées sur les priorités et les décisions sont mises en œuvre. Degré et utilisation de l'autonomie opérationnelle. Orientation de l'action au sein du système. Intégrité de l'organisation, de son leadership (ses dirigeants) et de son personnel. Mobilisation efficace des ressources humaines, institutionnelles et financières.
Produire des résultats de développement	Renforcement des institutions et des services publics. Réaliser des résultats importants tels qu'une meilleure santé et une meilleure éducation. Améliorer la durabilité des résultats de développement.
Établir un rapport	Degré de légitimité aux yeux de ses partisans et de ses parties prenantes. Aptitude à protéger les intérêts fondamentaux du système. Autonomie opérationnelle équilibrée avec l'administration publique globale.
S'adapter	Culture de gestion adaptative. Capacité, opportunité et discipline d'apprendre. Conviction de pouvoir changer. Aptitude à trouver un équilibre entre stabilité et changement.
Intégrer	Intégration des structures à l'intérieur du système. Un ensemble bien défini de règles simples qui régissent les opérations. Un leadership résolu à assurer une cohésion. Une vision partagée de l'intention de l'organisation.

*Mesure des compétences : les principaux facteurs*

L'aptitude des ministères des Finances à transformer la capacité en compétence dépend de facteurs internes et externes, ainsi que des facteurs techniques et politiques (Dressel & Brumby, 2009 ; Allen & Grigoli, 2012). Les structures institutionnelles, les processus et les fonctions des ministères des Finances, ainsi que le processus budgétaire, sont considérés comme des facteurs techniques, alors que l'environnement de l'économie politique des incitations institutionnelles, les acteurs et les contraintes structurelles sur les ministères sont considérés comme des facteurs politiques. Les rôles qu'un ministère des Finances assume alors (sa compétence) sont déterminés par les dispositions techniques particulières et dépendent de la façon dont l'économie politique et les incitations institutionnelles permettent une utilisation efficace de ces dispositions (Dressel & Brumby, 2009).

Dressel et Brumby examinent aussi les cadres qui permettent d'évaluer l'environnement de l'économie politique et les incitations institutionnelles. Ils identifient une étude portant sur les institutions, les incitations, les acteurs individuels et les intérêts en jeu, internes ou externes au ministère des Finances, comme déterminante. La Figure 5 propose une vue d'ensemble de la manière d'identifier ces facteurs.

La première étape dans l'identification de ces facteurs est d'évaluer le contexte de gestion et, la gestion des ressources humaines et des processus au sein des ministères des Finances. Le Tableau 9 indique les critères d'évaluation.

Les éléments associés aux autres facteurs sont alors évalués, comme le présente le Tableau 10.

Les chercheurs qui ont réalisé ce rapport se sont inspirés de ce cadre analytique et de ces typologies pour évaluer avec

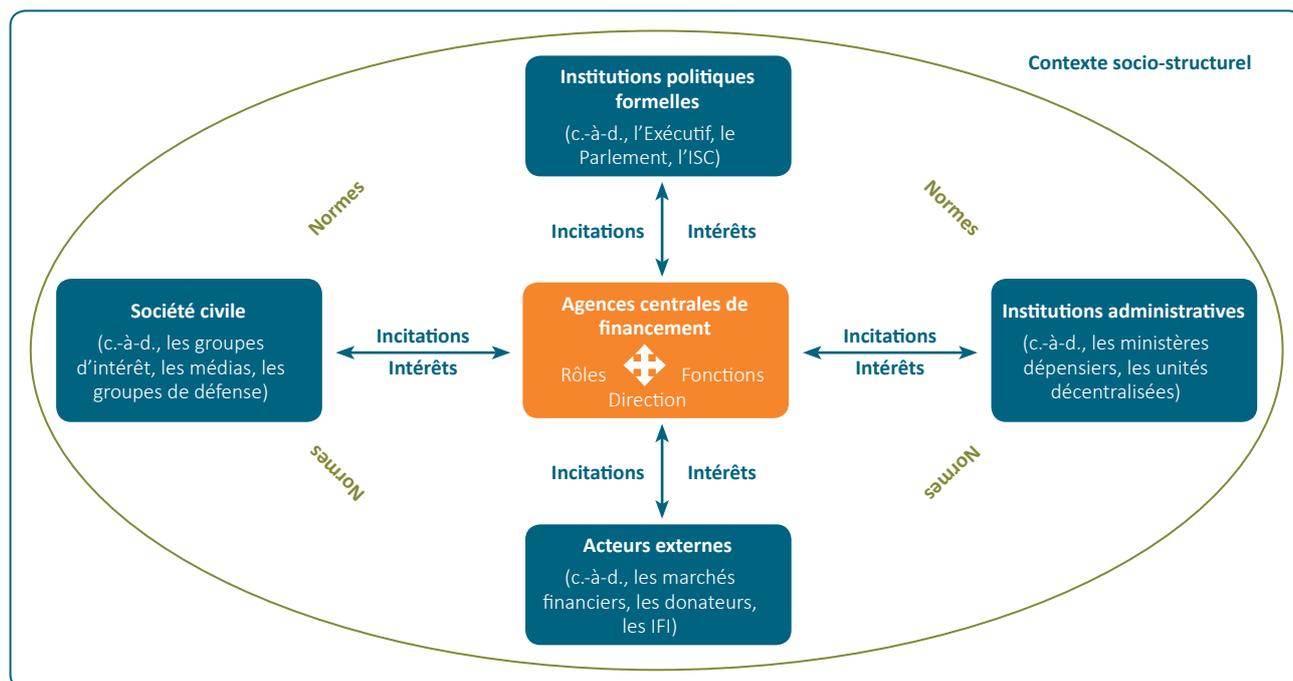
précision la compétence et pour analyser les facteurs contributifs.

