



ÉLABORATION DU BUDGET-PROGRAMME

Expériences et enseignements tirés de la Namibie



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

ÉTUDE CONJOINTE DE CAS-PAYS DE CABRI
JUIN 2013

Cette publication a été compilée par le Secrétariat de CABRI. Toutes erreurs sont celles des auteurs et des éditeurs, et le texte ne constitue aucunement une opinion partagée ou une représentation par les ministères quels qu'ils soient, auxquels les auteurs sont affiliés.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires électroniques de cette publication, veuillez consulter le site Web : www.cabri-sbo.org

CABRI Secretariat
Postnet Suite 314
Private Bag x06
Waterkloof 0145
South Africa (Afrique du Sud)
Email : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org
Translated by Iris Consulting
Conçu et composé par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com



Cette publication a été produite avec l'aimable assistance du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. La GIZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. CABRI assume l'entière responsabilité du présent contenu.

Table des matières

Listes des tableaux et des figures	iv
Acronymes et abréviations	v
Remerciements	vi
Note de synthèse	vii
1. Introduction	1
2. Origine et parcours de la réforme	2
3. Conception logique	5
3.1 Terminologie, concepts et documents budgétaires	6
3.2 Processus de préparation du budget	8
3.2.1 Planification nationale	8
3.2.2 Planification stratégique	8
3.2.3 Audiences budgétaires	9
3.2.4 Documents budgétaires	11
3.2.5 Élaboration du budget et comptabilité par programme	14
3.3 Processus d'exécution du budget	15
3.3.1 Systèmes d'informations sur la gestion financière	15
3.4 Suivi des performances, présentation de rapports et évaluation	17
3.5 Conception de programmes de manière à intégrer la responsabilité et l'obligation de rendre compte (redevabilité) des gestionnaires	18
4. Stratégie de mise en œuvre	20
4.1 La feuille de route	21
4.2 Réformes complémentaires	21
4.3 Renforcement des capacités et consultation	23
5. Impact de l'élaboration du budget-programme	24
5.1 Autonomie managériale, autonomisation et obligation de rendre compte – faire confiance mais contrôler	24
5.2 Amélioration de la qualité des recommandations de répartition – de meilleures décisions sur les ressources	25
5.3 Orientation vers les performances et la responsabilité – gestion axée sur les résultats	25

5.4 Donner du pouvoir au Conseil des ministres, au Parlement et à la société civile – transparence et participation	25
6. Conclusion	27
Références	29
Entretiens	29
Annexe A : Extrait de la structure détaillée du budget-programme du ministère de l'Éducation en Namibie	30

Liste des tableaux

Tableau 1 : Définition des concepts	7
Tableau 2 : Modification du plan comptable	16

Liste des figures

Figure 1: Processus de réformes de l'élaboration du budget-programme de la Namibie	4
Figure 2: Calendrier budgétaire	10
Figure 3: Programme type des audiences sur le budget	11
Figure 4: Exemple de structure budgétaire – ministère de l'Environnement et du Tourisme	12

Acronymes et abréviations

BMA	Bureaux, ministères et agences (organismes)
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CNP	Commission nationale de planification
CPM	Cabinet du Premier ministre
ECCP	Étude conjointe de cas-pays
EDP	Examen des dépenses publiques
EE	Entreprise d'État
FMI	Fonds monétaire international
GBP	Gestion du budget par programme
IFMS	Système intégré de gestion financière
MdF	Ministère des Finances
PEMP	Programme de gestion de la performance et de l'efficacité
PMT	Plan à moyen terme
PND	Plan national de développement
PRD	Prévisions des recettes et des dépenses

Remerciements

Le présent rapport a été commandé par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) dans le cadre de l'Initiative d'étude conjointe de cas-pays (ECCP).

La recherche a été conduite par une équipe d'experts, composée de hauts fonctionnaires du budget des ministères des Finances du Botswana (Christina Maphorisa et Sebo Keorapetse), du Kenya (Joseph Kimemia) et de la Sierra Leone (Abdul Conteh), accompagnée de Robert Clifton, un consultant indépendant et d'Emilie Gay du Secrétariat de CABRI.

L'équipe aimerait remercier le gouvernement namibien, en particulier le ministère des Finances, pour leur ouverture d'esprit, leur soutien au projet et le temps qu'ils y ont consacré pendant la semaine de consultation. Elle tient également à remercier tout particulièrement, M. Calle Schlettwein, Ministre adjoint ; Mme Ericah Shafudah, Secrétaire permanente ; M. I-Ben Nashandi, Secrétaire permanent adjoint ; M. Paul Hartmann, Conseiller spécial ; M. Chris Claassen, Directeur du Contrôle et de la Gestion du budget ; et, Mme Josephine Ndilula, Analyste du budget, pour leur excellent soutien et leurs efforts de coordination.

De vifs remerciements sont aussi adressés à la Commission parlementaire sur les comptes publics, au ministère de l'Éducation, au ministère de l'Environnement et du Tourisme, au ministère de la Santé, au ministère du Commerce et de l'Industrie, au ministère de l'Agriculture, à la Commission nationale de planification, au Cabinet du Premier ministre, à Silnam, à l'Institut de recherche en politique publique et au Fonds monétaire international, pour leur accord à participer à l'étude et à donner généreusement de leur temps.

L'équipe tient également à exprimer sa gratitude envers le réseau de CABRI pour leurs précieux commentaires sur les conclusions de l'étude. En outre, des remerciements sincères à Mme Alta Fölscher du Secrétariat de CABRI pour ses précieuses contributions au rapport final.

L'étude et cette publication ont été produites avec l'aimable assistance du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de la Société allemande de coopération internationale (GIZ).

Note de synthèse

Le long parcours sinueux de l'élaboration du budget-programme de la Namibie a été difficile par moment, avec des obstacles qu'il a fallu négocier et des escales techniques qui ont parfois duré plus longtemps que prévu. À d'autres étapes du parcours, grâce à des circonstances favorables, la réforme a bénéficié de progrès significatifs et rapides. Aujourd'hui, il est probablement juste d'estimer que la Namibie a parcouru environ deux-tiers du chemin de réalisation de sa réforme de l'élaboration du budget-programme. Les éléments constitutifs sont en place, et le prochain défi à relever consistera à assoir la réforme. Le parcours a commencé dès 1995, lorsque le Président Nujoma a déclaré que :

« La planification, l'élaboration du budget et le système comptable de la Namibie doivent s'intégrer de plus en plus. Sans une planification adéquate, nous ne pouvons pas réaliser la pleine reddition des comptes et la transparence totale, qui sont des éléments importants de notre jeune démocratie. » (Smith)

En 1996, le Conseil des ministres a pris une décision qui constituait le fondement de l'évolution vers l'élaboration du budget-programme lorsqu'il a décidé que le Cabinet du premier ministre (CPM) devrait établir une unité au sein du Secrétariat du Cabinet, chargée de coordonner les processus de planification ministérielle, de détermination des objectifs et de gestion budgétaire, en étroite collaboration avec le ministère des Finances (MdF) et la Commission nationale de planification (CNP). Ce type de coopération a finalement abouti à l'élaboration et à la mise au banc d'essai du Programme de gestion de la performance et de l'efficacité (PEMP) en 1999, qui visait à introduire des mesures axées sur les performances dans la mise en œuvre de politiques publiques. Depuis 2001, le budget annuel de la Namibie est présenté dans un cadre de dépenses à moyen terme glissant de trois ans (CDMT). En 2004, la Namibie a commencé à appliquer un système partiel d'élaboration du budget-programme, avec la publication des premiers plans à moyen terme (PMT) s'inscrivant dans le cadre du document du CDMT, en parallèle avec la base juridique du contrôle des crédits, à savoir les prévisions des recettes et des dépenses (PRD). Plusieurs réformes connexes, telles que l'introduction des rapports de redevabilité (ou de l'obligation de rendre compte) pour les bureaux, les ministères et les agences (BMA), sous-tendues par des cibles ministérielles, ont été déployées entre 2005 et 2008. Ainsi, en 2008, la Namibie avait achevé la « phase de développement » de ses réformes en matière d'élaboration du budget-programme, laquelle lui avait permis de mettre en place un système parallèle de budgétisation et d'établissement de rapports de manière « présentationnelle » (de présentation).

Depuis 2009, le ministère des Finances a pris des mesures pour tenter de consolider la réforme. Ces mesures ont surtout entraîné la modification de la gestion des dépenses et du système comptable afin que chaque BMA puisse commencer à pleinement comptabiliser et rendre compte des dépenses budgétaires par programme. Malheureusement, le processus est au point mort, car la capacité de déployer les changements à apporter à la façon dont les BMA effectuent les activités de comptabilité analytique (ou de comptabilité des coûts) n'a pas été établie. « Une nouvelle approche à l'élaboration du budget-programme » a été annoncée dans la circulaire du budget 2013, qui prévoit que les BMA devraient établir un lien explicite entre les unités administratives et les activités de programmes. Bien que cette affectation de manière individualisée élimine la nécessité d'une répartition appropriée des coûts, et donc, simplifie la comptabilité analytique des programmes, elle pourrait créer une nouvelle série de défis qui pourrait réduire les avantages de gestion et de performance qui peuvent résulter d'un bon système d'élaboration du budget-programme.

Malgré ces récentes difficultés, la Namibie a accompli des progrès importants et a pris de nombreuses mesures appropriées en ce qui concerne la conceptualisation, la mise en œuvre et l'utilisation de l'élaboration du budget-programme. Le bilan sur le plan des avantages réels et tangibles de l'élaboration du budget-programme en Namibie est mitigé. En ce qui concerne l'autonomie managériale (ou autonomie de gestion), l'autonomisation et l'obligation de rendre compte, la situation n'a guère évolué avec cette réforme, parce que la flexibilité dont devrait bénéficier les gestionnaires quand ils comptabilisent sur la base des résultats plutôt que des intrants (moyens) (y compris certains changements réglementaires des finances publiques et de la fonction publique) n'a pas été octroyée. La qualité des recommandations d'affectation a peut-être bénéficié de la disponibilité accrue d'informations sur les performances qui sont désormais une caractéristique du processus budgétaire. Toutefois, l'impact est modéré car la quantité d'informations peut être excessive, la fiabilité de l'information est discutable et le temps ainsi que les autres capacités consacrés à une analyse correcte n'ont pas été déterminés. Sur le plan de l'amélioration de l'orientation de performance du gouvernement axée sur les résultats, il existe un sentiment que les choses se sont améliorées en raison de la plus grande attention accordée aux cibles et objectifs, au plan national de développement et de l'intérêt accru porté à la planification stratégique par le CPM. Enfin, en ce qui concerne l'amélioration de la transparence et de la participation, il semble que les parties prenantes se trouvent dans une bien meilleure position pour examiner les performances du gouvernement à la suite des diverses publications budgétaires qui aident à mettre en exergue les tendances de performances sectorielles.

Le moment est venu de relancer et consolider la réforme. Alors que plusieurs initiatives pourraient être mises en œuvre à cette fin, la seule étape suivante la plus efficace que le MdF pourrait considérer est de redoubler ses efforts pour améliorer la communication, la clarté du message et la concertation entre les divers acteurs et parties prenantes, notamment la CNP, le CPM, l'Auditeur général, le Parlement et, surtout, les BMA.

En outre, certaines initiatives pourraient être mises en œuvre au cours des deux à trois prochaines années pour stabiliser la réforme et consolider les succès. Il s'agit de :

- La publication d'un manuel relatif à l'élaboration du budget-programme ;
- L'autorisation d'utiliser des méthodes dissociées de comptabilité des coûts par programme ;
- Le déploiement des modifications procédurales de présentation de rapports comptables et financiers ;
- La modification du régime de contrôle des crédits par rapport aux programmes ;
- La réunion des documents concernant le CDMT et les prévisions budgétaires en un budget consolidé afin que le programme, les activités et les postes fondés sur les intrants (moyens) soient présentés ensemble pour les dépenses à la fois de fonctionnement et d'investissement ;
- L'accolement de l'obligation de rendre compte et du système d'information financière afin que les principales données administratives, informations sur les performances et informations financières puissent être présentées de manière consolidée et dans les délais ;
- L'intégration totale des programmes budgétaires dans les processus et les cadres de planification, de suivi et d'évaluation, afin que les informations sur les performances puissent être présentées en fonction des programmes, permettant ainsi de garantir une meilleure analyse de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité ; et,
- La collaboration avec l'Auditeur général pour élaborer des procédures efficaces d'audit basé sur les risques, pour vérifier et valider l'honnêteté et l'intégrité des performances déclarées des BMA.

1. Introduction

Le but de l'étude conjointe de cas pays (ECCP) sur la réforme namibienne de l'élaboration du budget-programme consiste à réfléchir au parcours de la réforme et à partager des informations sur son expérience pour en faire bénéficier les pays pairs qui envisagent de mettre en œuvre ou d'optimiser une telle réforme. L'étude fait également partie d'un corpus croissant de connaissances que CABRI continue de s'étendre sur des réformes budgétaires plus générales se répandant sur le continent, qui visent à promouvoir et soutenir le développement économique au moyen d'une bonne gouvernance financière publique.

Il s'agit de la deuxième ECCP. La première a été réalisée en 2010 et mettait l'accent sur la réforme de l'élaboration du budget-programme à Maurice. Cette ECCP suit la même méthodologie et approche générale pour encourager la comparabilité et la cohérence ainsi que pour s'assurer que les réussites, les défis et les enseignements tirés de la Namibie au cours de la phase d'introduction de l'élaboration du budget-programme soient examinés de façon exhaustive.

