

DGB: PROJET DE PRODUCTION D'UN MOOC SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ENGAGEMENT

SCRIPTS DES CAPSULES VIDEOS DU MODULE 1

Séquence 0 : INTRODUCTION GENERALE DU MOOC

Atelier de formation sur l'élaboration et l'actualisation des plans d'engagement

Bonjour cher participant ou participante!

Bienvenue à notre atelier de formation sur l'élaboration et l'actualisation des plans d'engagement.

Je suis l'enseignant (e) qui va t'entretenir tout au long de ce programme.

Les objectifs de la formation sont les suivants :

- Décrire les généralités sur les plans d'engagement;
- Présenter la démarche d'élaboration des plans d'engagement;
- Mettre en évidence la nature et la portée de la corrélation qui existe entre le plan d'engagement et le plan de trésorerie;
- Expliquer la nature et la portée de la corrélation qui existe entre le plan d'engagement et d'autres instruments de programmation du pilotage infra annuel du budget que sont les plans de passation des marchés et les plans de travail annuels;
- Décrire les différentes phases et étapes qui conduisent à la production d'un plan d'engagement tant au niveau des administrations sectorielles qu'au niveau national;
- Montrer le cadre institutionnel d'élaboration des plans d'engagement notamment les acteurs, leurs rôles et responsabilités ainsi que les différentes interactions qu'ils entretiennent.

Le cours est structuré en six modules à savoir :

- **Module 1 : Les généralités sur le concept de plans d'engagement;**
- **Module2 : Les outils de pilotage associés à l'élaboration des plans d'engagement;**
- **Module 3: La démarche d'élaboration des plans d'engagement sectoriels;**
- **Module 4: La démarche d'élaboration des plans d'engagement consolidés;**
- **Module 5 : Les mécanismes d'actualisation des plans d'engagement;**
- **Module 6 : cadre organisationnel d'élaboration et d'actualisation des plans d'engagement.**

Chaque module sera subdivisé en séquences.

Séquence 0 bis : INTRODUCTION DU MODULE 1
Module 1 : Les généralités sur le concept de plan d'engagement

Bonjour cher participant ou participante!

Bienvenue à notre atelier de formation sur l'élaboration et l'actualisation des plans d'engagement.

Nous allons débiter notre formation par le Module 1 qui porte sur les généralités sur le concept de plan d'engagement (PE). En effet, une compréhension de la démarche d'élaboration des plans d'engagement nécessite une bonne appropriation théorique de ce concept.

De ce fait, ce module a pour but de :

- définir la régulation budgétaire et expliquer sa pratique avant les PE;
- définir la notion de plan d'engagement et présenter ses objectifs et intérêt;
- décrire les caractéristiques des plans d'engagement;
- présenter la typologie des plans d'engagement ;
- décliner les formats de présentation des plans d'engagement
- décliner le champ de couverture des plans d'engagement.

Le découpage du cours est fait comme suit :

Séquence 1 : définition, mesures et pratiques de la régulation budgétaire

Séquence 2 : Définition, objectifs et intérêt du plan d'engagement

Séquence 3 : Typologies des plans d'engagement

Séquence 4 : formats de présentation des plans d'engagement

Séquence 5 : Champs de couverture des plans d'engagement

Séquence 1 : définition, mesures et pratiques de la régulation budgétaire

Bonjour cher participant ou participante!

Bienvenue à notre atelier de formation sur l'élaboration et l'actualisation des plans d'engagement.

Nous allons aborder aujourd'hui la séquence 1 qui porte sur la définition, mesures et pratiques de la régulation budgétaire.

Dans cette séquence, nous allons d'abord t'expliquer ce que c'est que la régulation budgétaire, ensuite nous allons te présenter les insuffisances et irrégularités dans l'exécution du budget qui créent une accumulation d'impayés. Enfin, nous allons t'expliquer comment les plans d'engagement contribuent à l'optimisation de la régulation budgétaire.

La régulation budgétaire consiste à modifier le rythme de la consommation des crédits d'engagement ou de paiement, ou à procéder aux annulations de crédits nécessaires. Elle peut amener l'Etat, en cas de nécessité, à procéder à un ajustement du budget en cours d'exécution pour prendre en charge de nouvelles priorités.