Utilisant ce cadre pour analyser la compétence de 10 ministères des Finances, Allen et Grigoli (2012) ont identifié les facteurs communs suivants qui affectent les fonctions des finances publiques de divers pays

- Le rôle imprévisible du chef d'État, qui pourrait avoir un effet notable sur la compétence de coordination d'un ministère des Finances, en particulier pour intégrer les dépenses en capital et ordinaires.
- La répartition du pouvoir financier entre plusieurs ministères afin d'éviter qu'un pouvoir excessif soit entre les mains d'une seule personne.
- Les problèmes de capacité interne des ministères des Finances relatifs à leurs structures organisationnelles, à l'attraction et à la rétention du personnel, à la gestion des performances, à la prise de décisions décentralisée, à la gestion du changement, et/ou à la TI.
- La faible coordination entre les partenaires du développement et les ministères des Finances et la faible appropriation des réformes en matière de GFP.

Allen et al. (2015) font remarquer que tandis que les pouvoirs officiels des ministères des Finances sont importants, la maîtrise technique influe considérablement sur la façon dont ces pouvoirs sont transformés en véritable compétence au sein du système. Ceci suggère que la compétence de coordination qui découle des pouvoirs officiels, rôles, règles, processus et informations peut être exploitée ou réduite à néant par la compétence d'analyse technique. Dressel et Brumby reconnaissent également ce point.

Figure 5 : L'environnement de l'économie politique des agences centrales de financement



Source : Dressel & Brumby (2009)

**Tableau 9 : Évaluation des facteurs institutionnels et politiques internes**

Catégorie	Éléments	Évaluation
Contexte de gestion	Environnement de la GFP	Clarté des rôles et des responsabilités dans l'accomplissement des tâches de GFP. Aptitude à coordonner l'ensemble des agences qui contribuent aux fonctions centrales de financement.
	Relations extérieures	Aptitude à influencer grâce à l'établissement et au maintien de relations positives au sein du gouvernement et avec les autres parties prenantes.
Gestion des processus internes	Planification (Plan) d'entreprise	Aptitude à planifier l'utilisation des ressources et d'y accéder afin de soutenir les aspirations de l'entreprise.
	Structure	Aptitude à concevoir et gérer des structures pour soutenir les objectifs de l'entreprise.
	Systèmes	Aptitude à déplacer des informations là où elles sont les plus utiles pour le suivi et la prise de décisions. Aptitude à prendre des décisions et à les mettre en œuvre en temps opportun.
Gestion des ressources humaines	Valeurs	Aptitude à gérer des valeurs et des engagements communs envers les objectifs fonctionnels.
	Savoir-faire	Aptitude à accéder au savoir-faire nécessaire pour remplir les fonctions.
	Performance et responsabilisation	Aptitude à encourager les individus à réaliser de meilleures performances.

Source : Dressel et Brumby (2009)

**Tableau 10 : Autres facteurs qui ont un impact sur les incitations institutionnelles et le contexte politique**

Dimension	Éléments à prendre en considération
Institutions politiques	Type de gouvernement en place : présidentiel ou parlementaire. Ordre d'accès limité (État-nation où le système politique manipule l'économie pour créer des loyers) ou ordre d'accès ouvert (soutenu par la concurrence – la concurrence politique et économique établit un équilibre entre les intérêts et le comportement de rentes).
Institutions administratives	Nature du rapport mandant-mandataire entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers (rôles, règles et informations et la structure d'incitation résultante de ces trois facteurs).
Acteurs externes	Influence des marchés financiers (ou marchés des capitaux) et des acteurs tels que les partenaires du développement (institutions financières internationales, banques régionales et donateurs multilatéraux et bilatéraux), particulièrement en ce qui concerne les réformes et le potentiel de surcharge.
Société civile	Rôle et influence des acteurs de la société civile.
Contexte socio-culturelle	Base économique et présence des opportunités économiques, des systèmes sociétaux de distribution des opportunités (chances) et d'accès aux ressources (présence de néo-patrimonialisme) et contexte culturel.

Source : Dressel et Brumby (2009)

En outre, Allen et al. évoquent la tension entre les impératifs de centralisation du pouvoir et la compétence (contrôle budgétaire) et la décentralisation, et comment des choix à cet égard peuvent influencer les compétences des ministères des Finances.

### Détermination de la compétence de coordination des ministères des Finances

Bien que les ouvrages consacrés à ce sujet aient reconnu que la compétence de coordination s'avère essentielle pour les ministères des Finances qui exercent des fonctions de finances publiques, la question n'a été traitée que sommairement. Par exemple, Dressel et Brumby (2009) notent que « Étant donné que les agences centrales de financement sont responsables de la santé de l'ensemble du système de finances publiques, elles ne peuvent pas remplir leur mandat sans être en mesure d'assurer la collaboration entre les diverses fonctions, d'établir des exigences appropriées en matière de reporting, et d'instaurer la transparence en ce qui concerne les processus internes. »

Dressel et Brumby attirent l'attention sur les défaillances de coordination propres aux ministères des Finances, dont deux d'entre elles se rapportent en particulier à la coordination des dépenses en capital et ordinaires

- Le manque de coordination entre les dépenses en capital et courantes. Les dépenses en capital et ordinaires sont préparées séparément ; les implications des coûts ordinaires pour les actifs financiers nouveaux et existants ne sont pas pris en considération ; et, des priorités différentes s'appliquent lors de la préparation du budget des opérations en capital et du budget ordinaire.
- Ne pas prendre en considération la capacité de dépenses lors de l'élaboration des budgets d'investissement. Le budget en capital est produit comme une liste de souhaits, sans véritablement tenir compte des questions logistiques et autres liées à l'exécution.

Les autres manquements se rapportent à l'absence de connexion entre la planification et la budgétisation et entre les

agences de collecte des recettes et les Trésors publics. Le chevauchement des responsabilités des finances publiques locales et la prédominance des systèmes informels qui l'emportent sur les systèmes formels de GFP s'avèrent également problématiques.

Cependant, un recueil d'études sur la théorie de la coordination, est en cours d'élaboration depuis les années 1990. La documentation vise à rassembler des questions en matière de coordination qui découlent de divers domaines, dont l'informatique, la sociologie, les sciences politiques, la science de la gestion (gestion scientifique), la théorie des systèmes, l'économie, la linguistique et la psychologie – et à établir un ensemble de concepts et de théories qui peuvent contribuer à la compréhension et à l'analyse de la coordination dans n'importe laquelle de ces disciplines (Malone & Crowston, 1990). Cette étude s'est inspirée de concepts et d'approches de la documentation afin d'examiner le défi de coordination auquel font face les ministères des Finances.