Le processus d'ECCP aide le réseau de CABRI à créer une base de ressources d'études approfondies de pays dans des domaines spécifiques de la réforme budgétaire en fournissant des évaluations objectives réalisées par des équipes externes, y compris des membres de pays semblables et du Secrétariat de CABRI. Une équipe de hauts fonctionnaires du budget du Botswana (Mmes Maphorisa et Keorapetse), du Kenya (M. Kimemia) et de la Sierra Leone (M. Conteh), accompagnée d'agents du Secrétariat de CABRI, ont soutenu cette étude.

Le ministère namibien des Finances a apporté son soutien à cette étude en facilitant la collecte et le partage de documents et la mise en place de la plupart des entretiens structurés. L'étude a également été enrichie par l'existence d'une multitude de documents de recherche couvrant les différents aspects de la longue histoire de la réforme budgétaire de l'élaboration du budget-programme en Namibie, qui remonte au milieu des années 1990.

Afin de s'étendre pleinement sur l'expérience namibienne, cette étude : (i) décrit et analyse la conception logique de l'élaboration du budget-programme en Namibie ; (ii) illustre la stratégie de mise en œuvre et identifie les réussites et les défis ; et, (iii) se penche sur les résultats de l'élaboration du budget-programme, y compris des améliorations des résultats budgétaires et des capacités de gestion axée sur les résultats au sein des ministères.

2. Origine et parcours de la réforme

La réforme de l'élaboration du budget-programme en Namibie a suivi un parcours prolongé mais toujours inachevé qui a commencé dès 1995 quand le Président Nujoma a déclaré que :

« La planification, l'élaboration du budget et le système comptable de la Namibie doivent s'intégrer de plus en plus. Sans une planification adéquate, nous ne pouvons pas réaliser la pleine reddition des comptes et la transparence totale, qui sont des éléments importants de notre jeune démocratie. » (Smith)

Ce constat a conduit le Conseil des ministres à prendre en 1996 une décision qui a constitué le fondement du passage à l'élaboration du budget-programme. Le Conseil des ministres a décidé que le Cabinet du premier ministre (CPM) devrait établir une unité au sein du Secrétariat du Cabinet chargée de coordonner les processus de planification ministérielle, de détermination des objectifs et de gestion budgétaire, en étroite collaboration avec le ministère des Finances (MdF) et la Commission nationale de planification (CNP) (Randal). Ce type de coopération a finalement abouti à l'élaboration et à la mise au banc d'essai du Programme de gestion de la performance et de l'efficacité (PEMP) en 1999, qui visait à introduire des mesures axées sur les performances dans la mise en œuvre de politiques publiques. Associé à d'autres réformes, telles que l'introduction d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et d'un plan national de développement (PND), la Namibie avait pour objectif d'« accroître l'impact de développement et l'efficacité du Budget national » (Déclaration du budget, mars 1999).

Depuis 2001, le budget annuel de la Namibie est présenté dans un CDMT triennal glissant. Le document budgétaire du CDMT de 2011 a également indiqué, pour la première fois, comment le gouvernement entendait donner suite à son approche de l'élaboration du budget-programme. Il contenait des plans de dépenses de trois ans, basés sur une prévision macroéconomique et une orientation de la politique budgétaire, destinés à limiter le déficit et le niveau de l'encours de la dette. Il cherchait également à expliquer les priorités de la politique motivant les principales décisions de dépenses, et comportait les éléments stratégiques fondés sur les résultats du PEMP.

En 2004, la Namibie a commencé à appliquer un système partiel d'élaboration du budget-programme, avec la publication des premiers plans à moyen terme (PMT) s'inscrivant dans le cadre du document du CDMT, en parallèle avec la base juridique du contrôle des crédits, à savoir les prévisions des recettes et des dépenses (PRD). Les PMT énoncent pour chaque bureau, ministère et agence (BMA) les priorités triennales, les objectifs, les programmes, les activités et les affectations des fonds par programme et source de financement. En outre, les PMT comprennent des données financières consolidées sur les budgets de fonctionnement et d'investissement (ainsi que l'aide des donateurs inscrite au budget et hors budget) et sur les entreprises d'État (EE). Ainsi, les PMT ont constitué une étape critique importante du parcours de la réforme en matière d'élaboration du budget-programme, car les BMA ont été invités à préparer leurs projets de budget sous forme de programmes. Les PMT ont intégré jusqu'en 2011, les mesures et les objectifs du PEMP, date à laquelle une décision a été prise par le ministère des Finances de ne plus publier les informations relatives au PEMP, du fait que la pertinence et l'intégrité des informations étaient devenues de plus en plus discutables. Il s'agit d'une pause dans la mise en œuvre progressive, parfois saccadée, de l'élaboration du budget-programme en Namibie, qui sera davantage examinée dans les chapitres ci-dessous.

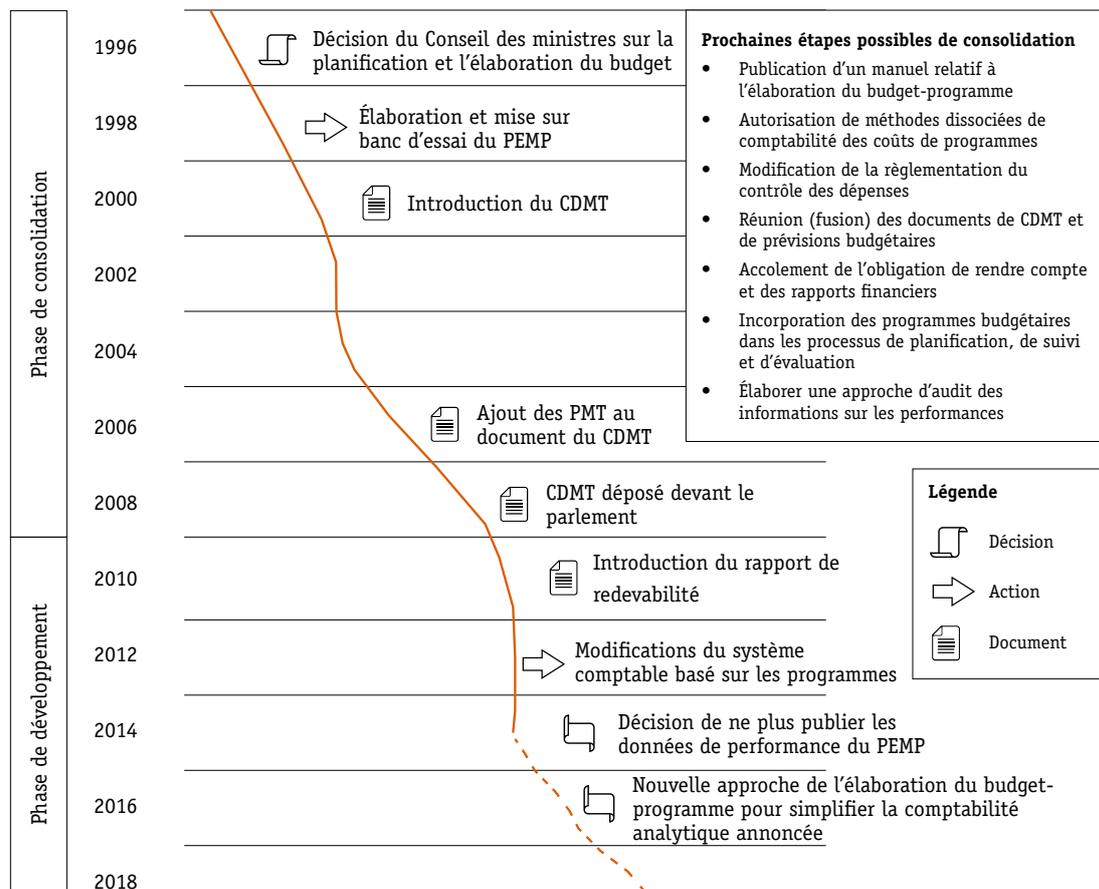
Une autre étape critique du parcours a été atteinte en 2005, quand le ministère des Finances a déposé le CDMT au Parlement en tant que document officiel soutenant le projet de loi de finances. Bien que ce document n'ait pas changé la base du contrôle des crédits qui reste à ce jour fondée sur la méthode héritée des divisions principales (c.-à-d., par unité administrative) et des subdivisions (c.-à-d., par poste budgétaire fondé sur les moyens), il a envoyé un message important : l'examen du budget par le Parlement devrait être guidé par les résultats et les extrants (produits), et non pas seulement par le montant des intrants (moyens).

Une des dernières étapes de la « phase de développement » de la réforme namibienne en matière d'élaboration du budget-programme a été l'introduction en 2005, des rapports de redevabilité pour les BMA, étayés par un ensemble de cibles ministérielles sélectionnées. Ces cibles, qui figuraient dans les PMT pour la première fois dans le Budget de 2006 et les rapports de redevabilité pour 2006/2007, constituaient un élément clé des audiences budgétaires de 2007 et ont été publiées avec le Budget de 2008. Ainsi, en 2008, la Namibie avait achevé la « phase de développement » de ses réformes en matière d'élaboration du budget-programme, laquelle lui a permis de mettre en place un système parallèle de budgétisation et d'établissement de rapports de manière « présentationnelle ».

Depuis 2009, le MdF a pris certaines mesures pour tenter de consolider la réforme. Ces mesures ont surtout entraîné la modification de la gestion des dépenses et du système comptable afin que chaque BMA puisse commencer à pleinement comptabiliser et rendre compte des dépenses budgétaires par programme, faciliter de nombreux avantages de gestion et de performances qui peuvent résulter d'un bon système d'élaboration du budget-programme. Bien qu'un nouveau segment ait été ajouté au système comptable en 2012, il n'est pas encore utilisé par tous les BMA. En outre, « une nouvelle approche à l'élaboration du budget-programme » a été annoncée dans la circulaire du budget 2013, qui prévoit que les BMA devraient établir un lien explicite et indivisible entre les unités administratives et les activités de programmes. Bien que cette affectation ou représentation élimine la nécessité d'une répartition appropriée des coûts, et donc, simplifie la comptabilité analytique des programmes, elle pourrait créer une nouvelle série de défis, y compris la comptabilisation des activités d'unités exerçant des fonctions habilitantes qui contribuent aux programmes multiples, et elle pourrait renforcer la tendance à concevoir des programmes qui se conforment aux structures organisationnelles plutôt qu'aux résultats.

Comme illustré à la Figure 1, il est probablement juste d'estimer que la Namibie a parcouru environ deux-tiers du chemin de réalisation de sa réforme en matière d'élaboration du budget-programme. Les éléments constitutifs sont en place. Le prochain défi à relever consistera à consolider la réforme, grâce par exemple, aux modifications apportées au système et procédures comptables et à l'intégration à la planification stratégique et aux processus de suivi et d'évaluation des performances. Ces derniers et d'autres défis de la mise en œuvre, ainsi que les réussites et les prochaines étapes possibles, sont abordés en détail dans les chapitres ci-après.

Figure 1 : Parcours de la réforme budgétaire de la Namibie



3. Conception logique

L'objectif de cette partie est de décrire et d'examiner la conception du système d'élaboration du budget-programme de la Namibie, en accordant une attention particulière :

- aux résultats et aux produits escomptés à obtenir ou à fournir ;
- au lexique de terminologie utilisé ;
- à la définition et à l'architecture de la structure de programmes et comment cette structure est liée à d'autres systèmes de gestion de performance, y compris aux plans de développement nationaux, aux stratégies sectorielles et aux systèmes de gestion des BMA ;
- à la structure et à l'objet des documents budgétaires ;
- à la budgétisation des programmes, y compris comment les coûts des fonctions de soutien administratif et des fonctions habilitantes sont consignés ;
- au suivi et à l'évaluation des performances axées sur les programmes ;
- à l'évaluation des programmes et à l'examen des dépenses et comment leurs résultats influent sur les crédits budgétaires ; et,
- aux systèmes d'information de gestion en place pour soutenir les BMA pour gérer la prestation de services en fonction des résultats (par ex., la qualité des extrants, l'efficacité et les résultats).

Dès le début du parcours de la réforme en 1996, l'intention du gouvernement était d'adjoindre à la façon dont la fonction publique travaillait, une forte orientation vers les résultats axés sur la politique. Selon le « Guide des Plans à moyen terme » du ministère des Finances :

« les avantages de l'élaboration du budget-programme, permettent d'établir un budget transparent, d'accorder une importance particulière aux objectifs, besoins et capacités communautaires, de parvenir à une utilisation maximale des impôts des citoyens, de servir l'intérêt plus général de la communauté, d'encourager une administration publique plus coordonnée et efficace, de maintenir un programme financier sain et stable. » (Mdf, 2012)

En fin de compte, ces intentions ont été poursuivies par divers moyens, y compris les réformes en matière de planification, d'élaboration du budget et de gestion de la fonction publique. Comme susmentionné, l'incitation initiale à procéder à la réforme faite à l'initiative du CPM, à qui il incombait de superviser et d'améliorer le fonctionnement de la fonction publique. En 1999, sur l'ordre du Conseil des ministres, le CPM, la CNP et le Mdf ont commencé à collaborer activement à l'élaboration du PEMP, qui a éventuellement été ajouté aux PMT axés sur les programmes lorsque ceux-ci ont été incorporés dans le document budgétaire du CDMT en 2004/2005. Toutefois, il est important de noter que bien que les informations sur les performances PEMP et les cibles ministérielles figurent dans les PMT, ces informations ne sont pas présentées par programme, mais plutôt à un niveau de titre pour les BMA dans leur ensemble ; par conséquent, les informations administratives et sur les performances ne sont pas liées aux budgets-programmes.

