

CHAPITRE 2 : OUTILS DE PILOTAGE ASSOCIES A L'ELABORATION DES PLANS D'ENGAGEMENT

Les Plans d'Engagement (PE) dans leurs phases conceptuelle et opérationnelle interagissent avec un certain nombre d'outils de pilotage infra annuel de la performance parmi lesquels, le Plan de Trésorerie (PT), le Plan de Passation et d'exécution des Marchés (PPM), le Plan Travail Annuel (PTA).

2.1. Le Plan de Trésorerie

2.1.1. Définition

Le PT est un outil de gestion prévisionnel qui a pour objectif d'établir les prévisions détaillées des recettes et des dépenses afin de définir les besoins de l'État en matière de ressources pour faire face aux dépenses autorisées par le budget et aux charges de trésorerie tout au long de son exécution.

Le PT annuel mensualisé, comportant notamment un PE, est annexé à la Loi de finances de l'année. Il est régulièrement mis à jour par le MINFI qui publie tous les trois mois une situation de la trésorerie et de l'exécution budgétaire (cf. article 80 de la Loi portant RFE-AEP du 11 juillet 2018).

Le PT est un outil de gestion de la trésorerie de l'état permettant à la fois un pilotage optimal de l'exécution du budget tout au long de l'année et une anticipation des périodes de tension probables qui pèseront sur les disponibilités du Trésor Public.

2.1.2. Méthodologie d'élaboration du Plan de Trésorerie

Classiquement, le Plan de Trésorerie est élaboré en prévision et en réalisation. C'est justement cette anticipation qui montre l'intérêt des outils de pilotage sur lesquels repose la gestion de la trésorerie de l'État, dont le principal outil est le plan de trésorerie. Il reprend les propositions contenues dans le projet du budget, tout en les mensualisant, en fonction de la saisonnalité de réalisation des recettes, des échéanciers d'exécution des dépenses tels qu'ils ressortent dans le plan d'engagement consolidé. Son rôle est de démontrer la faisabilité de l'exécution du budget durant toute l'année, donc de la soutenabilité de ce budget.

Le processus d'élaboration du plan de trésorerie comprend trois phases essentielles à savoir : (i) la collecte des documents d'informations auprès des administrations ; (ii) le traitement et l'analyse des données ; et enfin, (iii) l'élaboration des programmations journalières, hebdomadaires, mensuelles ou trimestrielles de trésorerie. Toutefois, les programmations de court terme doivent être privilégiées au détriment de celles de long

terme dans la mesure où elles permettent de mieux implémenter dans les délais relativement courts, les corrections éventuelles et la stratégie de gestion de la trésorerie. A cet effet, pour construire un plan de trésorerie efficient, il est primordial de :

- Disposer d'un budget réaliste qui minimise les opérations imprévisibles et intègre l'ensemble des charges, y compris de trésorerie ;
- Disposer de toutes les données relatives aux mouvements de fonds qui affectent mensuellement les recettes et les dépenses de l'État et qui influent sur les disponibilités du Trésor ;
- Assurer l'unité de caisse symbolisée par le CUT à la Banque centrale, pour l'ensemble des fonds publics ;
- Disposer d'un profil prévisionnel d'exécution des charges de trésorerie (opérations des correspondants du trésor)

La gestion de la trésorerie de l'État impose donc une « gestion prévisionnelle » qui repose sur une collecte de données très fiables, en mesure de permettre de suivre l'évolution des recettes et donc de prévoir, suffisamment à l'avance, les besoins de financement à mobiliser, en cas d'insuffisance, pour éviter la naissance d'impayés, situation qui décrédibilise la politique budgétaire de l'État.