La documentation définit la coordination comme « la gestion des dépendances entre activités », où les dépendances se rapportent aux relations entre les activités des différents acteurs qui correspondent aux objectifs (op. cit.). Selon les auteurs, une simple définition de dictionnaire qui qualifie la coordination est « travailler ensemble de façon harmonieuse », ce qui implique que les activités (le travail) sont orientées vers des finalités ou des objectifs communs, et que ces activités ne sont pas indépendantes, d'où la nécessité d'une coordination. Les activités doivent être plutôt conduites de manière à obtenir des résultats « satisfaisants » et à éviter ceux qui sont « déplaisants ».

Crowston, Rubleske et Howison (2004) notent qu'outre l'accent mis sur les dépendances, la séparation des acteurs, des objectifs et des activités dans le cadre de Malone et de Crowston est importante car elle permet de conceptualiser ce qui doit être fait de manière distincte de l'identité de l'exécutant.

Malone et Crowston ont présenté un cadre unique des composantes de coordination et des processus connexes qui doivent être mis en place, comme l'illustre le Tableau 11, avec la détermination préliminaire de la manière dont les concepts peuvent s'appliquer à la compétence de coordination des ministères des Finances.

Les auteurs notent aussi que les ressources (informations) nécessaires à une activité doivent satisfaire à trois exigences : elles doivent être communiquées en temps utile, accessibles (se trouver au bon endroit) et utilisables (de bonne qualité). Les moyens communs que les organisations utilisent pour satisfaire à ces exigences sont :

- Dans les délais prévus (ponctualité) : produire sur commande, des systèmes de production juste-à-temps et planification détaillée préalable.
- Accessibilité : produire des ressources en lieux opportuns et assurer la transférabilité si elles sont produites dans différents lieux (systèmes de TI pour transférer les informations).
- Utilisable : normalisation des exigences.

Il est utile d'appliquer les trois leviers de la réforme des systèmes budgétaires de Schick à ce cadre : les ajustements de processus, les règles restrictives et les nouvelles informations (Schick, 2013).

Cette étude a eu recours à la théorie de la coordination pour identifier les défis de coordination des dépenses en capital et ordinaires dans des circonstances différentes et pour décrire les mécanismes que les ministères des Finances utilisent pour résoudre ces problèmes dans les quatre études de cas. Ces mécanismes et la manière dont les incitations influencent leur efficacité sont essentielles à la compréhension de la compétence de coordination des ministères des Finances.

**Tableau 11 : Déconstruction de la coordination**

Éléments (composantes) de coordination	Processus de coordination connexes	Application du processus budgétaire
Objectifs	Détermination des objectifs	Établir les résultats des finances publiques (intégration des budgets des opérations en capital et ordinaires afin d'assurer l'optimisation de la prestation des services ou d'éviter les inefficiences de dépenses)
Activités	Ajuster les activités sur les objectifs	Ajustement, et, en l'absence d'ajustement, coordination du système budgétaire, y compris l'établissement des activités (processus), règles et responsabilités des dépenses en capital et ordinaires.
Acteurs	Sélection des acteurs	
Ressources	Gestion des ressources	Les principales ressources du processus budgétaire sont les informations, les ressources humaines et le temps. Quelle est la compétence du ministère des Finances pour gérer le flux d'informations, l'usage des ressources humaines (savoir-faire), et l'intervalle de temps entre les activités dans les processus de planification et d'exécution du budget ?

Sources : Malone & Crowston (1990) et Malone & Crowston (1994)

## Annexe 2 : Cadre de recherche consolidé

### Question 1 : 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) ?

Dimensions contextuelles	Approche adoptée pour répondre à la question/critères d'évaluation	Données probantes permettant de répondre à la question/d'évaluer par rapport aux critères	Sources
Séparation institutionnelle	<p>Pour les dépenses en capital par rapport aux dépenses ordinaires, est-ce que ce sont des ministères différents qui sont responsables :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de la coordination et de la supervision tout au long du cycle ?</li> <li>• des affectations entre les MDA ?</li> <li>• de la gestion des dépenses en capital tout au long du cycle ?</li> </ul> <p>Si c'est le même ministère qui est chargé de ces fonctions, est-ce que ce sont des services (ou unités ou cellules) différents au sein de ce ministère qui en sont responsables ?</p>	Pas de réponse – le chercheur devra établir une représentation de la séparation institutionnelle	<p>Interviews (entrevues)</p> <p>Résultats de l'enquête de CABRI sur les PPB</p> <p>Rapport PEFA (discussion des résultats de l'Indicateur PI 12-IV, si toujours en vigueur)</p> <p>D'autres rapports (les EDP globaux et sectoriels et divers rapports de GFP)</p> <p>Rapports de CABRI</p>
Séparation de présentation et juridique	L'intégration/la séparation des dépenses en capital et ordinaires dans le cadre de la loi de finances/loi portant ouverture des crédits, des processus des assemblées législatives et des rapports externes	Pas de réponse – le chercheur devra établir une représentation de la séparation de présentation et juridique	<p>Interviews</p> <p>Vérification des lois portant ouverture des crédits, des budgets et des formats de rapports externes</p> <p>Résultats de l'enquête de CABRI sur les PPB</p> <p>Rapports de CABRI</p>
Degré de décentralisation de la GFP	En général, les responsabilités des dépenses sont-elles centralisées (autrement dit, contrôlées par le ministère des Finances) ou décentralisées, (c.-à-d., relevant de la responsabilité des ministères dépensiers) ?	Pas de réponse – le chercheur devra décrire le degré de décentralisation des responsabilités de gestion des dépenses aux ministères dépensiers, départements, agences	<p>Législation sur la GFP</p> <p>Rapports secondaires</p> <p>Interviews</p> <p>Rapports de CABRI</p>

### Question 2 : Qu'indiquent les résultats de gestion des finances publiques (GFP) sur l'intégration des dépenses en capital et ordinaires ?