3.1 Terminologie, concepts et documents budgétaires

Les expériences d'autres pays indiquent qu'il est extrêmement utile d'établir un consensus sur les concepts et la terminologie. L'élaboration du budget-programme introduit souvent une phalange de termes et de concepts qui peuvent ne pas être familiers aux gestionnaires des BMA, ainsi qu'aux comptables et aux économistes. En outre, ces termes peuvent avoir des interprétations différentes selon les personnes et dans des contextes différents. Fréquemment, il existe même une absence de consensus sur la distinction entre un programme budgétaire et un programme de prestation de services.

Comme mentionné dans le Tableau 1, certains concepts et termes sont définis dans le « Guide des Plans à moyen terme » du ministère des Finances. Toutefois, dans la plupart des cas, les définitions n'ont pas la spécificité nécessaire et, par conséquent, peuvent être sujettes à diverses interprétations. L'absence d'un glossaire standard des concepts de performance et de la terminologie utilisée dans des procédés distincts mais liés entre eux, y compris la planification de développement national, l'élaboration du budget et la planification stratégique, présente un défi important à la cohérence du système d'élaboration du budget-programme de la Namibie. Cette problématique a été reconnue et un projet a été proposé afin d'élaborer et de publier un manuel relatif à l'élaboration du budget-programme, avec l'appui du Centre régional d'assistance technique du FMI pour l'Afrique australe.

Le « Manuel d'élaboration du budget programme » du Kenya qui a été récemment publié représente un bon exemple de manuel qui pourrait fournir quelques indications utiles à la Namibie alors qu'elle entreprend une initiative similaire (République du Kenya, 2011). Le manuel est destiné à servir de guide pour la mise en œuvre complète du budget-programme au Kenya et comprend un examen détaillé des questions ayant trait à l'élaboration du budget-programme et à la gestion des finances publiques en général. En outre, le manuel a pour objectif d'aider les fonctionnaires des ministères dépensiers et les groupes d'ONG à mieux comprendre les processus d'élaboration du budget du secteur public au Kenya. Les principales têtes de chapitres du manuel sont indiquées ci-dessous pour illustrer l'étendue du contenu :

- Modernisation du budget ;
- Résultats et extraits ;
- Conception des programmes ;
- Mesure de performance des programmes ;
- Suivi et évaluation ;
- Calendrier budgétaire ;
- Préparation budgétaire du CDMT ;
- Préparation des prévisions des programmes ;
- Plan comptable et structure de codification ; et,
- Crédits budgétaires, exécution et information financière.

Tableau 1 : Définition des concepts

Concept	Définition
Élaboration du budget-programme	La procédure budgétaire qui contrairement à la procédure budgétaire classique, décrit et donne les coûts détaillés de chaque activité ou programme qui doit être exécuté dans un budget.
Objectifs (dans les PMT)	Ces objectifs devraient être les mêmes que ceux utilisés dans les plans stratégiques. Ces objectifs sont axés sur les résultats et, en tant que tels, sont intemporels. Normalement, ils ne dépendent pas directement du ministère, mais reflètent ce que les interventions publiques cherchent à influencer sur le plan de l'orientation voulue du développement socio-économique du pays. Les objectifs ne changent pas avec les PND successifs ou au fur et à mesure que les politiques et les programmes changent.
Cibles ministérielles	Ces cibles devraient être limitées à environ cinq ou six pour les ministères ayant des responsabilités diverses et à un nombre plus restreint pour les ministères plus petits. Un plus grand nombre de cibles ministérielles a tendance à affaiblir l'attention portée. Elles devraient, dans la mesure du possible, mettre l'accent sur les principaux impacts ou résultats que le gouvernement s'efforce d'obtenir dans le secteur en question. Les cibles ne devraient pas être déterminées pour des intrants (comme l'argent ou le personnel) ou pour des activités.
Programme	Les ministères devraient savoir qu'un programme est un regroupement cohérent d'activités conçues pour atteindre des objectifs communs.
Activités	La description du programme devrait fournir au lecteur une vision claire des activités qui seront entreprises pour atteindre les objectifs. Il ne peut y avoir aucune déclaration définitive sur la manière dont les ministères devraient décrire leurs activités. Cependant, elles sont généralement mieux définies en fonction d'un petit groupe d'extrants (de produits) cohérents au sein du programme.
Cadre du PEMP	Le PEMP énonce sous forme de tableaux les mesures de performance qui ont été convenues avec chaque BMA.
Objectifs du PEMP	Les mesures de performance sont regroupées selon les objectifs. Les activités ministérielles (souvent indiquées par des mots tels que « assister/aider/contribuer, promouvoir/encourager, permettre ») ne devraient pas remplacer les objectifs axés sur les résultats, vu que toute tentative visant à évaluer la performance ne serait qu'autoréférentielle (en d'autres termes, les programmes seraient évalués pour savoir s'ils se déroulent comme prévu plutôt que pour savoir si un changement salutaire a été ressenti par les citoyens).
Données du PEMP relatives aux tâches à exécuter et à l'obligation de rendre compte	Ce sont des mesures qui pourraient être utiles pour établir des objectifs pour une partie de l'organisation ou de ses entreprises d'État. Des sources utiles peuvent inclure le PND3 (3e Plan national de développement), le Plan stratégique et certaines des mesures d'efficacité et d'efficacité du PEMP. Les mesures qui sous-tendent les cibles ministérielles devraient figurer en caractères gras.
Données du PEMP relatives à l'efficacité et à l'efficacé	Ces données constituent un ensemble plus sélectif de mesures de services, telles qu'envisagées du point de vue du consommateur ou autre partie prenante. Cela concorde avec l'accent mis par le Président de façon répétée sur l'amélioration de la prestation de services. Celles-ci peuvent inclure des mesures telles que le délai de dédouanement, l'exactitude ou les coûts unitaires. Lorsque des ventilations locales/régionales de données sont actuellement fournies, les ministères sont encouragés à les rendre disponibles séparément, mais à ne pas les inclure dans le PEMP.
Données du PEMP relatives à l'administration	La partie « administration » du PEMP reflète le fait qu'il existe des activités administratives (finances, personnel, etc.) qui ne contribuent pas directement aux résultats. Nous devons nous concentrer sur ces coûts et assurer l'efficacité continue de l'activité administrative. Cette partie du cadre PEMP devrait être conservée. Lorsqu'un ministère a eu des difficultés à mesurer l'efficacité administrative, il se peut qu'il veuille examiner si des mesures utilisées et rapportés par d'autres ministères pourraient aussi utilement figurer dans son PEMP.
Autres données du PEMP	Lorsqu'il existe des extrants ou des résultats pertinents (mais pas d'intrants ou de processus) ou des cibles des PND3/4, les mesures/indicateurs sous-jacents devraient être inclus dans cette catégorie. Ces mesures, ainsi que les mesures énumérées au titre des cibles des PND3/4, devraient être suffisantes pour fournir la base nécessaire à l'analyse et à l'évaluation permettant de déterminer si les objectifs socio-économiques du gouvernement ont effectivement été atteints en raison de ses dépenses de programmes.

Source : MdF, 2012

3.2 Processus de préparation du budget

3.2.1 Planification nationale

Ces dix dernières années, un nombre croissant de pays africains ont produit des PND, généralement sous les auspices d'une CNP ou d'un ministère de la Planification. Souvent, cette démarche s'est traduite par une demande d'alignement des systèmes, processus et activités budgétaires sur les priorités et les processus nationaux de planification et des priorités énoncés dans le plan national. La cohérence à cet égard peut être obtenue en assurant ce qui suit :

- Le bon alignement politique, le cas échéant, entre les programmes budgétaires des BMA et des priorités nationales. Dans certains cas, les programmes budgétaires des BMA contribueront à un ou plusieurs objectifs du plan national. Toutefois, il est rare qu'un programme budgétaire unique procure toutes les ressources et les activités nécessaires pour atteindre un objectif. Des contributions supplémentaires ont de fortes chances de provenir des programmes budgétaires d'autres BMA, d'activités d'ONG et du secteur privé. Il incombe donc aux BMA d'examiner les priorités nationales pertinentes et les objectifs spécifiques énoncés dans le plan national lors de la conception ou de l'ajustement de leurs programmes budgétaires.
- La présentation de rapports et le suivi, utilisant à la fois des informations financières et sur les performances, concernant la mise en œuvre et la performance de projets et de programmes de développement spécifiques. Les systèmes budgétaires et comptables publics devraient apporter certaines informations financières et de performance à ces rapports, mais un système efficace d'information de gestion exige un processus de suivi et d'évaluation distinct (à partir de bases de données existantes) qui soit établi, coordonné et maintenu par le ministère chargé de la Coordination.
- Des critères de redéploiement (réaffectation) doivent être développés et utilisés au cours du processus de formulation et (d'évaluation) du budget pour s'assurer qu'un meilleur statut soit accordé aux programmes et projets qui contribuent de manière significative à la réalisation des priorités nationales. Cette initiative aidera les décideurs à faire des choix difficiles concernant la réaffectation et la hiérarchisation des ressources et sera un moyen de défense contre la tendance consistant à simplement augmenter les dépenses agrégées, risquant ainsi le maintien de l'équilibre budgétaire. (Webber)

En 2012, la CNP namibienne a lancé le quatrième Plan national de développement (PND4). Tous les BMA devraient aligner leurs plans sur les objectifs spécifiés dans le PND4, comme ils l'ont fait pour les PND précédents. En outre, pendant la phase de formulation budgétaire du processus de préparation du budget, les BMA sont invités à présenter leurs propositions de dépenses pour que les fonctionnaires du ministère des Finances et de la CNP puissent les examiner. Ce processus est suivi d'audiences conjointes sur le budget qui se déroulent entre les BMA, la CNP et le ministère des Finances afin d'échanger des opinions sur les performances, les propositions de dépenses et les ressources disponibles, telles que prescrites par le cadre macroéconomique et le cadre de la politique budgétaire. Des consultations similaires ont lieu au niveau ministériel. Les résultats des auditions budgétaires et des plafonds recommandés sont ensuite présentés au Conseil des ministres pour examen. Après l'approbation du Conseil des ministres, les plafonds sont communiqués aux BMA pour qu'ils finalisent leur PMT, où de nouveau, des détails explicatifs sont fournis pour montrer l'alignement entre les budgets et les priorités identifiées dans le PND4.

3.2.2 Planification stratégique

La planification stratégique constitue le point de départ utile permettant d'élaborer des programmes budgétaires, y compris des informations administratives et sur les résultats, puisqu'elle forme la base sur laquelle les budgets sont formulés. Un plan stratégique devrait présenter les intrants et les activités (c.-à-d. les informations administratives) ainsi que les extrants et les réalisations (c.-à-d. les résultats) et les programmes et les sous-programmes budgétaires connexes.

Généralement, il existe différentes écoles de pensées au sujet de l'entité institutionnelle chargée de superviser la planification stratégique au sein de l'administration publique. Elle pourrait résider avec un certain nombre de ministères y compris des Finances, de la Planification, de la Fonction publique et le Premier ministre/Président. Quelle que soit l'entité ou la personne qui détient la compétence, il est important que les directives données aux ministères dépensiers trouvent le juste milieu entre les objectifs de développement et les impératifs budgétaires. Les plans stratégiques doivent être ambitieux et progressifs, mais, en même temps, ne peuvent pas être totalement dissociés du budget. Généralement, cette planification implique que les objectifs à court terme doivent être réalisables et abordables, tandis que les objectifs à moyen et à long termes peuvent être plus ambitieux.

Une autre question sur laquelle il existe des opinions divergentes, est la nature de l'orientation/ des instructions données aux ministères dépensiers afin de réglementer la planification stratégique. D'une part, certains estiment qu'un ministère central devrait fournir des instructions détaillées de planification stratégique pour s'assurer que tous les ministères s'y conforment. Cette approche a l'avantage d'assurer la cohérence de la planification au sein de toute l'administration publique ; elle a l'inconvénient de pouvoir entraîner une culture de conformité ne donnant pas la faculté de réfléchir, du fait que la planification qui est « modelée », s'accompagne d'une perte de la base stratégique de ces plans. D'autre part, certains croient, que des directives claires concernant l'élaboration, la publication et le contenu général des plans stratégiques devraient être produites sans en spécifier le format réel et en octroyant aux ministères dépensiers une flexibilité raisonnable afin qu'ils déterminent la nature de leurs plans. L'avantage de cette approche tient au fait que les ministères devraient se sentir plus maîtres des plans et que des approches personnalisées sont adoptées pour planifier secteur par secteur ; sa faiblesse réside dans le fait que les plans stratégiques peuvent être de qualité inégale, au sein de toute l'administration publique.