Au Cameroun, le responsable de la régulation budgétaire est le **Ministre des finances**. En effet, l'article 63 alinéa 1 du RFE-AEP dispose que « *Le Ministre chargé des finances est responsable, en liaison avec les Ministres sectoriels, de la bonne exécution de la loi de finances et du respect des soldes budgétaires en application de l'article 13 de la présente loi. A ce titre, afin de prévenir une détérioration de ces soldes, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet de programmer le rythme de consommation des crédits en fonction de la situation de la trésorerie de l'État* ». Dans l'alinéa 2, il est précisé que : « *Si la situation ou les perspectives de trésorerie l'exigent, il peut, en cours d'exercice suspendre temporairement l'utilisation de certains crédits ou annuler certains crédits par arrêté dont copie est immédiatement adressée au Parlement.* »

Par ailleurs, pour renforcer ce dispositif de régulation budgétaire les articles **15 et 80** du RFE-AEP sus-évoqués ont également institué **les plans d'engagement et de trésorerie** au moyen desquels s'effectue la régulation budgétaire.

Avant l'institution des plans d'engagement, la régulation budgétaire présentant des insuffisances dues à la pratique exécutée principalement de trois manières. Tout d'abord par la mise en place des quotas d'engagement des dépenses de fonctionnement assignées aux administrations par trimestre de manière identique sans tenir compte des besoins réels de consommation au cours de la période. Ensuite le blocage de précaution de certaines catégories de dépenses en occurrence les biens et services dont le pourcentage est fixé par le ministre des finances dans la circulaire d'exécution du budget. Enfin, la régulation par la trésorerie à travers la mise en place d'un plan de paiement.

Néanmoins, ces pratiques antérieures à l'institutionnalisation des plans d'engagement n'ont pas permis de freiner l'accumulation des arriérés de paiement. Des dysfonctionnements s'en sont perpétrés parmi lesquels :

- les tensions persistantes de trésorerie;
- l'accumulation des arriérés de paiement de la dette publique;
- le recours excessif aux procédures dérogatoires.

Parmi les causes identifiées de ces problèmes on peut évoquer:

- un déficit dans le partage d'informations entre la Direction Générale du Budget (DGB) et la Direction Générale du Trésor, de la Coopération Financière et Monétaire (DGTCFM);
- et l'absence d'un mécanisme de prévision de décaissements.

Ces problèmes ont conduit le législateur à instaurer un système de régulation budgétaire plus efficace, basé sur un dialogue itératif entre le Trésor et le Budget à travers le plan d'engagement. Celui-ci a pour but de permettre un chainage vertueux entre les besoins de consommations de crédits des ministères et administrations sectoriels et les capacités de mobilisation de la trésorerie, **participant ainsi à garantir la soutenabilité budgétaire en évitant une accumulation excessive des arriérés de paiement.**

Dans cette séquence, nous t'avons défini la régulation budgétaire et présenté les problèmes qui ont conduit à l'adoption des plans d'engagement dans cette régulation budgétaire. Ce qui nous a conduit en dernier ressort à te présenter la finalité des plans d'engagement qui est d'harmoniser les besoins de consommation de crédit et les capacités de mobilisation de la trésorerie par une démarche participative.

Séquence 2 : Définition, objectifs, intérêt et caractéristiques du plan d'engagement

Bonjour cher participant ou participante!

Bienvenue à nouveau à notre atelier de formation sur l'élaboration et l'actualisation des plans d'engagement.

Après t'avoir présenté la définition, les mesures et la pratique de la régulation budgétaire dans la séquence 1, dans cette nouvelle séquence, nous allons nous intéresser tour à tour à la définition **de la notion de plan d'engagement, ses objectifs, son intérêt ainsi que ses caractéristiques.**

Le plan d'engagement est un document de planification de la consommation des crédits budgétaires infra-annuels (c'est à dire au cours d'une année) en cohérence avec la trésorerie de l'État.

Le plan d'engagement décrit de façon synthétique, par mois, les prévisions d'engagements des dépenses de l'État, compte tenu des dates probables d'ordonnancement, ce pour toutes les natures de dépenses et par grandes masses.

Chaque ordonnateur principal du budget de l'Etat produit un plan d'engagement dont la consolidation se fait au niveau de la DGB pour avoir un seul plan d'engagement consolidé qui est annexé à la loi de finances initiale dans un document unique avec le plan de trésorerie.