Dimensions d'évaluation	Approche adoptée pour répondre à la question/aux critères d'évaluation	Données probantes	Sources
-------------------------	--	-------------------	---------

Les dépenses en capital sont suffisamment intégrées	<p>Étudier le comportement des acteurs et les résultats des dépenses en capital pour déterminer si :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les compromis des dépenses en capital sont habituellement/de temps à autre/rarement/jamais faits en fonction des objectifs de politiques auxquelles ces dépenses contribuent, de manière intégrée ou conjointement avec les dépenses ordinaires</li> <li>• Les dépenses ordinaires des projets en capital (d'investissement) sont souvent/ parfois/ rarement/jamais prises en compte dans l'évaluation et la sélection des projets en capital et dans les budgets ordinaires</li> <li>• Les prévisions des dépenses ordinaires sont réalistes et fiables</li> </ul>	<p>Présence de ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les coûts ordinaires des projets d'investissement sont pris en considération dans les projets de budget, les affectations et les prévisions budgétaires</li> <li>• Minutie/Efficacité des mécanismes permettant d'estimer les coûts ordinaires des projets d'investissement</li> <li>• Données prouvant que les objectifs de politiques sectorielles orientent les dépenses en capital</li> </ul> <p>Absence de ce qui suit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les actifs de prestation de services sont sous-utilisés/mal entretenus</li> </ul>	<p>L'Indicateur 12 du programme PEFA (IV, ancien cadre) fournit une source secondaire de mesure de l'intégration</p> <p>Autres indicateurs qui présenteront un intérêt certain</p> <p>Formats de propositions de budget</p> <p>Interviews</p> <p>Autres rapports (les EDP globaux et sectoriels, les rapports de CABRI, et les divers rapports relatifs à la GFP)</p> <p>Interviews</p>
Les dépenses ordinaires et en capital sont insuffisamment intégrées ; des procédures particulières permettent aux projets d'être gérés de manière appropriée	<p>Étudier le comportement des acteurs et les résultats des dépenses en capital pour déterminer si :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des procédures propres aux projets en capital sont en place pour l'ensemble/la plupart/certains/aucun projet(s) aux seuils appropriés</li> <li>• Les processus budgétaires traitent convenablement les dépenses en capital, étant donné le caractère ponctuel (unique) et d'investissement de ces dépenses</li> <li>• Les projets de dépenses en capital approuvés/budgétisés sont presque toujours /normalement/rarement dotés de fonds insuffisants</li> <li>• Il existe de nombreux/peu de /à peu près aucun projet(s) inachevé(s) ou interrompu(s)</li> </ul>	<p>Présence de ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses en capital effectives correspondent aux budgets/ au budget des opérations en capital, utilisé(s) comme prévu(s)</li> <li>• Existence de mécanismes permettant de séparer les dépenses en capital des services votés des MDA</li> </ul> <p>Absence de ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projets gaspillés de type « éléphants blancs (canard boiteux) »</li> <li>• Retards pris dans la conception et l'achèvement des projets</li> <li>• Sous-financement et dépassements de coûts</li> <li>• De nombreux projets ouverts/ inachevés et interrompus</li> </ul>	<p>Si fiables et disponibles, utilisation des documents et des rapports budgétaires publics pour calculer les variations. Être au courant de la fiabilité des montants de dépenses en capital budgétisés, en particulier pour les dépenses financées par les donateurs.</p> <p>Autres rapports (les EDP globaux et sectoriels, et, les divers rapports relatifs à la GFP)</p> <p>Rapports de CABRI, Interviews</p>

**Question 3 : 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	Approche suivie pour répondre à la question/ critères d'évaluation	Données probantes	Sources
Étape 1 : Déterminer s'il est nécessaire d'établir la coordination pour intégrer les dépenses en capital et ordinaires			
Déterminer la nécessité de la coordination	<p>Établir le processus budgétaire des dépenses en capital (activités et ressources) par rapport au processus de préparation du budget ordinaire/ principal</p> <p>Identifier les moments décisifs auxquels l'intégration/la séparation doit avoir lieu pour réaliser l'intégration optimale</p> <p>Déterminer les dépendances entre activités et ressource</p>	<p>Pas de réponse</p> <p>Le chercheur devra établir un diagramme de processus ou ajuster les diagrammes existants</p>	<p>Interviews</p> <p>Documents budgétaires (législation, calendrier et circulaires budgétaires)</p> <p>Rapports de CABRI</p> <p>Ressources documentaires secondaires</p>

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

Est-ce que le MdF a établi un objectif commun en matière d'intégration qui est réalisable ?	L'autorité du ministère des Finances est reconnue pour déterminer l'objectif et les mécanismes  Les acteurs concernés (internes et externes) conviennent de l'importance de l'intégration	Engagement en matière d'intégration tel que mesuré par : <ul style="list-style-type: none"> <li>Engagements discursifs</li> <li>Déclarations de politique</li> <li>Dispositions du cadre juridique</li> <li>Procédures et comportement effectifs</li> </ul>	Documents-pays (plans de réforme de la GFP, législation, calendrier/circulaires budgétaires)  Ressources documentaires secondaires, y compris les rapports PEFA (si toujours pertinents)  Rapports de CABRI  Interviews
Quels sont les mécanismes que le ministère des Finances a mis en place pour gérer les dépendances entre activités ?	En ce qui concerne les dépendances identifiées dans le processus, de nombreuses tentatives ont été faites pour attribuer les responsabilités aux acteurs et pour préciser les exigences d'information. En outre, des mécanismes tels que la planification/ la mise en séquence, la notification et le suivi, la synchronisation, l'affectation des ressources, la normalisation, les systèmes de transfert des ressources, la négociation, les règles décisionnelles ou autres sont utilisés, comme spécifié par le ministère des Finances	Preuves de <ul style="list-style-type: none"> <li>Tentatives de mise en place de mécanismes permettant de gérer les dépendances</li> <li>Acteurs suivent les rôles qui leur sont attribués, les processus, les règles et les exigences d'information formulés par les mécanismes</li> </ul>	Calendrier/circulaires budgétaires  Ressources documentaires secondaires, y compris les rapports PEFA (si toujours pertinents)  Interviews  Rapports de CABRI – vérifier les études sur l'EBP, sur l'optimisation des ressources et autres