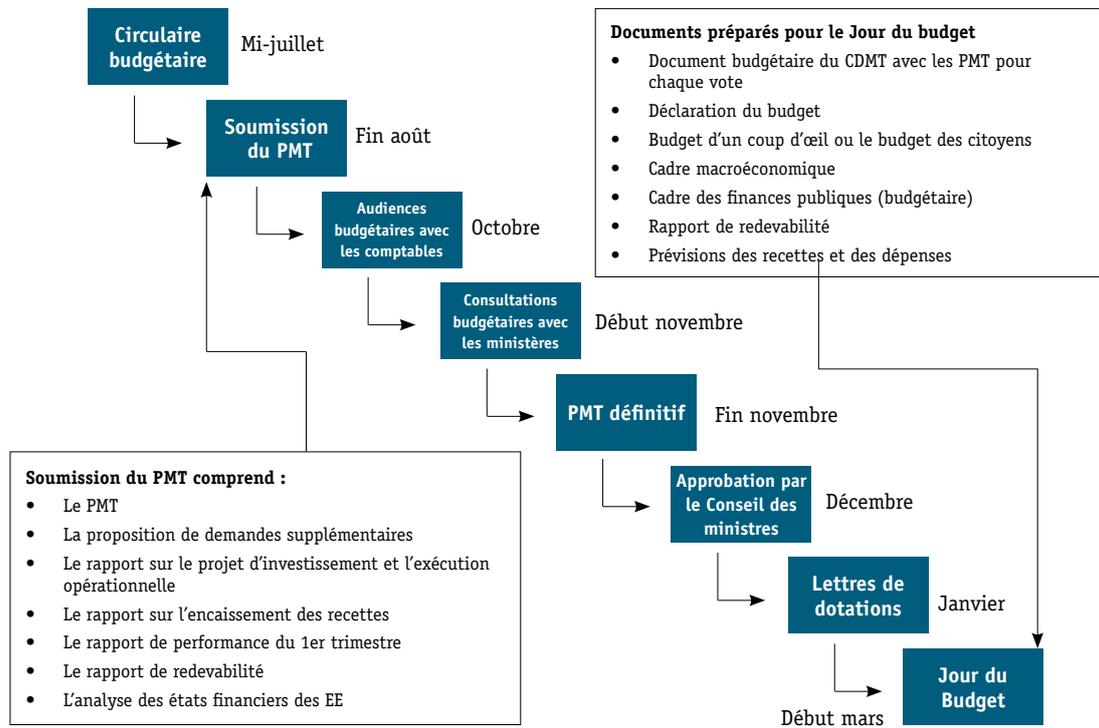
Quelle que soit l'approche adoptée, il est important que la structure du budget-programme soit explicitement intégrée dans le cadre de planification stratégique du gouvernement. Cette intégration garantira que les processus de planification stratégique et d'élaboration du budget soient mieux alignés et les plans plus facilement chiffrés. Qui plus est, il est indispensable de veiller à ce que les concepts de planification et d'élaboration du budget soient intégrés et alignés. Il n'est pas rare dans certains pays de trouver les mêmes concepts de performance (les objectifs, par exemple) utilisés de différentes façons dans les plans stratégiques et les budgets, ce qui crée bien souvent une certaine confusion entre les ministères dépensiers et peut se traduire par une dissociation entre les plans et les budgets.

En Namibie, le cadre de la planification stratégique relève du CPM, et jusqu'à récemment, il n'existait guère de relations formelles avec le ministère des Finances pour assurer une harmonisation adéquate entre les plans stratégiques et les budgets. Ainsi, les programmes budgétaires ne sont pas considérés en général dans les plans stratégiques des BMA, qui sont principalement utilisés à des fins de gestion axée sur les performances opérationnelles et du personnel. Il s'agit d'une occasion manquée de renforcer la cohérence entre les plans et les budgets.

3.2.3 Audiences budgétaires

Le PND et, dans une moindre mesure, les plans stratégiques des BMA, figurent dans le processus d'élaboration du budget annuel, bien que des processus séparés existent pour l'élaboration et le suivi de ces plans. La Figure 2 décrit les principales étapes dans le processus budgétaire, qui commence avec la circulaire de juillet et se termine le jour (de présentation) du Budget.

Figure 2 : Calendrier budgétaire



Une audience budgétaire (ou audience sur le budget) vise à examiner les plans de dépenses (veiller à ce que l'affectation des ressources est efficace et efficiente) et à favoriser un accord sur les priorités. C'est au cours de l'audience sur le budget que les informations sont partagées pour faciliter les affectations, les réaffectations, le rééchelonnement et l'établissement des priorités appropriés, entre les programmes et les actions, afin que le budget s'aligne sur les objectifs, priorités et politiques publics. Les discussions devraient se concentrer sur les politiques particulières, y compris les principaux extrants et processus et résultats connexes à obtenir avec les ressources allouées et devraient comprendre l'examen détaillé et rigoureux de la base analytique des allocations, ainsi que des analyses d'options de prestation de services. Dans le but d'ajouter de la valeur à l'audience budgétaire, les analystes du budget devraient examiner les dépenses et les résultats de référence afin de vérifier que les allocations soient efficaces et bien utilisées, pour déterminer si des incohérences existent quant au niveau et à la combinaison des intrants, et afin de veiller à ce que le BMA fournisse des services de manière efficace, en évaluant les résultats. Les analystes du budget doivent s'assurer que les prévisions des dépenses reposent sur une analyse des coûts de fonctionnement et d'investissement des politiques actuelles. Ils doivent aussi analyser l'impact probable sur le budget des nouvelles politiques ou des changements apportés aux politiques existantes ou aux modèles de prestations ainsi que les implications pluriannuelles associées (Webber).

En Namibie, le ministère des Finances met fortement en exergue les informations sur les performances, particulièrement au cours de ses audiences budgétaires. Les audiences ont lieu chaque année en septembre et octobre pour s'assurer qu'au moins une demi-journée soit réservée pour chaque BMA afin de présenter ses propositions et de mettre en évidence ses performances. Les audiences sont tenues conjointement avec le MdF et la CNP (en 2012, le CPM a également été invité à y participer). La Figure 3 offre une vue d'ensemble d'un programme type d'une audience budgétaire et met clairement l'accent sur les performances qui sont prises en compte à ce moment important dans le processus budgétaire.

Figure 3 : Programme type des audiences sur le budget

Audiences budgétaires conjointes pour la période comprise entre 2012/2013 et 2015/2016
1. Mot de bienvenue et remarques d'ouverture
2. Rapports de redevabilité 2011/2012
a. Résultat des dépenses et des recettes du budget de fonctionnement et du budget d'investissement
b. Performances par rapport aux cibles et au titre de chaque programme
c. Les EE et les Fonds
Débats
3. Rapports d'exécution du budget en milieu d'année pour les 1er et 2e trimestres 2012/2013
a. Résultat des dépenses et des recettes du budget de fonctionnement et du budget d'investissement
b. Performances par rapport aux cibles et au titre de chaque programme
Réalisations
Défis
Débats
4. Plans à moyen terme de 2012/2013 à 2014/2015
a. Cibles ministérielles
b. Programmes : Sous forme de tableaux avec le contenu suivant, les activités de fonctionnement et d'investissement, avec les coûts totaux du CDMT au titre de chaque programme, y compris l'ajustement sur les plafonds budgétaires. Toute demande pour des fonds supplémentaires devra être motivée séparément
c. Les EE et les Fonds
L'accord de performance de l'EE avec le ministère dépensier et les perspectives de performance de l'EE en question
Débats

3.2.4 Documents budgétaires

Normalement, le Jour du budget en Namibie tombe au début du mois de mars et représente l'aboutissement de mois d'analyses, de négociations et de documents budgétaires difficiles. La Namibie présente un ensemble extraordinairement exhaustif de documents budgétaires. Le jour du Budget, le ministère des Finances prépare pas moins de sept documents budgétaires différents, comprenant des centaines de pages d'informations, y compris :

- Le CDMT, est composé de PMT pour chacune des 31 unités de vote (missions) ;
- La déclaration du budget (autrement dit, le discours que le ministre des Finances prononcera devant le Parlement) ;
- Le budget « en un clin d'œil » (c.-à-d., le « budget des citoyens ») ;
- Le cadre macroéconomique ;
- Le cadre budgétaire ;
- Le rapport de redevabilité, fournissant un examen des performances sur le plan des cibles ministérielles, des objectifs et des programmes ; et,
- Les prévisions des recettes et des dépenses (qui ne sont présentées au Parlement qu'à une date ultérieure).

La Figure 4 montre un exemple représentatif d'une structure type de budget de BMA, y compris des objectifs, cibles ministérielles, programmes et activités (c.-à-d. des sous-programmes) qui sont contenus dans les PMT dans le document budgétaire du CDMT. Différentes méthodes sont adoptées dans les différents pays pour présenter les informations sur les performances et les programmes. La

Namibie a adopté en grande partie des méthodes descriptives d'identification des « objectifs », tandis que les « cibles ministérielles » sont généralement spécifiques et mesurables. Il existe d'importantes variations en fonction de la nature, de la taille et de la portée des programmes. En général, les programmes devraient être conçus pour refléter les résultats et les sous-programmes pour montrer des extrants connexes, ce qui résulte généralement en des programmes moins nombreux et plus significatifs. En ce qui concerne les mono-résultats (résultats uniques) de BMA tels que les fonctions de politique ou de réglementation, il est préférable de concevoir les programmes autour d'extrants importants, avec les sous-programmes s'adressant aux principaux processus/activités.

Figure 4 : Exemple de structure budgétaire – Ministère de l'Environnement et du Tourisme

Audiences budgétaires conjointes pour la période comprise entre 2012/2013 et 2015/2016
<p>Objectifs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maintenir et réhabiliter les processus écologiques essentiels, les systèmes vitaux et la diversité biologique • Veillez à ce que l'utilisation durable et optimale des ressources renouvelables contribue aux objectifs sociaux et économiques plus généraux du pays • S'assurer que l'industrie du jeu soit socialement responsable et contribue au développement socio-économique en Namibie <p>Cibles ministérielles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gérer les zones protégées en priorité ou les complexes d'aires protégées (Complexe Etosha-Kunene-Côte des squelettes, complexe Sperrgebiet-Ais-Ais, complexe Bwabwata-Mudumu-Mamili Parc du Namib-Naukluft, Réserve Khaudom, Parc contractuel de Mangeti, la ceinture de dunes et la zone nationale récréative) conformément à des plans de gestion approuvés au cours de la période du CDMT • Achever la mise en œuvre du plan d'affaires et de la stratégie de l'entreprise <i>Namibia Wildlife Resorts (NWR)</i>, approuvé par le Conseil des ministres en 2006 pour assurer que l'entreprise parvienne à la rentabilité, améliore sa gestion, ses services et son infrastructure d'ici 2012/2013 • Établir douze entreprises de tourisme viables et durables d'ici 2013/2014 • Mettre en place et soutenir le Régime d'aides sous forme de prêts à l'élevage de gibier pour contribuer à l'accroissement de la base des ressources naturelles, essentiellement sur le plan de la faune, en introduisant de nouveau du gibier dans 74 fermes appartenant à des Namibiens précédemment défavorisés, d'ici 2014/2015 • Installer un logiciel de surveillance électronique pour le contrôle de perception, sur 60 % des machines à sous enregistrées qui fonctionnent, d'ici 2014/2015 • Accroître le secteur du tourisme de 6,9 % par an, pour que sa contribution au PIB s'élève à 22,9 % en 2015 <p>Programme 1. Gestion des zones protégées et gestion de la faune et flore sauvages</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Politique, planification, législation et coordination ii. Gestion de la biodiversité et opérations des zones de conservation et des parcs nationaux iii. Alimentation en eau du gibier iv. Prévention des délits contre la faune et la flore sauvage, application des lois, suivi et inspections v. Gestion et atténuation des conflits entre l'homme et la vie sauvage vi. Gestion des zones de conservations transfrontalières (TFCA) vii. Investissement et préservation du capital viii. Clôturer des zones de conservation ix. Activités du projet de Renforcement du réseau de zones protégées (SPAN) <p>Programme 2. Protection et gestion des principales espèces et des ressources naturelles</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Contrôle de la faune et de la flore sauvages ii. Politique, planification, législation et coordination iii. Élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion des espèces sauvages

- iv. Recherche et planification relatives à la faune et à la flore sauvages
- v. Commerce, contrôle des permis, Convention de Washington (Convention sur le commerce internationale des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction) et participation à d'autres conventions internationales
- vi. Capture de gibier et transferts (Transfert d'animaux vers Cuba)
- vii. Réintroduction de gibiers dans les zones de conservation communales
- viii. Ventes aux enchères d'animaux sauvages et régime de prêts au stock reproducteur d'animaux sauvages
- ix. Gestion des concessionnaires

Programme 3. Gestion des ressources naturelles communautaires (CBNRM), de l'industrie du jeu et développement du tourisme

- i. Soutien au programme de CBNRM et aide directe aux zones de conservation
- ii. Gestion des relations de voisinage et entre les résidents
- iii. Politique, planification et législation
- iv. Adhésion aux organisations internationales de tourisme
- v. Jeux d'argent et de hasard
- vi. Contribution à l'Office du tourisme namibien (NTB)
- vii. Contribution à l'entreprise NWR
- viii. Développement de lodges (pavillons) touristiques communautaires
- ix. Sensibilisation au tourisme
- x. Développement des installations touristiques de la NWR
- xi. Recherches et statistiques sur le tourisme
- xii. Renforcement des relations touristiques nationales, régionales et internationales

Programme 4. Réglementation de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources durables

- i. Politique, planification et législation
- ii. Évaluations environnementales et lutte contre la pollution
- iii. Soutien au Fonds d'investissement environnemental (EIF)
- iv. Gestion du littoral
- v. Éducation à l'environnement et gestion d'informations
- vi. Application des conventions internationales
- vii. Analyse économique et recherche
- viii. Projet de conservation et de gestion de la côte namibienne (NACOMA)

Programme 5. Développement et entretien de l'infrastructure

- i. Planification, évaluation et coordination
- ii. Entretien
- iii. Gestion des connaissances & communications de l'information
- iv. Amélioration des réseaux d'assainissement et des systèmes d'adduction d'eau
- v. Construction des bureaux régionaux et des maisons du personnel
- vi. Amélioration des routes touristiques
- vii. Construction et remise en état du nouveau siège

Programme 6. Administration, coordination et investissement

- i. La haute direction
- ii. Les finances et les services auxiliaires
- iii. Gestion des RH et développement organisationnel

Les prévisions de recettes et de dépenses est le document budgétaire hérité qui a été complété par le CDMT en 2004/2005. En plus des prévisions détaillées de recettes, il traduit les plans de dépenses, tels que présentés dans le CDMT, en prévisions détaillées de dépenses par unité administrative (c'est-à-dire, la division principale) et postes regroupés. Bien qu'elles ne soient pas présentées au Parlement comme le document budgétaire officiel, les prévisions représentent toujours la base juridique du contrôle des crédits dans le système comptable d'enregistrement. Ce document sert toujours de base pour le virement de fonds et le contrôle effectué par l'Auditeur général.