Les plans d'engagement en termes d'objectifs visent à garantir le règlement de la totalité des crédits de paiement budgétisés au cours d'un exercice par les recettes réellement disponibles afin d'éviter l'accumulation des impayés et in fine d'augmenter le volume de la dette publique. La mise en cohérence du rythme d'engagement des dépenses et la trésorerie serait de nature à permettre une meilleure programmation des paiements.

Le plan d'engagement présente plusieurs avantages. Sans être exhaustif dans ce cours, nous pouvons relever que le plan d'engagement :

- l'optimisation du pilotage par la performance au sein des départements ministériels et assimilés notamment à travers une meilleure lisibilité qu'il offre sur le volume et la nature des crédits nécessaires pour la réalisation des activités prioritaires programmées ;
- le maintien de la soutenabilité budgétaire à travers des ajustements possibles en infra-annuelle compte tenue de la soutenabilité de la programmation budgétaire des administrations sur la base de l'avis de soutenabilité du contrôleur financier ;
- l'optimisation de la gestion de la trésorerie en offrant la possibilité de contenir les dépenses inscrites au budget dans la limite des ressources disponibles.

Pour clôturer cette séquence, nous allons nous appesantir sur les caractéristiques du plan d'engagement à savoir : la contrainte, le dynamisme, la participation et l'exhaustivité.

Le plan d'engagement doit être **contraignant**, c'est-à-dire qu'il doit fixer les plafonds trimestriels et annuels limitatifs d'engagement des différentes catégories de dépenses pour chaque ministère et institution. Il sera davantage contraignant par l'automatisation de ces plafonds d'engagement sectoriels dans le système d'information de gestion budgétaire comptable et garantir le respect de ces plafonds par les instances habilitées.

Le plan d'engagement doit être **dynamique**, c'est-à-dire mis à jour à la fin de chaque trimestre afin de prendre en compte les changements de profils de dépenses issus de

l'actualisation du plan de trésorerie. Cette actualisation se base notamment sur l'analyse des écarts entre les prévisions et les réalisations des trimestres précédents. La conjoncture socio-économique du moment (par exemple, la chute brutale du cours d'une matière première importante, ou encore une catastrophe climatique de grande ampleur) peut aussi entraîner un besoin d'actualisation.

Le plan d'engagement doit être **participatif**, en incluant tous les acteurs et toutes les entités concernées aussi bien dans son processus d'élaboration que d'actualisation notamment au sein d'un ministère sectoriel ou assimilé. Il s'agira pour les responsables en charge de la fonction financière de mettre à contribution les responsables de programme en tant que garants de la mise en œuvre des politiques publiques et de l'exécution des budgets y relatifs lors de la consolidation des plans d'engagements par programme qu'ils auraient préalablement produits.

Enfin, Le plan d'engagement doit être **exhaustif**, pour qu'il soit l'outil par excellence de régulation budgétaire. cet effet, il doit comporter toutes les catégories de dépenses du Budget de l'État agrégées par grandes masses de nature économique. A titre d'illustration spécifique à son exhaustivité, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement dans les lettres de cadrage relatives à la préparation du budget de l'exercice 2017, a instruit les administrations de « *produire pour toutes les dépenses à inscrire dans le projet de loi de finances, un plan prévisionnel mensualisé d'engagement des crédits par grandes masses de dépenses, en vue de la confection du Plan de Trésorerie* ».

De cette séquence 2, nous t'avons présenté la notion de plan d'engagement, ses objectifs et son intérêt. Tu dois surtout retenir que le plan d'engagement **doit être exhaustif**, c'est à dire qu'il doit comporter toutes les catégories de dépenses du Budget de l'État; **contraignant** c'est à dire que les plafonds d'engagement qu'il fixe sont d'application obligatoire ; **dynamique** c'est à dire qu'il doit être actualisé trimestriellement. Enfin, son élaboration et actualisation doivent être **participatives** c'est à dire inclure tous les acteurs et entités concernées, tant au niveau sectoriel, qu'au niveau national.

Séquence 3 : Typologie des plans d'engagement

Bonjour cher(e) participant ou participante

Bienvenue à nouveau à notre atelier de formation sur l'élaboration et l'actualisation des plans d'engagement,

À la séquence 2, nous avons défini la notion de plan d'engagement, présenter ses objectifs, intérêt et caractéristique. Dans cette séquence nous allons te présenter la typologie des plans d'engagement.