**Étape 3 : Argumenter la contribution**

Peut-on attribuer en partie les preuves d'intégration réussie ou non aux tentatives de coordination du MdF ?	Contribution ou non contribution des tentatives de coordination aux résultats observés  Autres processus et mécanismes qui peuvent expliquer les preuves d'intégration réussie /infructueuse	Actions par d'autres acteurs qui peuvent expliquer les données probantes observées	Ressources documentaires secondaires, y compris les rapports PEFA (si toujours pertinents)  Interviews
--	--	--	--

**Question 4 : 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 ?**

Dimensions d'évaluation	Approche suivie pour répondre à la question/ critères d'évaluation	Données probantes	Sources
Quelle contribution de coordination – l'aptitude à résoudre les dépendances par l'intégration des dépenses ordinaires et en capital – le MdF a-t-il apporté en matière de compétences de réglementation, d'analyse et d'exécution ?	Les compétences d'analyse, de réglementation, d'exécution contribuent à : <ul style="list-style-type: none"> <li>l'acceptation de l'autorité/de la légitimité du ministère des Finances pour coordonner</li> <li>la qualité des activités du ministère des Finances et des ressources utilisées et produites</li> <li>l'aptitude à agir</li> <li>Autre</li> </ul>	Les autres acteurs se réfèrent à ces compétences pour expliquer pourquoi ils suivent les rôles qui leur sont attribués, les processus, les règles et les exigences d'information  Reconnaissance de l'autorité du ministère des Finances  Preuve que le ministère des Finances peut appliquer des règles décisionnelles relatives à l'intégration	Ressources documentaires secondaires, y compris les rapports PEFA (si toujours pertinents)  Interviews
Comment les capacités du MdF (intrants qu'il contrôle) contribuent ou portent atteinte à sa compétence de coordination ?	Les effectifs, le savoir-faire, les ressources financières et les systèmes de TI ont un impact positif ou négatif sur la compétence de coordination	Voir précédemment  Plus : <ul style="list-style-type: none"> <li>l'aptitude du personnel du ministère des Finances à participer aux mécanismes de coordination et à en effectuer le suivi</li> <li>l'aptitude des systèmes de TI à gérer les exigences d'information (accessibilité, ponctualité et utilité de l'information)</li> <li>l'aptitude à financer ses ressources humaines, son espace et ses exigences d'information</li> </ul>	Ressources documentaires secondaires, y compris les rapports PEFA (si toujours pertinents)  Rapports de CABRI et l'enquête sur les PPB de CABRI  Interviews

Facteurs politiques / institutionnels internes	L'organisation du ministère des Finances soutient la coordination pour l'intégration  Le leadership, les rôles informels et les mesures de collaboration (positives ou négatives) ainsi que la culture du ministère des Finances soutiennent sa compétence de coordination de l'intégration	Le mandat du ministère des Finances appuie l'intégration Le leadership du ministère des Finances reconnaît l'objectif de l'intégration et soutient les processus  Les activités internes d'intégration sont régies par un ensemble bien défini de règles (la gestion des processus internes)  Le ministère est en mesure d'accéder aux connaissances/compétences nécessaires pour exercer ses fonctions	Ressources documentaires secondaires, y compris les rapports PEFA (si toujours pertinents)  Rapports de CABRI  Interviews
Facteurs techniques externes	Les capacités et les systèmes des autres acteurs favorisent le succès des mécanismes de coordination	Par exemple, des données probantes indiquant que les autres acteurs/institutions disposent/ ne disposent pas de capacités et systèmes qui contribuent à des informations ponctuelles, accessibles et utiles pour les activités d'intégration	Ressources documentaires secondaires, y compris les rapports PEFA (si toujours pertinents)  Rapports de CABRI  Interviews
Facteurs politiques externes	Les institutions politiques formelles et informelles, l'influence des acteurs externes (donateurs) et la société civile ainsi que le contexte culturel soutiennent les tentatives de coordination du ministère des Finances	Division (ou non) du pouvoir financier de l'État  Données probantes sur l'état de l'ordre d'accès limité ou de l'ordre d'accès ouvert et impact sur les incitations à coordonner  Preuve de l'impact du contexte socioculturel sur les incitations à intégrer	Ressources documentaires secondaires, y compris les rapports PEFA (si toujours pertinents)  Rapports de CABRI  Interviews

**Question 5 : 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 ?**

Dimensions d'évaluation	Approche suivie pour répondre à la question/critères d'évaluation
<p>Quelles sont les mesures prises par le ministère des Finances pour renforcer sa compétence de coordination des dépenses ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'amélioration de ses capacités (en personnel/connaissances, ressources, systèmes de TI)</li> <li>• Le renforcement d'autres compétences</li> <li>• Des actions visant à définir les objectifs d'intégration, la coordination des acteurs et des ressources ainsi que des mécanismes visant à gérer les dépendances entre actions et ressources dans le processus budgétaire</li> <li>• L'influence exercée sur les capacités, les systèmes et les facteurs politiques/institutionnels externes</li> </ul> <p>Quelles sont les données probantes de réussite/d'obstacles à la réussite qui ont été observées ?</p> <p>Quels sont les liens entre les résultats observés et les mécanismes ?</p> <p>Quels sont les enseignements tirés ?</p>	<p>Résumer les principaux facteurs des données probantes collectées et des conclusions par rapport aux questions précédentes</p>
<p>Quels sont les facteurs contextuels pertinents qui permettent la réussite de ces efforts ou les rendent infructueux, qui influenceront la validité externe des enseignements tirés ?</p>	<p>Identifier dans quelles circonstances ces enseignements seront valables pour les autres pays</p>

# Annexe 3 : Évaluation de l'intégration

## Indicateur d'intégration

Les compromis des dépenses en capital reposent sur les objectifs et les priorités de politiques auxquelles ces dépenses contribuent, de manière intégrée ou conjointement avec les dépenses ordinaires.