3.2.5 Élaboration du budget et comptabilité par programme

Comme avec la plupart des processus associés à la mise en œuvre de réformes en matière d'élaboration du budget, différentes approches peuvent être adoptées. Le fait de chiffrer les programmes aux fins d'élaboration et d'exécution budgétaires crédibles n'est pas différent. Certains pays évitent de chiffrer adéquatement les programmes en alignant mécaniquement leur structure de programmes sur la base existante de dotations, généralement la structure organisationnelle. Bien que cette pratique se présente comme la promesse d'une solution simple au défi commun de comptabilité des coûts sur une base nouvelle, elle peut en fait compromettre les principes qui sous-tendent l'élaboration du budget-programme, y compris la planification et les rapports de dépenses dans le cadre de la politique. Par contre, certains pays insistent sur le développement d'une comptabilité détaillée des coûts par programme, exigeant l'application de méthodes de répartition des coûts complexes. Cependant, celles-ci sont généralement plus fiables ou reflètent davantage les coûts réels, en raison de la complexité administrative impliquée dans la division et la répartition des coûts communs/partagés.

Maurice, qui a fait l'objet d'une ECCP réalisée par CABRI en 2010, a adopté une approche pragmatique à moyen terme qui n'est pas excessivement complexe et pourtant qui permet d'obtenir une bonne approximation des coûts réels des programmes. D'après leur Manuel d'élaboration du budget-programme, les coûts sont affectés aux programmes et aux actions (sous-programmes) en fonction du montant d'intrants utilisés directement, plus une partie suffisante de ressources qui ne sont pas affectées à un programme ou à une action spécifique technique (par ex., les instances dirigeantes, la gestion des ressources humaines, l'électricité et certaines technologies de l'information). Depuis 2008/2009, le budget et les prévisions sont calculés en utilisant uniquement les coûts directs de chaque programme et action. Les coûts indirects sont placés dans un programme de « Politique et gestion » de chaque ministère/service, en fonction de catégories spécifiées par le ministère des Finances. Ce manuel indique que la première étape dans l'élaboration d'un budget de programme consiste à établir une ligne de référence en calculant les coûts des programmes et des actions. Cela implique :

- d'identifier les actions à chiffrer ;
- d'identifier et d'affecter les coûts directs engagés pour entreprendre les activités des actions ;
- d'identifier les coûts indirects des actions et de les affecter au Programme 1 de « Politique et gestion » ; et,
- d'ajouter les coûts des actions de chaque programme pour réaliser le coût total des programmes.

Dans le cas où une unité au sein d'un ministère relève de deux ou plusieurs programmes ou sous-programmes différents, une approche au prorata est employée pour allouer les ressources utilisées pour chaque programme ou sous-programme différent.

En Namibie, la « nouvelle approche de l'élaboration du budget-programme » annoncée dans la circulaire du budget 2012 fournit des instructions aux BMA en ce qui concerne le calcul des coûts de leurs programmes. Toutefois, l'approche a ses points forts et ses défis à relever. La décision d'établir un programme commun de services de supervision des politiques et de coordination du soutien pour chaque unité de vote, de mettre en commun tous les services d'appui administratif et les coûts connexes, est conforme aux bonnes pratiques adoptées par d'autres pays. En revanche,

les instructions données aux BMA de relier leurs programmes aux unités administratives et la restriction imposée sur la répartition des coûts des unités administratives qui procurent des fonctions habilitantes, sont problématiques. L'un des défis à relever de cette approche et qu'elle oblige les BMA à élaborer des programmes spéciaux pour les fonctions habilitantes, ce qui peut avoir pour conséquence qu'un grand nombre de programmes s'écartent du principe de conception des résultats des politiques. Implication qui pourrait à son tour avoir pour résultat de sous-estimer considérablement les coûts réels de mise en œuvre des politiques. Ces défis ont été reconnus au sein de la communauté namibienne des finances publiques, en particulier par les deux ministères les plus importants, à savoir le ministère de la Santé et le ministère de l'Éducation, qui ont bénéficié de dispenses informelles par le ministère des Finances afin de poursuivre des approches de calcul des coûts axés sur les extrants pour chiffrer leurs programmes axés sur les résultats. Cette récente flexibilité dont le MdF a fait preuve en acceptant des méthodologies de calcul des coûts différenciées pour différents types de services et de modes de prestations, est très positive pour le développement et la promotion de l'élaboration du budget-programme en Namibie.

3.3 Processus d'exécution du budget

La Loi de finances publiques de 1991 est la loi qui régit la gestion des finances publiques en Namibie. Fait intéressant, la loi ne précise pas les délais de dépôt et d'approbation du projet de loi. Cependant, alors que le budget est discuté au Parlement, les ministères sont autorisés à dépenser de leur projet de budget un montant égal à 33 % de l'enveloppe précédente grâce à une autorisation de prolongation. Cette autorisation a pour objet de s'assurer que les programmes publics en cours ne soient pas interrompus. Toutefois, le fait d'avoir recours à cette pratique entraîne certaines incidences inévitables. Par exemple, des paiements de transfert importants, en une fois, qui pourraient être effectués en bloc au début de l'exercice ne peuvent pas être exécutés comme prévu. En outre, les nouveaux programmes et projets, y compris les projets d'investissements, sont parfois retardés au début de l'exercice en raison de l'incertitude quant à l'approbation du Parlement. La plupart des pays spécifient des délais stricts de dépôt et d'approbation (adoption) législative des crédits afin d'éviter l'incertitude quant à la libre circulation des fonds destinés aux programmes publics. En outre, le Parlement namibien n'a pas mis en place une Commission du budget, visant à superviser les processus budgétaires et à effectuer le suivi de l'exécution du budget. Il se peut que la Namibie décide d'aborder les délais des crédits budgétaires et de leur approbation, lorsqu'elle envisagera d'apporter des amendements à sa Loi de finances publiques.

Une fois que le budget devient une loi, la totalité des montants affectés sont mis à disposition des BMA pour être dépensés. Les dépenses publiques sont également soumises au processus de passation des marchés publics comme décrit dans la Loi de 1996 relative à la Commission nationale des appels d'offres. L'exécution du budget est suivie et évaluée au moyen de différents systèmes et processus, y compris du Système intégré de gestion financière (IFMS) et de l'audit interne et externe. Ces actions se traduisent par la publication des rapports de l'Auditeur général, des rapports de redevabilité et des audiences publiques du Comité des comptes publics.

3.3.1 Système d'informations sur la gestion financière

Alors que la conception de base de la réforme de l'élaboration du budget-programme en Namibie a été relativement orthodoxe et généralement en harmonie avec les bonnes pratiques, il avait été reconnu en 2009 que la réforme n'avait pas été suffisamment élaborée pour permettre la gestion des dépenses en fonction des programmes (FMI, 2011). L'un des principaux domaines concernait la possibilité de fournir une comptabilité financière et des rapports financiers complets des dépenses inscrites au budget en fonction des programmes. Bien que les programmes et les activités budgétaires aient été formulés et présentés au Parlement pour l'ensemble des BMA, tels qu'ils figurent dans le document budgétaire pluriannuel du CDMT, la structure budgétaire administrative traditionnelle fondée sur les intrants (moyens) est restée la base juridique pour le contrôle des dépenses. Bien qu'une courte période de transition (d'une à trois années) gérant des systèmes parallèles de budgétisation, est souvent une étape prudente, la poursuivre indéfiniment s'avère une option inefficace.

Le projet pilote « Gestion du budget par programme (GBP) » – a été lancé en 2009, avec le soutien du FMI, en tant que première étape essentielle pour relever le défi de présentation de rapports comptables et financiers. Le projet visait à permettre au gouvernement d'établir des rapports sur les dépenses selon les programmes et les activités (c.-à-d. les sous-programmes) budgétaires au sein du système comptable. De tels rapports permettaient de mesurer les résultats (le bilan comptable) des dépenses par rapport aux programmes budgétaires tels que décrits dans le CDMT et pouvaient également révéler des estimations plus précises de coûts de fourniture des extrants et de réalisation des résultats de politiques afin de guider les discussions sur l'efficacité et l'efficacité en vue de réaffecter des crédits de façon peut-être plus rationnelle.

La mise en œuvre de cette réforme est en partie une question technique mais exige également des stratégies de gestion du changement à considérer attentivement, car elle modifie la façon dont les dépenses sont comptabilisées au sein des BMA. En raison de la complexité de la réforme, l'assistance technique du FMI a été priée de soutenir le changement.

En 2009, quatre BMA ont été sélectionnés pour un projet pilote visant à tester dans quelle mesure les BMA sont prêts à adopter la réforme. Les BMA-pilotes comptaient le MdF, la CNP, le bureau de l'Auditeur général et le ministère de l'Environnement et du Tourisme. Au départ, il a été convenu que ces BMA commenceraient leur comptabilité sur les bases de cette nouvelle approche à compter du début de l'exercice 2010/2011. Une conséquence importante de la décision d'aborder cette tâche par un projet pilote (plutôt que par un déploiement total dans l'ensemble des BMA) a été que ces quatre organismes, ainsi que tous les autres BMA, pouvaient continuer à comptabiliser les dépenses de manière traditionnelle. Il a donc été convenu, que la nouvelle approche fonctionnerait parallèlement au système comptable et de rapports traditionnel, et qu'elle ne disposerait d'aucune base juridique en ce qui concerne l'imposition de contrôles financiers ou de présentation de rapports budgétaires formels de fin d'exercice au Parlement.

Malheureusement, les progrès de la mise en œuvre du projet pilote ont été lents et les résultats du projet restent peu clairs en ce qui concerne la mise au banc d'essai de la capacité des BMA à effectuer la comptabilité en fonction des programmes. Malgré ces défis, les changements nécessaires au système technique ont été entièrement réalisés avec l'aide de l'entrepreneur responsable du soutien à la maintenance de l'IFMS. Bien qu'il ne soit pas complètement utilisé, un nouveau plan comptable a été activé au sein de l'IFMS en avril 2012, comme indiqué dans le Tableau 2.

Actuellement (exercice 2012/2013), seuls certains BMA, y compris le MdF et le ministère de l'Éducation, utilisent la nouvelle fonction de budget-programme dans le Plan comptable mis à jour. Par conséquent, la plupart des BMA doivent maintenir un système parallèle, manuel, pour effectuer le suivi et faire état des dépenses par programme et par activité afin d'élaborer les rapports de redevabilité annuels.

Tableau 2 : Modifications du Plan comptable

Plan comptable avant 2012			Nouveau Plan comptable		
SEGMENT	No. du Plan	Exemple	SEGMENT	No. du Plan	Exemple
Indicateur	2	01	Indicateur	2	01
Vote/division principale	4	0904	Vote	4	0904
Sous-division	3	001	Division principale	2	01
Poste	4	0101	Programme - sous-programme/activité	6	06
Projet/programme	6	000000	Sous-division	3	001
Centre de coûts	6	000000	Poste	4	0101
Code d'identité	4	0904	Projet (cnp)	6	NPC-Code
Entité du rapport	2	00	Centre de coûts	6	Oshakati
			Entité du rapport	2	00
Ex. 01.0904.001.0101.000000.000000.0904.00			Ex. 01.09.04.010012.01.0001.000000.0shakati.00		

3.4 Suivi des performances, présentation de rapports et évaluation des performances

Le suivi des tendances administratives (c'est-à-dire des intrants et des activités) et l'évaluation des réalisations (c.-à-d. des extrants et des résultats) soutiennent les évaluations des progrès en fonction des objectifs de politiques identifiés dans les plans stratégiques des ministères et devraient guider la planification future et la formulation des politiques. Les rapports devraient fournir des informations sur les dépenses réelles des programmes par rapport aux budgets, ainsi que sur la fourniture effective des extrants et sur la réalisation des résultats, et devraient être étalonnés en fonction des normes ou des performances prévues.

En Namibie, un important système de collecte et de communications d'informations sur les performances des ministères dépensiers existe et comprend :

- Le PND quinquennal établi par la CNP, qui vise à réaliser la « Vision 2030 » du gouvernement namibien, de devenir un pays prospère, industrialisé d'ici 2030. Le 4^e et plus récent plan (PND4) a été publié en juin 2012.
- Le PMT détermine des centaines d'objectifs et de cibles stratégiques et plus de 2 000 indicateurs de performances. Le MdF est responsable du cadre du PEMP, et la présentation de rapports en fonction des cibles et indicateurs du PEMP a été intégrée, jusqu'à une date récente, dans les PMT qui composent le document du CDMT. La pratique consistant à publier le PEMP avec le PMT a été abandonnée dans le document budgétaire du CDMT de 2012/2013 en raison de l'incertitude croissante concernant la qualité et la pertinence des informations. Cependant, bien que les données du PEMP ne soient plus publiées, le processus de collecte de données et de présentation de rapports par les BMA au MdF se poursuit. La Namibie est manifestement à un stade critique concernant le PEMP et les enseignements tirés à propos des systèmes de performance déterminés de manière centralisée devraient être soigneusement examinés et appliqués aux réformes futures de cette nature.
- Les plans stratégiques quinquennaux pour l'ensemble des 31 BMA et des 13 conseils régionaux, qui sont une initiative du CPM.