De façon classique, on distingue **deux grandes catégories de plans d'engagement** : le plan d'engagement sectoriel (PES) et le Plan d'engagement consolidé (PEC). Toutefois, en raison du moment de leur élaboration, ces plans d'engagement peuvent être qualifiés d'« **initiaux** » ou de « **définitifs** ».

S'agissant du plan d'engagement sectoriel d'une part, vous devez savoir que c'est un document synthétique décrivant suivant une certaine périodicité (mois, trimestre) les prévisions d'engagements des dépenses soit par programme relevant d'un même département ministériel ou assimilé, soit par dotation relevant d'une même institution constitutionnelle, susceptibles d'être réalisées au cours d'une année.

On distingue deux types de plans d'engagement sectoriels :

- **Le Plan d'engagement sectoriel initial** est élaboré tout au long du processus de préparation du budget. Sa finalisation intervient dès la notification de l'enveloppe annuelle finale du budget par le PM. Il est confectionné sur la base du chronogramme de réalisation des activités de l'administration et des projections des demandes en consommation de crédits conséquentes. Il sert à l'élaboration du plan d'engagement consolidé initial ;
- **Le Plan d'engagement sectoriel définitif** quant à lui, est élaboré sur la base des consignes données par la DGB relativement aux plafonds d'engagement compte tenu du profil du plan d'engagement consolidé. Il est une actualisation du plan d'engagement initial découlant de la mise en cohérence du plan d'engagement consolidé avec le plan de trésorerie. Son élaboration nécessite la prise en compte **C'est ce plan d'engagement sectoriel définitif qui fait l'objet de suivi dans le système d'information budgétaire.**

S'agissant du plan d'engagement consolidé (PEC) d'autre part, on distingue trois types :

- **Le plan d'engagement consolidé intermédiaire qui** est la résultante de l'agrégation des grandes masses issues de l'exploitation des plans d'engagement sectoriels initiaux des ministères. Il constitue un tableau de passage entre les plans d'engagement sectoriels élaborés par programme et déclinés en grandes masses et le plan d'engagement consolidé élaboré par rubriques de dépenses suivant un ordre de priorisation ;
- **Le plan d'engagement consolidé initial**, issu de la désagrégation des données provenant des plans d'engagement consolidés intermédiaires. Il sert d'intrant pour l'élaboration du plan de trésorerie ;

- **Le plan d'engagement consolidé définitif** qui est le produit de l'actualisation du plan d'engagement consolidé initial eu égard à l'alignement de son profil avec celui du plan de trésorerie. Par ailleurs, c'est l'outil dont se sert la DGB en vue de procéder aux arbitrages nécessaires devant conduire à la détermination des plafonds d'engagement à communiquer aux administrations en guise de consignes pour l'actualisation de leurs plans d'engagement sectoriels définitifs.

Dans cette séquence 3, nous avons les types de plans d'engagement dont la compréhension est indispensable pour la maîtrise de ce cours. Nous t'avons par conséquent présenté cinq types de PE à savoir deux types de plans d'engagement sectoriels (**initial et définitif**) et les trois types de plans d'engagement consolidés (**intermédiaire, initial et définitif**).

Séquence 4 : Formats de présentation des plans d'engagement

Bonjour cher(e) participant ou participante!

Bienvenue à nouveau à notre atelier de formation sur l'élaboration et l'actualisation des plans d'engagement,

Nous allons aborder aujourd'hui, la séquence 4 intitulée **les formats de présentation des plans d'engagement**.

L'objectif visé, dans cette séquence, est de connaître à la suite de la présentation des types de PE, leurs différents formats de présentation.

Les spécificités inhérentes aux différents types de plans d'engagement s'observent au niveau de leur format de présentation. Lesdits formats diffèrent selon qu'il s'agit du plan d'engagement sectoriel ou du plan d'engagement consolidé.

Commençons par le format de présentation du PES. C'est un tableau synthétique subdivisé en deux paliers à savoir un palier consolidé et un autre comportant la répartition des crédits par programmes. Pour les dotations, le PES se résume en un tableau présentant la programmation par grandes masses de dépenses.

Le PES est le même pour les deux types de PES. Il comprend **En colonnes** :

- les natures de dépenses et les programmes ;
- le montant des crédits votés ;
- le montant des crédits disponibles ;
- le chronogramme mensualisé des engagements et des liquidations/ordonnancements et le total.

En ligne : les différentes natures de dépenses par grandes masses (titres) présentés dans les programmes ou dotations. Les dépenses à l'intérieur de ces titres sont classées en dépenses obligatoires, dépenses prioritaires et autres dépenses.