Botswana	Namibie	Rwanda	Afrique du Sud
<p>Les pratiques botswanaises par rapport à ce critère indiquent une très faible intégration. Les compromis des dépenses en capital reposent sur les objectifs de politiques présentés dans le Plan national de développement (PND), qui est établi par secteur. Mais il n'est pas certain que cela soit fait de manière à intégrer les coûts ordinaires. Les compromis des dépenses en capital sont faits par l'intermédiaire des Groupes de travail thématiques, qui ne se concentrent que sur les dépenses de développement. Les compromis relatifs aux dépenses ordinaires sont faits dans le cadre d'un autre processus, fondé sur des projections de bases de référence élaborées sous la direction d'une unité différente du ministère des Finances et de la Planification du Développement (MdFPD). Le système s'appuie sur l'intégration au niveau des ministères dépensiers sans qu'il y ait de mesures spécifiques, la laissant à la communication déterminée par les institutions, entre les planificateurs et les fonctionnaires des finances. À partir du budget de 2017, le ministère des Finances a commencé à mettre en œuvre des réformes visant à améliorer l'intégration.</p>	<p>Les pratiques namibiennes indiquent une faible intégration. La Commission nationale de planification (CNP) fait les compromis relatifs aux dépenses en capital. L'alignement sur le PND, la faisabilité et le caractère abordable (dans les limites du plafond des dépenses en capital à moyen terme) sont des critères essentiels. Le ministère des Finances (MdF) effectue les compromis ayant trait aux dépenses ordinaires de manière séparée, pour ce qui est de l'efficacité et du caractère abordable dans les limites du plafond du budget ordinaire en tant que critères clés. Cependant, cette division dans les décisions de compromis est atténuée par les mécanismes de processus instaurés par le MdF pour coordonner la prise de décisions par la CNP et les équipes du MdF. En dehors de ces mécanismes, le système repose sur l'intégration au sein du cadre des stratégies sectorielles, lorsqu'elles existent ; au niveau des ministères dépensiers/des secteurs lorsque les demandes sont produites.</p>	<p>Les pratiques rwandaises indiquent une forte intégration. Les compromis de dépenses en capital reposent généralement sur les objectifs de politiques auxquels ils contribuent, et sont réalisés de manière intégrée ou conjointement avec les dépenses courantes. Il existe un processus d'élaboration et d'examen des plans et des investissements des agences dépensières hautement itératif au cours du processus de planification. Ce processus se caractérise par des consultations, tant au sein des ministères/départements/agences (MDA) qu'avec les administrations locales et le MINECOFIN. Pendant ce processus, les dépenses courantes et en capital sont examinées en parallèle. En réponse à la première circulaire budgétaire (la circulaire de planification), les MDA peuvent proposer de nouvelles dépenses en capital et ordinaires au moyen du document de profil de projet. Dans la seconde circulaire (la circulaire de budgétisation), les dépenses en capital sont plutôt séparées, car les ministères reçoivent un plafond de dépenses en capital séparément des plafonds de personnel, biens et services, et doivent faire des compromis dans les limites de ce plafond.</p> <p>Le Rwanda est doté d'un Comité d'investissement public (CIP) qui doit approuver un projet avant que celui-ci ne puisse être pris en compte pour être financé. Ce comité doit aussi tenir compte des stratégies sectorielles avant d'approuver un projet.</p>	<p>Les pratiques sud-africaines indiquent une très forte intégration. Les agences dépensières peuvent proposer des dépenses en capital et ordinaires selon ce qu'elles jugent approprié, fondées sur la combinaison optimale des intrants afin d'atteindre les objectifs prioritaires des MDA/des secteurs. Un plafond des dépenses globales est déterminé par la Trésorerie nationale (Trésor public), qui procède alors à l'audience des propositions et présentations de budget des MDA dans le cadre du processus du Comité chargé des dépenses à moyen terme. Aussi bien les dépenses en capital que les dépenses ordinaires sont débattues et intégrées tout au long du processus.</p> <p>Ce processus intégré est respecté tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des administrations provinciales.</p>

Les dépenses ordinaires des projets en capital (d'investissement) – comprenant les coûts d'entretien de l'actif qui en résulte et les intrants ordinaires tels que le personnel et les services pour l'exploiter – sont prises en compte dans l'évaluation et la sélection des projets en capital et dans les budgets ordinaires.