Les fardeaux de conformité et de présentation de rapports que les trois cadres imposent au personnel restreint chargé de la planification et des finances dans chaque BMA est potentiellement élevé, et il semble que seule une faible partie des informations communiquées à l'administration centrale soit réellement utilisée. Des trois cadres de gestion des performances, le PMT est le plus constant. Les ministères dépensiers doivent déterminer des objectifs et des cibles ministérielles (environ quatre ou cinq par unité de vote). Chaque ensemble de cibles est censé être axé sur les extrants ou sur les résultats et devrait rester relativement stable au fil du temps. Les cibles ministérielles devraient avoir un horizon à moyen terme (quatre à cinq ans), avec une trajectoire annuelle précise de la valeur de la ligne de référence au niveau visé. Aux côtés des PMT, les BMA sont tenus de produire des rapports de redevabilité indiquant les performances déclarées par rapport à chacun des objectifs et des cibles ministérielles de l'exercice précédent, y compris les explications à l'égard de tout écart. Toutefois, la validité des informations fournies dans ces rapports de redevabilité est discutable en raison du manque de contrôles internes des données sur les performances.

Ceci dit, certains signes indiquent que les données relatives aux performances commencent à guider les décisions budgétaires. Dans leurs soumissions de budget annuel, les ministères dépensiers sont tenus de justifier leurs demandes de ressources supplémentaires en sus de leur enveloppe budgétaire (plafond des crédits) en fonction de leur impact sur leurs cibles ministérielles et de leur contribution à leurs objectifs. Les audiences sur le budget et les débats parlementaires mettent de plus en plus l'accent sur les questions de performance et de l'optimisation des ressources. Bien que le Service de l'Auditeur général concentre toujours l'essentiel de ses ressources sur les audits financiers traditionnels des comptes ministériels, il consacre désormais environ 15 % de son temps à des audits de performance des domaines tels que la Santé, l'Éducation et le Logement (FMI, 2011). Bien que la qualité des données et la capacité d'analyse doivent être améliorées, ces pratiques contribuent au moins à établir une culture où les résultats comptent.

Des progrès considérables ont été également réalisés en ce qui concerne les examens des programmes ciblés (par ex., les évaluations). Le gouvernement, avec le soutien d'une délégation de l'Union européenne, a terminé un examen des dépenses publiques (EDP) du secteur de l'Éducation en 2011, identifiant des opportunités importantes d'amélioration de la gestion financière et des performances. Dans la plupart des cas, des données de performance de haut niveau fourniront, au mieux, une indication selon laquelle un programme ne se déroule pas comme prévu ; cependant, cette indication sera rarement suffisante pour permettre au gouvernement de déterminer si la solution est de dépenser plus ou de dépenser moins sur ledit programme. Par conséquent, les EDP représentent une étape importante dans la poursuite de l'élaboration du budget-programme.

3.5 Conception de programmes pour la responsabilité managériale et l'obligation de rendre compte (redevabilité des gestionnaires)

La responsabilité managériale et l'obligation de rendre compte sont essentielles à l'élaboration du budget-programme. Bien qu'il ne soit pas souhaitable de formuler des budgets-programmes pour se conformer à des structures organisationnelles et vice versa, il est essentiel qu'il existe des rapports clairs (c.-à-d. une mise en correspondance) entre les deux concepts. Ces derniers garantissent que la mise en œuvre des programmes et la prestation de services peuvent être contrôlées et que l'unité administrative appropriée au sein d'une organisation peut se voir attribuer une responsabilité sans ambiguïté et l'obligation de rendre compte des résultats.

Il existe deux approches qui peuvent être adoptées pour s'occuper des conflits courants entre la structure organisationnelle et la structure programmatique. La première consiste à déterminer des programmes autour de structures organisationnelles, même lorsqu'elle implique de s'écarter fortement du principe des programmes axés sur les résultats. La seconde est de maintenir le principe des programmes axés sur les résultats et d'accepter le fait qu'il y aura des différences entre la structure organisationnelle et la structure de programmes – dont certaines peuvent être temporaires, mais d'autres permanentes. Il faut mettre en place des stratégies de gestion pour s'occuper de la divergence, par exemple en attribuant des responsabilités claires au niveau des sous-programmes. Dans la pratique, une combinaison de ces deux approches est non seulement habituelle, mais, dans une certaine mesure, inévitable (Robinson, 2011).

En Namibie, aucune instruction n'est fournie aux BMA quant à la conception des programmes. Dans certains cas, les programmes reflètent les structures organisationnelles, tandis que dans d'autres cas, les programmes reproduisent les principales fonctions ou les lignes de produits des BMA. Dans d'autres cas encore, comme l'Éducation, les programmes se concentrent sur les principaux résultats. Dorénavant, il sera plus important que des instructions précises soit communiquées aux BMA sur la conception de leurs programmes, compte tenu de l'intention déclarée de comptabiliser, de faire état et de gérer en fonction des programmes. Il conviendrait d'inclure de telles instructions dans le manuel d'élaboration du budget-programme proposé.

Le critère clé pour la conception des programmes devrait être qu'ils représentent les résultats qu'un BMA est tenu de réaliser. Dans le cas de BMA qui pourraient avoir une vision étroite en termes de résultats (par exemple, un ministère chargé de politique), les programmes budgétaires pourraient être conçus afin de refléter les principaux intrants. Cela signifie que des BMA avec plusieurs responsabilités de politiques sectorielles (par exemple, le ministère de l'Agriculture, des Eaux et Forêts, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de l'Environnement et du Tourisme) auraient besoin d'une structure programmatique permettant aux dépenses d'être correctement présentées et contenues dans leur unité de vote globale, selon ces responsabilités de politique distinctes. Tout mouvement de fonds au sein du budget du BMA, devrait donc être totalement transparent en ce qui concerne ses impacts sur ces secteurs et, par conséquent, en ce qui concerne ses extrants et ses réalisations (c.-à-d. ses résultats) dans chaque secteur. Ceci pourrait figurer au niveau soit du programme soit du sous-programme de la structure.

L'équipe réalisant l'ECCP a été informée que les ministères de l'Éducation et de la Santé ont récemment pris l'initiative de concevoir à nouveau plusieurs de leurs programmes pour s'aligner sur les résultats. Ce type de processus de révision de conception de programmes pourrait être entrepris

pour d'autres ministères à travers une série de discussions impliquant le personnel du MdF, du CPM et de la CNP ainsi que de chaque BMA lors de la préparation du prochain budget. L'Annexe A comprend une ventilation détaillée du nouveau budget-programme du ministère de l'Éducation, qui intègre les activités, les sous-activités (pour usage interne seulement), les inducteurs de coûts principaux et la mise en correspondance par rapport à une unité administrative pour plus de clarté en ce qui concerne la responsabilité managériale et l'obligation de rendre compte. Cette approche sera utilisée pour la première fois au cours de l'exercice 2013/2014 et pourrait fournir un exemple encourageant de ce qu'il est possible de réaliser au sein de l'administration namibienne, et que le MdF et d'autres BMA pourraient adapter et reproduire à leurs propres fins.

4. Stratégie de mise en œuvre

L'introduction de réformes en matière d'élaboration du budget-programme représente une tâche ambitieuse qui nécessite une stratégie de mise en œuvre bien développée et bien ordonnée. Afin d'assurer la mise en œuvre et la conception réussies de la réforme, il est important :

- D'effectuer une analyse diagnostique détaillée du système budgétaire actuel, en particulier du cadre juridique ;
- De procéder à une analyse diagnostique approfondie sur la façon dont les fonctions, les rôles et les responsabilités des différents acteurs au sein du gouvernement et du Parlement seront affectés ;
- D'acquérir une connaissance approfondie des réformes complémentaires qui sont nécessaires pour soutenir l'élaboration du budget-programme ;
- D'avoir une solide stratégie de consultations soutenues avec les acteurs et les parties prenantes, en particulier, les BMA et la société civile ;
- De disposer d'une stratégie globale pluriannuelle soutenue de renforcement des capacités destinée au MdF, aux ministères dépensiers, au Conseil des ministres et aux fonctionnaires parlementaires, ainsi qu'aux dirigeants politiques, pour s'assurer qu'un niveau élevé de compréhension de l'élaboration du budget-programme soit développé et maintenu au fil du temps ;
- De bien comprendre les concepts, processus et systèmes nécessaires à l'élaboration du budget-programme et d'élaborer des explications simples qui peuvent être communiquées au moyen d'un manuel relatif à l'élaboration du budget-programme ; et,
- D'avoir une feuille de route précise qui :
 - Détermine les changements nécessaires ;
 - établit des priorités et ordonnance les réformes ; et,
 - couvre les diverses questions à considérer lors de la gestion de projets complexes au sein de l'administration, telles que l'identification des champions politiques et des champions techniques et les rôles qu'ils doivent jouer, afin d'assurer une direction (gestion) soutenue, en particulier au MdF.

Les réformes de l'élaboration du budget-programme peuvent être mises en œuvre : (i) en utilisant une approche dite du « Big-Bang » qui prévoit l'introduction simultanément d'un ensemble complet de réformes connexes au sein de tous les ministères ; (ii) grâce à une approche progressive dans laquelle des mini-réformes sont introduites au sein de toute l'administration publique selon un ordonnancement (agencement) mesuré et intentionnel ; ou, (iii) à l'aide d'une approche pilote qui prévoit que la réforme soit d'abord introduite auprès de quelques ministères, puis déployée dans d'autres ministères à un stade ultérieur. Il n'existe pas de méthode permettant d'introduire la réforme qui convienne de façon définitive, et différentes stratégies peuvent être appropriées, selon la taille et la structure de l'administration publique, la complexité de la réforme, et les capacités du MdF et des ministères dépensiers d'absorber le changement et de s'y adapter (CABRI, 2010).

4.1 La feuille de route

On croit souvent à tort que l'élaboration du budget-programme n'est qu'une formulation technique budgétaire et qu'une réforme de présentation (« présentationnelle ») qui peuvent être gérées exclusivement par le MdF et qui peuvent être mises en œuvre au cours d'un ou deux cycles budgétaires. L'élaboration du budget-programme doit plutôt être considérée comme une réforme d'ensemble de l'administration publique, en raison de son impact potentiel sur l'élaboration des politiques, sur les recommandations de financement et d'affectation et sur la stratégie et la prestation nationale et ministérielle, y compris le suivi, la présentation de rapports et l'évaluation. C'est pourquoi, il est indispensable que la réforme soit conceptualisée et gérée comme un projet complexe qui exige l'application de principes sains de gestion des projets.

Cela ne semble pas avoir toujours été le cas dans le cadre de l'expérience namibienne. Bien qu'une vision triennale de réforme ait existé lors de son lancement, la réforme a évolué au moins sur une période de huit ans de manière parfois non dirigée, avec des changements prenant plus de temps que prévu ou nécessaires à mettre en œuvre, ce qui risque de provoquer l'épuisement de la réforme. La façon dont les changements apportés au plan comptable ont été gérés illustre bien cette situation. Comme susmentionné, cette réforme envisageait un projet-pilote au sein de quatre BMA, commençant en avril 2010. Bien qu'une assistance ait été fournie par le FMI, et que des modifications techniques aient été apportées par l'entrepreneur chargé de la maintenance de l'IFMS, le projet-pilote n'a pas été déployé comme prévu. Par conséquent, l'occasion de tirer des enseignements du processus a été ratée. L'ensemble des BMA aurait dû commencer à utiliser la fonctionnalité de programmes dans le cadre de l'IFMS à la mi-2013 ; toutefois, en raison du manque de tests, ce déploiement peut courir le risque d'être annulé ou interrompu en raison d'une mise en œuvre inefficace.

Une planification et une gestion de projets appropriées sont essentielles à la réussite de toute réforme complexe. Au fur et à mesure que la Namibie consolide cette réforme, il sera utile de s'assurer qu'elle est guidée par un plan de réforme solide. En outre, la Namibie devrait fortement envisager la création d'une structure de gouvernance efficace de gestion de projets, composée de parties prenantes et d'acteurs clés pour guider la phase de consolidation de la réforme. Des structures de comités similaires ont été mises en place et jugées bénéfiques pour guider les réformes au Kenya et en Sierra Leone.

4.2 Réformes complémentaires

En raison de la portée de cette réforme, il est vital que les autres réformes qui doivent être mises en œuvre pour soutenir l'élaboration du budget-programme efficace soient considérées soigneusement. Il s'agit :

- des modifications nécessaires apportées, le cas échéant, au cadre juridique des finances publiques ;
- des modifications nécessaires apportées aux cadres ou aux méthodologies de planification nationale et ministérielle aux fins de conformité ;
- des changements apportés aux processus de préparation et de formulation du budget, y compris aux fonctions de travail d'analyse du budget et de documentation budgétaire ;
- du recyclage du personnel chargé des fonctions de finances et de planification au sein du MdF et des ministères dépensiers ;
- des changements à apporter aux cadres et aux systèmes de comptabilité financière et de présentation des rapports, tels que le plan comptable et les états annuels de performance financière et non financière ;
- de la réorientation des cadres supérieurs et des dirigeants politiques dans les ministères dépensiers sur l'utilisation des méthodologies d'élaboration du budget-programme en vue de renforcer une mentalité de gestion axée sur les résultats au sein

de la fonction publique, y compris les liens aux systèmes de gestion des performances individuelles ;

- des modifications apportées aux systèmes et aux méthodologies de gestion des programmes et des projets utilisées par l'administration publique ;
- des changements apportés aux systèmes, processus et procédures de suivi et de présentation de rapports sur les performances ministérielles ou sectorielles ;
- des modifications apportées aux systèmes, processus et procédures d'évaluation des programmes ; et,
- des changements apportés aux systèmes, processus et procédures d'audit.