(présenté le format du PES en animation)

En ce qui concerne le PEC, il y a une différence entre le PEC intermédiaire et les autres. Le PEC intermédiaire est un tableau synthétique présentant la programmation par grandes masses de dépenses.

Le PEC intermédiaire comprend **En colonnes** :

les natures de dépenses ;

le montant des crédits votés ;

le montant des crédits disponibles ;

le chronogramme mensualisé des engagements et des liquidations/ordonnancements et le total.

En ligne : les différentes natures de dépenses par grandes masses (titres).

(présenté le format du PEC intermédiaire en animation)

Le PEC (initial), élaboré à partir du PEC intermédiaire d'après un ordre de priorisation, est un tableau synthétique qui comprend :

En colonnes :

- le code économique ou fonctionnel de la dépense ;
- l'intitulé de la dépense ;
- le montant annuel des crédits ouverts ;
- le chronogramme mensualisé des engagements et des liquidations/ordonnancements et le total.

En ligne : les natures des dépenses d'après la classification suivante :

- dépenses obligatoires ;
- dépenses prioritaires et ;
- autres dépenses.

(présenté le format du PEC en animation : le PEC initial et le PEC consolidé ont le même format)

Dans cette séquence 4, nous t'avons présenté à la suite des types de plans d'engagement leur format de présentation dans l'optique de les visualiser avant d'entrer dans le processus de leur élaboration.

Séquence 5 : Champs de couverture du plan d'engagement

Bonjour cher(e) participant ou participante!

Bienvenue à nouveau à notre atelier de formation sur l'élaboration et l'actualisation des plans d'engagement,

Nous allons aborder aujourd'hui, la séquence 5 intitulée **champs de couverture du plan d'engagement**.

L'objectif visé, dans cette séquence, est d'étudier le périmètre de mise en œuvre des plans d'engagement.

Le champ de couverture du plan d'engagement s'apprécie aussi bien sur le plan institutionnel que sur le plan opérationnel.

Le champ institutionnel fait référence au périmètre de couverture du plan d'engagement qui doit couvrir le même domaine d'action que celui de la loi de finances. Cette couverture porte sur les besoins en consommation des crédits des administrations émergeant dans le budget de l'Etat ; c'est-à-dire le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Cependant, le plan d'engagement du budget de l'Etat ne couvre pas les dépenses de subventions des établissements publics (à l'exemple du BUNEC, ou de l'ANOR) contenues dans la loi de finances, ou encore de transferts aux collectivités territoriales décentralisées (à l'exemple de la Mairie de Guider ou du Conseil Régional de l'Est). Il est toutefois recommandé que ces entités autonomes élaborent des plans d'engagements pour leurs propres dépenses.

Le champ opérationnel quant à lui fait référence au fait que les plans d'engagement ne portent que sur les dépenses de l'année, dont la consommation est couverte par les crédits de paiement de l'exercice.

Les dates de référence à prendre en compte dans le plan d'engagement sont celles des engagements et liquidations /l'ordonnancement.

Le plan d'engagement et le plan de trésorerie couvrent l'ensemble des phases administrative et comptable d'exécution de la dépense publique.

Par conséquent une meilleure articulation de ces deux documents recommande de prendre pour référence l'ordonnancement, point d'intersection entre les deux systèmes, dans l'optique d'un échange fructueux d'information.

En effet, plus on s'éloigne de ce point, plus on accentue les incertitudes préjudiciables à l'exploitabilité des données.

Toutefois, afin de donner une plus grande utilité au PE notamment le rendre exploitable pour l'élaboration et l'actualisation du PT, il serait indiqué d'assigner des délais d'exécution des prestations ne relevant pas de la procédure des marchés publics, comme **les bons de commande administratifs** dans un texte réglementaire à l'instar de la circulaire du MINFI portant instructions relatives à l'exécution des lois de finances, au suivi et au contrôle de l'exécution du budget de l'État et des autres entités publiques.

En définitive, de cette séquence, tu dois retenir que les plans d'engagement couvrent l'ensemble des dépenses prévues par la loi des finances de l'année, et dont la consommation est prévue par les crédits de paiement de l'exercice en question. La date de référence à prendre en compte est la date de liquidation, pour permettre une corrélation efficace entre le plan d'engagement et le plan de trésorerie, comme nous le verrons dans une autre séquence.