Botswana	Namibie	Rwanda	Afrique du Sud
<p>Les pratiques botswanaises par rapport à ce critère montrent une faible intégration. Les mécanismes permettant l'intégration des coûts ordinaires des projets d'investissement au sein des propositions et des décisions de budget existent mais ne sont pas toujours appliqués de manière uniforme. Les informations exigées sur les coûts ordinaires ne sont pas toujours fournies dans les propositions de budgets ou prises en compte lors de la prise de décisions. Assurer l'inscription au budget du coût de fonctionnement des projets en capital achevés dépend des planificateurs qui informent les fonctionnaires des finances lorsque celui-ci est exigible. Les mécanismes pour estimer les coûts ordinaires des projets en capital sont limités aux règles empiriques, sans preuve évidente que celles-ci soient appliquées. Il existe aussi une série de pratiques variées entre les ministères.</p> <p>L'Examen des dépenses publiques 2010 au Botswana a identifié l'évincement des dépenses d'entretien des infrastructures existantes par de nouvelles dépenses en capital.<sup>9</sup> Le personnel de l'Unité d'administration du budget interviewé a affirmé que c'est toujours le cas, soulignant que la motivation ces dernières années à mettre en œuvre de nouveaux projets a signifié que peu d'attention était accordée aux coûts ordinaires axés sur l'entretien. On observe par conséquent une accumulation des besoins dans ce domaine.</p>	<p>Les pratiques namibiennes montrent une faible intégration. La longueur du cycle de projet namibien (d'une durée plus longue que le moyen terme) signifie que les coûts ordinaires des dépenses de développement ne sont pas systématiquement et substantiellement pris en compte lors de l'affectation des dépenses aux projets d'investissement. Le formulaire d'identification de projet de la CNP comprenait à l'origine une partie dans laquelle les coûts ordinaires devaient être présentés, mais au dire des personnes interviewées, cette partie a été abandonnée parce que les ministères omettaient systématiquement de la remplir lorsqu'ils soumettaient leurs formulaires. L'inclusion des coûts ordinaires des gros investissements en capital dans la planification dépend de la planification à long terme et du calcul des coûts du secteur. D'après l'Examen des dépenses publiques de l'Éducation, effectué en 2011, ce type d'évaluation des coûts à long terme est toujours faible. Les informations recueillies au cours du travail sur le terrain semble indiquer que ce projet ne s'est pas étoffé depuis lors. Le fait que les dépenses d'entretien soient affectées au budget du ministère des Travaux publics et des Transports, et qu'elles soient complètement séparées des décisions de dépenses en capital, complique le système namibien.</p>	<p>Les pratiques rwandaises montrent une intégration plutôt faible. Les projets nouveaux et existants sont soumis à l'Unité nationale de planification des investissements dans un document de profil de projet qui requiert l'estimation des coûts d'exploitation et d'entretien. En outre, le CIP est un comité national qui est mandaté pour approuver les nouveaux projets à mettre en œuvre au titre du budget annuel ; examiner chaque projet en capital proposé par les MDA ; et y inclure des critères de sélection et de hiérarchisation des coûts du projet et la viabilité financière (auxquels s'ajoutent son attrait et son caractère réalisable). 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. Toutefois, 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 relatif à l'indicateur PI-12, p. 60). Mais ce n'est pas le cas pour les coûts d'entretien.</p>	<p>Les pratiques sud-africaines montrent une intégration plutôt forte. Historiquement, les propositions budgétaires présentaient des lacunes en matière d'estimation des coûts ordinaires des projets d'investissement, en particulier du fait que ceux-ci ne relevaient pas souvent de la période budgétaire à moyen terme. Plus récemment, la Trésorerie nationale a exigé que toutes les propositions de projets en capital comprennent une analyse financière de coûts qui estime le coût du cycle de vie de l'actif proposé, y compris les coûts d'entretien et de fonctionnement. Le flux de trésorerie net doit être présenté (en tenant compte des recettes que l'actif pourrait produire, le cas échéant) afin de déterminer la demande qui sera placée sur le budget ordinaire pour l'entretien et l'exploitation du projet. Plusieurs facteurs atténuent cette mesure, ce qui entraîne l'inscription de dépenses courantes aux budgets. Ceux-ci comprennent la double pression exercée sur le budget de l'assainissement des finances publiques après la crise financière et de l'expansion des infrastructures physiques pour stimuler la croissance. Ce qui signifie que les dépenses d'entretien sont compressées. Les autres facteurs comprennent le fait que la Trésorerie nationale ne peut pas contrôler la façon dont le transfert de subvention inconditionnelle est utilisé, y compris si les dépenses d'entretien sont prévues et si la possibilité d'affectations à l'entretien sont transférées à d'autres fins ordinaires même lorsqu'elles ont été budgétisées. Dans certains cas, le ministère des Travaux publics est responsable des dépenses d'entretien, ce qui les sépare de la planification du budget en capital des ministères dépeniers.</p>

9 Banque mondiale, 2010.

Les procédures propres au projet d'investissement sont en place pour assurer la gestion efficace de l'investissement public et l'optimisation des ressources en matière de dépenses en capital. Cela comprend , par exemple, les processus appropriés de calcul des coûts et d'appréciation et la reconnaissance du caractère ponctuel (non renouvelable) des dépenses en capital dans les affectations et la gestion budgétaires.

Botswana	Namibie	Rwanda	Afrique du Sud
<p>Les pratiques botswanaises par rapport à ce critère indiquent une <b>séparation appropriée</b>. En raison de la nature double du système de budgétisation, des processus budgétaires sont en place pour traiter correctement les dépenses d'investissement, étant donné son caractère d'investissement ponctuel. Cela inclut le processus du Comité d'examen des projets et budgets qui évalue les projets, nouveaux ou en cours, avant de les approuver dans le cadre du budget annuel. En outre, tandis que l'exercice de calcul des coûts ordinaires a été identifié comme domaine de réforme, le processus de génération des coûts d'investissement est clair. Par ailleurs, les projets d'investissement d'envergure font parfois l'objet d'études de faisabilité économique ou d'analyses coûts-avantages, mais cela n'aura lieu qu'après l'approbation d'un projet et son incorporation dans le PND. Aucun seuil n'est précisé pour définir un projet « d'envergure ».</p>	<p>Les pratiques namibiennes indiquent une <b>séparation appropriée</b>. Les processus budgétaires des dépenses de développement sont séparés et sont guidés par les propositions de coût des projets individuels et par leur affectation à ces derniers. Des processus d'évaluation de faisabilité rigoureux sont en place. Ceux-ci comprennent l'évaluation du coût des projets, en particulier du type de dépenses, qui est au cœur de cette étude. Le cycle de projet qui est entièrement élaboré et pris en compte dans un ensemble de lignes directrices administrées par le ministre des Travaux publics et des Transports, comprend une phase d'étude de faisabilité pour l'ensemble des projets. Ces lignes directrices sont largement respectées.</p> <p>Étant donné que les affectations budgétaires de développement sont faites par projet, des mesures appropriées sont en place pour supprimer les dépenses en capital des bases de référence dès l'achèvement d'un projet.</p>	<p>Les pratiques rwandaises indiquent une <b>séparation appropriée</b>. Il existe un examen (contrôle) très rigoureux et une hiérarchisation élevée des projets d'investissement potentiels avant qu'ils ne soient inscrits au budget annuel. Le CIP évalue chaque projet par rapport à une série de critères clairs en fonction de son attrait, de sa faisabilité et de sa viabilité. Par ailleurs, tout projet nécessitant un prêt, impliquant un partenariat public-privé ou coûtant plus de 1 million USD doit faire l'objet d'une appréciation qui utilise des analyses de coûts-avantages et du rapport coût-efficacité avant d'être transféré au MINECOFIN pour qu'il soit financé. 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 en cours (pour les projets en cours) afin qu'ils soient examinés par le CIP. Les projets en cours sont présentés à nouveau pour être retenus et sont supprimés des affectations destinées aux MD lors de leur clôture.</p>	<p>Les pratiques sud-africaines indiquent une <b>séparation appropriée</b>. Chaque année, les directives relatives à la planification des opérations en capital sont communiquées avec les directives relatives au cadre de dépenses à moyen terme. Elles fournissent le cadre permettant de planifier et d'apprécier les projets d'investissement de manière appropriée. Les informations de ces processus sont soumises à la Trésorerie nationale avec toutes propositions de budget d'investissements à incorporer dans le processus budgétaire. Les ministères devraient financer les coûts d'appréciation à partir de leurs bases de référence ordinaires en cours. Étant donné que les dépenses en capital sont votées séparément, le plan comptable permet de comptabiliser les dépenses effectives par projet. Parce que des mécanismes de suivi des projets d'investissement sont en place pour les dépenses d'investissement à la fois nationales et provinciales, le système permet l'identification des projets par base de référence et de dépenses et la suppression des affectations à l'achèvement. Enfin, une unité spécifique de la Trésorerie nationale évalue la qualité des propositions pour les mégaprojets, y compris une évaluation de la faisabilité et des appréciations.</p>