La Namibie a connu des réussites et a fait face à des défis en ce qui concerne la mise en œuvre des changements nécessaires au soutien efficace de l'élaboration du budget-programme. Alors que le cadre juridique n'a pas encore été ajusté, la ministre des Finances a utilisé ses pouvoirs pour déterminer la forme du budget déposé devant le Parlement, qui, depuis 2004-2005, a été conforme aux PMT qui utilisent les programmes comme base de présentation des budgets.

Cependant, la Namibie n'a pas effectué de modifications quelles qu'elles soient aux cadres de planification nationale ou ministérielle à des fins de conformité. Ces cadres relèvent de la responsabilité de la CNP et du CPM, respectivement. Bien que des tensions puissent avoir existé par le passé, qui limitaient la coopération entre les trois principaux acteurs de l'administration centrale, ces institutions et le MdF ont récemment entamé des discussions pour examiner des changements favorables au renforcement de la pertinence et de l'impact des réformes en matière d'élaboration du budget-programme. Il s'agit d'un processus important qui pourrait à l'avenir donner des résultats positifs au système namibien de planification et d'élaboration du budget.

Des changements importants ont été apportés dans le cadre des processus de préparation et de formulation du budget en Namibie en raison de l'élaboration du budget-programme. Beaucoup plus d'informations sont maintenant demandées et fournies lors du processus budgétaire ; toutefois, des questions concernant la qualité contre la quantité sont posées. Également, le renforcement des capacités des principales ressources comme les analystes du budget (c'est-à-dire les comptables et les économistes du MdF) qui sont censés examiner et valider la fiabilité des informations sur les performances, n'a pas progressé au rythme de l'augmentation des volumes et des nouvelles attentes. Il est aussi permis de s'interroger pour savoir si la charge de travail supplémentaire imposée aux analystes de budget devrait être considérée, et si des ressources supplémentaires devraient être employées, dans la section analyse de budget. Si ces questions ne sont pas traitées, l'excès d'informations risquerait de se matérialiser, ce qui aurait pour résultat de réduire les niveaux de compréhension et d'analyse en ce que concerne les intrants, les activités, les extrants, les résultats, et donc, l'efficacité et l'efficacité de la prestation des services.

La Namibie a également incorporé des changements très importants dans les systèmes de comptabilité financière et d'établissement des rapports (y compris ceux faisant état des performances). Le plan comptable a été mis à jour avec la fonctionnalité nécessaire, bien que les progrès réalisés dans le cadre du déploiement et d'une meilleure acceptation aient posé un défi de taille, dû principalement à un manque d'encadrement technique par le MdF. Le ministère des Finances a déployé le rapport de redevabilité en 2008 pour s'assurer que les BMA fassent état des performances en ce qui concerne les objectifs, les cibles ministérielles et les programmes inclus dans leur PMT. Bien que cette initiative mérite d'être louée, plusieurs lacunes qui sont constatées pourraient être comblées afin de renforcer la pertinence et les avantages de ce processus de rapport. Par exemple, le MdF pourrait envisager de combiner ce rapport avec les états financiers annuels, ce qui pourrait se traduire par un certain nombre d'avantages clés, y compris l'audit des informations relatives aux performances. Le moment de présentation du rapport serait également avancé d'environ six mois et coïnciderait avec la présentation des états financiers annuels au Comité des comptes publics. Par conséquent, il pourrait énormément améliorer la supervision (tutelle) législative.

4.3 Renforcement des capacités et consultation

Le renforcement systématique et soutenu des capacités et la consultation sur les questions d'élaboration du budget-programme entre les acteurs et les parties prenantes se sont avérés insuffisants en Namibie. Bien le concept soit bien connu du personnel des finances et, dans une certaine mesure, des planificateurs et des autres gestionnaires des BMA, la compréhension des questions fondamentales telles que la comptabilité analytique ou l'attribution de responsabilités managériales ou les liens à la planification ministérielle, est extrêmement limitée. Le renforcement des capacités doit inclure des stratégies et des efforts qui sont plus substantiels que des présentations et des références normalisées dans la circulaire budgétaire.

5. Impact de l'élaboration du budget-programme

La Namibie a accompli des progrès importants et a pris de nombreuses mesures appropriées en ce qui concerne la conceptualisation, la mise en œuvre et l'utilisation de l'élaboration du budget-programme. Toutefois, le bilan sur le plan des avantages réels et tangibles de l'élaboration du budget-programme en Namibie est mitigé. Cela est dû principalement au système partiel et pourtant résilient à l'élaboration du budget-programme fonctionnant. L'élaboration du budget-programme peut être examinée dans le contexte de diverses perspectives, y compris la gestion, les affectations, la présentation de rapports et l'autonomisation, en tant que principales dimensions des programmes gouvernementaux sur lesquelles l'élaboration du budget-programme tend à avoir un impact.

5.1 Autonomie managériale, autonomisation et obligation de rendre compte – faire confiance mais contrôler

La promesse de l'élaboration du budget-programme d'un point de vue managérial est de réduire la gestion au niveau microéconomique en échange d'engagements par rapport aux résultats. Ce principe fondamental, bien que simple et élégant, est extrêmement difficile à réaliser dans la pratique, surtout au cours de la transition d'approches de gestion descendante plus rigides à une approche qui oblige les gestionnaires à gérer. Les programmes axés sur les résultats sont censés fournir un concept utile pour relier les modèles logiques et les allocations, afin de donner aux gestionnaires une plus grande flexibilité pour décider de la combinaison des ressources, des intrants, des activités et les processus à exploiter afin de fournir les résultats promis en ce qui concerne les extrants et les réalisations. Toutefois, pour que cette approche ambitieuse s'installe au sein de l'administration publique, plusieurs réformes interdépendantes devront se concrétiser pour s'assurer, lors de la levée des contrôles, que des incitations aient été mises en place pour influencer le comportement.

Au bout du compte, il ne suffit pas simplement de mettre le budget sur une base axée sur les résultats si les autres systèmes ne se conforment pas également à cette nouvelle philosophie. Par exemple, il faut apporter des changements aux règles comptables, telles que la façon dont les virements sont demandés, examinés et approuvés. Les règles relatives à la passation des marchés doivent aussi changer pour permettre aux gestionnaires une plus grande flexibilité, tout en s'assurant en même temps, que les principes d'ouverture et d'équité à l'égard de la passation des marchés soient renforcés. Cette adaptation nécessite souvent le déploiement et l'utilisation des systèmes d'information modernes. Les règles régissant la fonction publique doivent également changer, donnant aux gestionnaires une plus grande marge de manœuvre pour l'organisation de leurs ressources humaines et pour la mise au point de systèmes d'incitations et d'obligation de rendre compte.

Il est clair que, même dans les bureaucraties les plus avancées, la réalisation du plein potentiel en matière d'autonomie, d'autonomisation et d'obligation de rendre compte accrues, représente un défi important, car elle requiert en fin de compte un changement de culture organisationnelle. En Namibie, peu de ces conditions existent. Bien qu'un IFMS de pointe soit utilisé, et que la fonctionnalité de programmes a été ajoutée cette année, les règles comptables relatives aux virements (c'est-à-dire la base juridique du contrôle des crédits) n'ont pas changé. Par conséquent, les gestionnaires doivent encore gérer leur financement sur la base des unités administratives et l'élaboration du budget-programme continue d'exister en dehors du système comptable dans des systèmes parallèles manuels de chaque BMA, conservé de façon à soutenir la production du rapport

de redevabilité. Il existe un sentiment que cette approche exigerait d'apporter des amendements à la Loi de finances publiques. Il faudrait le vérifier, car s'il est vrai que la Loi définit la base du contrôle des crédits en fonction des divisions principales, elle ne définit pas ce que l'on entend par « une division principale », sauf pour indiquer au Chapitre 1 qu'elle « signifie une division principale montrée dans une prévision de dépenses ». En d'autres termes, le ministre des Finances pourrait probablement lui donner n'importe quel sens, y compris celui de « programme ». Les règles sur la passation des marchés n'ont pas changé pour les mêmes raisons.

Les règles régissant la Fonction publique en Namibie posent un problème important, car elles exigent que la Commission de la Fonction publique approuve toutes les modifications même mineures apportées aux systèmes organisationnels des BMA, ce qui limite considérablement l'autonomie de gestion. Par exemple, au sein du ministère de l'Éducation, la plupart des postes de haute direction requièrent au moins 8 à 10 ans d'expérience en tant qu'enseignant pour être habilité à exercer ces postes, cette condition agit comme un obstacle au recrutement et au maintien des compétences appropriées au sein du ministère.

5.2 Amélioration de la qualité des recommandations d'affectation – de meilleures décisions sur les ressources

On a l'impression que la nature des discussions budgétaires a changée depuis la mise en œuvre de l'élaboration du budget-programme. Avant la mise en œuvre de l'élaboration du budget-programme, l'accent était principalement mis sur les intrants (moyens) ainsi que sur les activités, et les compétences de négociation du ministère concerné jouaient un rôle important pour déterminer si des fonds supplémentaires seraient alloués. Maintenant, les audiences sur le budget se concentrent sur les extrants et les résultats, bien que l'établissement des coûts des intrants et des extrants requis pour obtenir les résultats représente un défi. Il est également nécessaire au cours du processus budgétaire de justifier les demandes budgétaires quant à leur pertinence par rapport aux principales priorités du PND.

Bien que la réorientation des audiences budgétaires soit considérée comme un processus continu, en particulier dans les domaines de l'analyse des politiques et de l'utilisation des informations sur les performances, les BMA et le MdF signalent que le discours est beaucoup plus axé sur les performances et les résultats qu'il ne l'était il y a quelques années seulement. En outre, l'approche consistant à utiliser les informations de performances non financières dans les discussions budgétaires et les allocations budgétaires futures, doit être davantage développée dans le processus des audiences budgétaires et dans le cadre de la formulation du budget en général.

Il existe également une capacité inappropriée au sein des BMA et du MdF d'utiliser les informations sur les performances, y compris dans le CDMT, pour analyser la mise en œuvre des politiques et pour la rattacher aux affectations financières. Pour relier les informations financières aux informations non financières à des fins budgétaires, il suffit que les analystes de budget posent les bonnes questions aux ministères dépensiers afin d'utiliser les informations disponibles de manière plus ciblée.

Le renforcement des capacités analytiques nécessaires à l'évaluation des propositions quant à leurs impacts et rentabilité probables, s'est avéré une tâche longue et ardue. Même lorsque les capacités ont été renforcées au sein du MdF, la nature hiérarchique de la gestion, ainsi qu'une réticence à critiquer les propositions qui peuvent provenir d'échelons supérieurs d'autres BMA, a signifié qu'il n'est pas toujours évident que l'analyse ait été appliquée avec efficacité (Randal).

5.3 Orientation axée sur les performances et obligation de rendre compte – gestion axée sur les résultats

Depuis l'introduction de l'élaboration du budget-programme, l'orientation axée sur les performances de l'administration publique a considérablement augmenté. En fait, le volume d'informations sur les performances au sein des BMA est maintenant peut-être devenu excessif au point que les gestionnaires passent énormément de temps à établir des rapports plutôt qu'à gérer. Aussi,

certaines personnes interrogées ont posé des questions concernant le type d'informations sur les performances utilisées, faisant remarquer que la plupart semblait cibler les activités et les processus et non les résultats importants aux objectifs nationaux ou sectoriels du développement. Actuellement, la CNP, le CPM et le MdF exigent des BMA des rapports sur les performances de différents types. La CNP exige que les BMA produisent des rapports tous les six mois par rapport aux plans annuels d'exécution sectorielle qui sont nécessaires en ce qui concerne les contributions des BMA aux PND4. Le CPM demande aux BMA d'élaborer des plans stratégiques ministériels et des plans opérationnels détaillés pour guider les processus de gestion du personnel également définis par le CPM. Le MdF exige la production de PMT dans le cadre du processus budgétaire et de rapports de redevabilité sont présentés avec le budget, faisant rapport en fonction du PMT de l'exercice précédent. En outre, les BMA sont tenus de maintenir et de mettre à jour les données du PEMP. En somme, la quantité d'informations sur les performances disponible au sein de l'administration publique pourrait être rationalisée, en faveur de moins d'informations, celles-ci devant être plus utiles et intégrées.

5.4 Donner du pouvoir au Conseil des ministres, au Parlement et à la société civile – transparence et participation

En comparant les informations actuellement disponibles à ce qui était disponible avant la mise en œuvre de l'élaboration du budget-programme, les parties prenantes sont d'accord pour dire qu'elles sont mieux placées pour examiner les performances du gouvernement/de l'administration publique. Il existe bien sûr des possibilités d'amélioration du niveau de détail, du format, de la rapidité et de la pertinence de l'information. Par exemple, le MdF a commencé à rationaliser la quantité d'informations fournies, en décidant récemment par exemple d'interrompre la publication des données du PEMP dans les PMT. Cette initiative pourrait annoncer un geste dans la bonne direction d'informations sur les programmes et les performances réduites mais améliorées. Selon le MdF, le cadre des données du PEMP a été de plus en plus critiqué ces dernières années par les BMA, car étant trop large, comprenant trop d'indicateurs non pertinents et n'étant pas entièrement maîtrisés par les acteurs eux-mêmes ; Il était de plus en plus considéré comme étant le cadre de gestion des performances du MdF plutôt que celui des BMA, et donc, était devenu dépassé et administrativement pesant. Dorénavant, il est indispensable que les trois ministères de l'administration centrale, à savoir le MdF, le CPM et la CNP, travaillent de façon de plus en plus intégrée en vue de garantir la clarté institutionnelle de responsabilité des cadres et des contrôles de données sur les performances. Il est essentiel que tout système complexe, mis en place pour encourager l'amélioration du suivi, de l'évaluation et de l'apprentissage, reste dynamique. Cette mise en place ne pourra être réalisée qu'au travers de l'existence d'un « centre de réflexion » qui gère, coordonne et met à jour le système en permanence, tout en assurant la stabilité. Le Parlement doit améliorer sa capacité d'absorber les informations fournies et de poser des questions à leur sujet, afin que les demandes de meilleures informations plus rapides, puissent être satisfaites.

6. Conclusion

Le parcours de la réforme de l'élaboration du budget-programme en Namibie n'a pas bénéficié d'une voie linéaire, ininterrompue et sans obstacles. Tandis que les éléments constitutifs sont maintenant en place, les progrès se sont caractérisés par quelques départs-arrêts et initiatives incomplètes, y compris le statut du cadre du PEMP et la réforme comptable. Cependant, plusieurs avancées majeures méritent d'être célébrées, compte tenu des niveaux de capacités au sein du MdF et des ministères dépensiers, en particulier compte tenu du volume d'informations sur les politiques et les performances, publié annuellement, ce qui a fortement amélioré : la disponibilité des informations sur les dépenses publiques et la planification des finances publiques et macroéconomiques ; ainsi que leur accessibilité. Il est probablement juste d'estimer que la Namibie a parcouru environ deux-tiers du chemin pour atteindre un point où elle peut récolter tous les avantages de l'élaboration du budget-programme. L'heure est venue de relancer et consolider la réforme.

Alors que plusieurs initiatives pourraient être mises en œuvre à cette fin, la seule étape suivante la plus efficace que le MdF pourrait considérer est de redoubler ses efforts pour améliorer la communication, la clarté du message et la concertation entre les divers acteurs et parties prenantes, notamment la CNP, le CPM, l'Auditeur général, le Parlement et, surtout, les BMA. L'équipe de l'ECCP a constaté d'importants niveaux de malentendu et de manque de clarté sur la nature et l'orientation de la réforme tant au sein du MdF qu'au sein des ministères dépensiers.

En outre, certaines mesures pourraient être prises au cours des deux à trois prochaines années pour stabiliser la réforme et consolider les succès. Ces mesures comprennent :

- la publication d'un manuel relatif à l'élaboration du budget-programme ;
- l'autorisation d'utiliser des méthodes dissociées de comptabilité des coûts par programme ;
- le déploiement des modifications procédurales de présentation de rapports comptables et financiers ;
- la modification du régime de contrôle des crédits par rapport aux programmes ;
- la réunion des documents concernant le CDMT et les prévisions budgétaires en un budget consolidé afin que le programme, les activités et les postes fondés sur les intrants (moyens) soient présentés ensemble pour les dépenses à la fois de fonctionnement et d'investissement ;
- l'accolement de l'obligation de rendre compte et du système d'information financière afin que les principales données administratives, informations sur les performances et informations financières puissent être présentées de manière consolidée et dans les délais ;
- l'intégration totale des programmes budgétaires dans les processus et les cadres de planification, de suivi et d'évaluation, afin que les informations sur les performances puissent être présentées en fonction des programmes, permettant ainsi de garantir une meilleure analyse de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité ; et,
- la collaboration avec l'Auditeur général pour élaborer des procédures efficaces d'audit basé sur les risques, pour vérifier et valider l'honnêteté et l'intégrité des performances déclarées des BMA.

Les défis auxquels font face le MdF et les ministères dépensiers en Namibie sont des défis courants auxquels la plupart des pays sont confrontés lors qu'ils se lancent dans la mise en œuvre d'une réforme

comme l'élaboration du budget-programme. Tout pays souhaitant mettre en œuvre des réformes en matière d'élaboration du budget-programme devrait s'assurer que les éléments constitutifs d'un système de gestion saine des finances publiques soient en place. Ceux-ci comprennent l'élaboration d'un budget crédible annuel par poste (permettant des écarts raisonnables au cours de l'exécution), la capacité de déterminer les coûts des services, des systèmes de contrôle interne et externe fonctionnant et des mécanismes pour répondre aux exigences supplémentaires de la demande d'informations.

Qui plus est, une stratégie de mise en œuvre bien développée et bien ordonnancée est indispensable. Afin d'assurer la mise en œuvre et la conception réussies de la réforme, il est important :

- d'effectuer une analyse diagnostique détaillée du système budgétaire actuel, en particulier du cadre juridique ;
- de procéder à une analyse diagnostique approfondie sur la façon dont les fonctions, les rôles et les responsabilités des différents acteurs au sein du gouvernement et du Parlement seront affectés ;
- d'acquérir une connaissance approfondie des réformes complémentaires qui sont nécessaires pour soutenir l'élaboration du budget-programme ;
- d'avoir une solide stratégie de consultations soutenues avec les acteurs et les parties prenantes, en particulier, les BMA et la société civile ;
- de disposer d'une stratégie globale pluriannuelle soutenue de renforcement des capacités destinées au MdF, aux ministères dépensiers, au Conseil des ministres et au Parlement ;
- de bien comprendre les concepts, processus et systèmes nécessaires à l'élaboration du budget-programme et d'élaborer des explications simples qui peuvent être communiquées au moyen d'un manuel relatif à l'élaboration du budget-programme ; et,
- d'avoir une feuille de route précise qui :
 - détermine les changements nécessaires ;
 - établit des priorités et ordonnance les réformes ; et,
 - couvre les diverses questions à considérer lors de la gestion de projets complexes au sein de l'administration, telles que l'identification des champions politiques et des champions techniques et les rôles qu'ils doivent jouer, afin d'assurer une direction (gestion) soutenue, en particulier au MdF.

Références

- CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2010) *Élaboration du budget-programme : Expériences et enseignements tirés de Maurice*. Disponible sur : <http://www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents>.
- FMI (Fonds monétaire international) (2011) *Namibia program budgeting* (Élaboration du budget-programme de la Namibie) – Document non publié.
- MdF (Ministère des Finances) (2012) *Guide to medium-term plans* (Guide des plans à moyen terme) Windhoek : MdF.
- Randal P (sans date) *It's results that count* (Ce qui compte, ce sont les résultats). Document non publié.
- République du Kenya (2011) *Programme-based budgeting manual* (Manuel d'élaboration du budget-programme). Disponible sur : <http://budget.treasury.go.ke/Docs/PBBM%20manual.pdf><http://www.treasury.go.ke>.
- République de Maurice (2010) *Manual for programme-based budgeting* (Manuel d'élaboration du budget-programme). Disponible sur : <http://www.gov.mu/portal/goc/mof/files/PBBmanual.pdf><http://www.gov.mu/portal/goc/mof/files/PBBmanual.pdf>.
- Robinson M (2011) *Performance-based budgeting manual (Guide de l'élaboration du budget axé sur les performances)*. CLEAR Training Materials [Documents de formation de CLEAR (Centre d'apprentissage sur l'évaluation et les résultats)]. Disponible sur : <http://www.clear.org>.
- Smith C (sans date) *From PEMP to PBB – from conception to inception – the Namibian way!* (Du PEMP à l'EBP – de la conception à ses débuts- la façon namibienne !). Document non publié.
- Webber D (sans date) *MBPB Briefing Papers 2009–11* (Documents d'informations de 2009 à 2011 sur la GBP). Documents non publiés.

Entretiens

Des entretiens structurés ont été entrepris avec des fonctionnaires des institutions suivantes :

- Le ministère des Finances
 - Cabinet du ministre adjoint
 - Bureau du Secrétaire permanent (général)
 - Direction de la gestion du budget
- La commission parlementaire sur les comptes publics
- Le ministère de l'Éducation
- Le ministère de l'Environnement et du Tourisme
- Le ministère de la Santé
- Le ministère du Commerce et de l'Industrie
- Le ministère de l'Agriculture
- La Commission nationale de planification
- Le Cabinet du Premier ministre
- Silnam
- L'Institut de recherche en politique publique (*Institute for Public Policy Research* ou IPPR)
- Le Fonds monétaire international

Annexe A: Extrait de la structure détaillée du budget-programme du ministère de l'Éducation en Namibie

Programme	Activité	Sous-activité	Inducteur de coûts clé	Division principale	Source d'info				
P.01 Enseignement préprimaire (EPP) et Développement de la Petite Enfance (DPE)	01.01 Enseignement dans les écoles préprimaires et DPE (y compris la fourniture du matériel d'apprentissage)	01.01	01. Activités d'enseignement et évaluation d'apprentissage dans les écoles préprimaires et les centres de DPE (à l'exclusion de l'enseignement spécial)	DP. 01.	Régions (via le Dept. Gén. de l'Éduc.)				
			01.01			02. Activités d'enseignement et évaluation d'apprentissage dans les écoles préprimaires et les centres de DPE (enseignement spécial)			
			01.01			03. Fourniture des cahiers/livres d'ex et des lecteurs aux écoles PP et centres de DPE			
			01.01			04. Fourniture des articles de papeterie aux écoles PP et centres de DPE			
			01.01			05. Fourniture de l'équipement pour les aires de jeux aux écoles PP et centres de DPE			
			01.01			06. Fourniture des livres et autres documents aux bibliothèques des écoles PP et des centres de DPE			
			01.01			07. Dévpt. professionnels des enseignants du PP et des aides-éducateurs du DPE organisé par région			
			01.01			08. Sous-activités dans les écoles PP et les centres de DPE qui ne sont pas liées directement à l'enseignement (admin...)			
			01.01			09. Autres sous-activités liées à l'enseignement dans les écoles PP et les centres de DPE			
			01.02			01. Fourniture de l'alimentation scolaire aux écoles PP et centres de DPE	Nb. d'apprenants	Enseignement pré-primaire et DPE	Régions (via le Dept. Gén. de l'Éduc.)
			01.03			Subventions aux écoles préprimaires et aux centres de DPE du privé	Nb. d'apprenants de communautés défavorisées	DP. 01.	Régions (via le Dept. Gén. de l'Éduc.)
			01.03			02. Apport d'un soutien financier autre que les subventions aux écoles PP et centres de DPE du privé	Nb. d'apprenants de communautés défavorisées	DP. 01.	Régions (via le Dept. Gén. de l'Éduc.)

Programme	Activité	Sous-activité	Inducteur de coûts clé	Division principale	Source d'info	
P.01 Enseignement préprimaire (EPP) et Développement de la Petite Enfance (DPE)	01.04 Gestion des internats des écoles préprimaires et des centres de DPE	01.04 01. Gestion des internats des écoles PP et des centres de DPE (à l'exclusion de la nourriture)	Nb. d'internes	DP. 01. Enseignement pré-primaire et DPE	Régions (via le Dept. Gén. de l'Éduc.)	
		01.04 02. Alimentation des internes des écoles PP et des centres de DPE	Nb. d'internes			
		01.04 03. Subventions pour les internats non publics des écoles PP et des centres de DPE	Nb. d'internes			
		01.04 04. Autres activités se rapportant à la gestion des internats des écoles PP et des centres de DPE	Sans objet			
	01.05 Bâtiments et infrastructure de l'enseignement Préprimaire et du DPE	01.05 01. Identification des besoins, études de faisabilité et gestion des appels d'offres des écoles PP et des centres de DPE 02. Construction et rénovation des écoles PP et des centres de DPE 03. Identification des besoins, études de faisabilité et gestion des appels d'offres des internats des écoles PP et des centres de DPE 04. Construction et rénovation des internats des écoles PP et des centres de DPE 05. Identification des besoins, études de faisabilité et gestion des appels d'offres de maisons d'enseignants des écoles PP et des centres de DPE 06. Construction et rénovation de maisons d'enseignants des écoles PP et des centres de DPE 07. Planification, administration, suivi et évaluation se rapportant aux écoles préprimaires, aux centres de DPE, aux internats et aux maisons d'enseignants 08. Autres sous-activités se rapportant aux écoles préprimaires, aux centres de DPE, aux internats et aux maisons d'enseignants	01.05 01. Diff. entre nb. de bâtiments scolaires requis pour le PP et le DPE et ceux existants	Diff. entre nb. de bâtiments scolaires requis pour le PP et le DPE et ceux existants	DP. 12. Bâtiments et infrastructure	Régions (via le Dept. Gén. de l'Éduc.)
			01.05 02. Diff. entre nb. de bâtiments scolaires requis pour le PP et le DPE et ceux existants	Diff. entre nb. de bâtiments scolaires requis pour le PP et le DPE et ceux existants		
			01.05 03. Diff. entre nb. d'internats requis pour le PP et le DPE et ceux existants	Diff. entre nb. d'internats requis pour le PP et le DPE et ceux existants		
			01.05 04. Diff. entre nb. d'internats requis pour le PP et le DPE et ceux existants	Diff. entre nb. d'internats requis pour le PP et le DPE et ceux existants		
			01.05 05. Diff. entre nb. de maisons du personnel requises pour le PP et le DPE et celles existantes	Diff. entre nb. de maisons du personnel requises pour le PP et le DPE et celles existantes		
			01.05 06. Diff. entre nb. de maisons du personnel requises pour le PP et le DPE et celles existantes	Diff. entre nb. de maisons du personnel requises pour le PP et le DPE et celles existantes		
			01.05 07. Nb. du personnel travaillant sur les bâtiments et l'infrastructure du PP et du DPE	Nb. du personnel travaillant sur les bâtiments et l'infrastructure du PP et du DPE		
			01.05 08. Sans objet	Sans objet		