Les budgets des opérations en capital ont été dépensés dans les délais et se sont avérés crédibles – les choix de dépenses en capital ont tenu compte de la capacité de dépenses des secteurs (déterminée par les dépenses ordinaires) et ont été faits en fonction d'un calcul des coûts précis des projets.

Botswana	Namibie	Rwanda	Afrique du Sud
<p>Les pratiques botswanaises par rapport à ce critère montrent une intégration plutôt faible. Le contrôle des dépenses d'investissement semble un peu sporadique, avec des écarts considérables (dépassements et sous-utilisation des crédits) entre les prévisions et les dépenses réelles. Cette situation toutefois s'apparente à l'aptitude et aux incitations à estimer avec précision les coûts ordinaires et à empêcher les changements importants de la portée des projets de développement. Une exécution insuffisante du budget de développement a été identifiée comme une préoccupation clé du Botswana dans l'Examen des dépenses publiques de 2010.</p>	<p>Les pratiques namibiennes montrent une forte intégration. Le budget d'investissement est fortement crédible, ce qui semble indiquer que la planification de projets de dépenses de développement est réaliste en ce qui concerne la mise en œuvre et/ou que les mécanismes de réaffectation des fonds qui ne sont pas utilisés au cours de l'année de dépenses du budget de développement sont efficaces. Les dépassements de coûts des projets de développement n'ont pas souvent lieu après la réalisation des études de faisabilité, en raison de la rigueur requise. Toutefois, sur les projets « descendants » qui sont plus politiques, des dépassements de coûts peuvent être constatés. Bien que des retards se produisent dans la conception et la mise en œuvre des projets de développement, les projets ouverts et interrompus ne sont pas chose courante. Des retards sont dus aux faiblesses constatées dans le cycle de mise en œuvre des projets, y compris sa durée et le délai qui s'écoule entre l'approbation donnée par la CNP à un projet et l'affectation des crédits par le Parlement, qui n'a lieu qu'après le début de l'exercice. D'autres retards peuvent se produire une fois que le projet a été approuvé, ce qui indique des faiblesses de coordination. Celles-ci s'expliquent du fait que le ministère des Travaux publics et des Transports, chargé des projets en capital – n'intervient qu'à ce stade, en identifiant les erreurs de conception de la phase initiale. Son exclusion au début des phases d'approbation des projets signifie que le ministère ne peut pas prévoir ses capacités de manière adéquate, ce qui se traduit par des goulets d'étranglement. Cette situation peut être le signe d'une séparation excessive ou d'un manque de coordination.</p>	<p>Les pratiques rwandaises montrent une intégration plutôt forte. Une analyse des résultats de dépenses en capital agrégées et des affectations budgétaires dans les rapports d'exécution du budget publiés pour trois années consécutives (2012/13, 2013/14 et 2014/15) qui a été affichée sur le site Internet du ministère, indique de mauvaises performances constantes à 94 pour cent sur les trois années. En particulier, les dépenses en capital financées à l'échelle nationale représentent en moyenne une réalisation de 90 pour cent par rapport au budget. Comme l'indique les rapports sur l'exécution du budget, la mauvaise performance des dépenses en capital financées nationalement peut être attribuée à des goulets d'étranglement techniques et administratifs. Des sources non confirmées du MINECOFIN et de certaines agences mentionnent que des retards sont parfois constatés lors de la réalisation des projets en raison de la disponibilité des fonds, des capacités des agences, de la passation des marchés publics, de la dotation en personnel et de facteurs externes découlant de la collaboration avec certains partenaires du développement. L'établissement d'unités uniques d'exécution (de mise en œuvre) de projets a amélioré la conception et la mise en œuvre des projets, parce que les responsabilités et les lignes de communication sont mieux définies entre les partenaires du développement et les agents d'exécution.</p>	<p>Les pratiques sud-africaines montrent une intégration plutôt forte. Le système sud-africain s'appuie fortement sur le suivi de la mise en œuvre des projets en capital, en tant que système d'alerte permettant de s'assurer que les projets soient achevés à temps. Le suivi de la mise en œuvre des projets d'investissement au niveau provincial est entrepris par le biais du modèle de reporting sur les infrastructures du Service (ou Division) des relations intergouvernementales, qui avertit la Trésorerie provinciale et le leadership politique de la mise en œuvre ralentie de projets. De même, le Bureau du budget (responsable de la gestion du budget national) maintient une base de données sur les dépenses en capital des ministères nationaux. La Trésorerie nationale a signalé que la réalisation du budget d'investissement s'est améliorée pour dépasser 90 pour cent du budget et que les retards importants se sont surtout produits dans les mégaprojets, qui sont souvent mis en œuvre par les entreprises publiques.</p>