2.1.3. Format et contenu du plan de trésorerie

Le plan de trésorerie est un tableau synthétique dont la forme est proche de celle du TOFE. Il est élaboré sur « base caisse », pour refléter exclusivement les flux (*cash*) des encaissements et des décaissements « effectifs » devant affecter le compte courant du Trésor à la banque centrale. Les prévisions de trésorerie portent ainsi sur les différentes composantes aussi bien du budget de l'État que des autres flux de la trésorerie publique, notamment :

- Les recettes (fiscales, non fiscales et les dons) ;
- Les dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- Les charges de la dette publique et des correspondants du Trésor ainsi que celles afférentes à l'apurement des instances des exercices antérieurs (restes à payer) ;
- Les ressources de financement y compris les dépôts des correspondants du Trésor et des autres administrations

bleau 1 : Format du Plan de Trésorerie

AN DE TRÉSORERIE ANNUEL CONSOLIDÉ DE L'ETAT															
année = [2023]															
monnaie (milliards FCFA)															
e	Grandes rubriques budgétaires	Budget approuvé	Janv.	Févr	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc	Total
	Ressources propres														
	Recettes des impôts et taxes														
	Recettes douanières														
	Impôts sur les sociétés pétrolières														
	Redevance SNH														
	Recettes non fiscales														
	Dons														
	Financement														
	Décaissements de prêts														
	Autres financements														
	ENTRÉES DE TRÉSORERIE TOTALES														
	Dépenses budgétaires														
	Salaires et pensions														
	Autres dépenses de personnel														
	Biens et services														
	Dépenses en capital														
	Transferts, Subventions et Contributions														
	Opérations de trésorerie														
	Service financier des correspondants														
	Apurement des restes à payer														
	Dette extérieure														
	Dette intérieure														
	Autres opérations de trésorerie														
	TOTAL DES SORTIES DE TRÉSORERIE														
	LE FLUX DE TRÉSORERIE NET														
	Solde de trésorerie														
	Solde d'ouverture														
	Le flux de trésorerie net														
	Solde de clôture														

PT est un tableau synthétique retraçant, par ordre de priorité, les prévisions de recettes et de dépenses selon un chronogramme mensualisé étant les flux des encaissements et de décaissement

2.1.4. Articulation entre le plan de trésorerie et le plan d'engagement

La corrélation entre le PE et le PT s'analyse au niveau national des interactions mutuelles que l'un a sur l'autre et vice versa. En effet, Le PE nourrit la composante « Dépenses » du PT, en fournissant l'ensemble des dépenses devant être payées mensuellement par la Trésorerie de l'État. C'est donc précisément le PEC qui comporte ces informations et constitue le pendant du PT au niveau du budget. Les deux instruments s'élaborent dans le cadre d'un dialogue itératif entre les deux administrations chargées de les produire à savoir la DGTCFM et la DGB, en vue de garantir leur cohérence.

Le PE s'intègre dans le processus de préparation du budget dès l'étape de l'élaboration des CDMT initiaux. Une première actualisation peut intervenir après le vote du budget par le Parlement pour prendre en compte les modifications intervenues, afin de rendre le plan d'engagement annuel conforme au budget voté. Ensuite, à partir du plan d'engagement annuel, un plan d'engagement trimestriel glissant mensualisé est élaboré.

L'élaboration du PEC trimestriel glissant mensualisé doit reposer sur les principes directeurs suivants :

- Tenir compte des plafonds des crédits budgétaires ouverts par la loi de finances et/ou des libérations trimestrielles pour les dépenses soumises à régulation budgétaire ;
- Prendre en compte les restes à payer sur engagements de l'année précédente et les éventuels plans d'apurement des arriérés sans oublier les charges de trésorerie issues des opérations avec les correspondants du Trésor ;
- Confronter, en coordination avec la DGTCFM, le PEC avec le plan de trésorerie prévisionnel et anticiper les modifications nécessaires.

2.2. Le Plan de Passation et d'exécution des Marchés (PPM)

2.2.1. Définition et intérêt

Le PPM est un outil de planification annuelle des opérations de passation et d'exécution des marchés financés ou cofinancés par le budget de l'État et le budget des autres entités publiques.

Le PPM a pour but d'identifier les marchés inscrits dans le budget d'un ministère ou d'une institution, pour un exercice donné, d'établir des calendriers officiels de réalisation des opérations de passation et d'exécution desdits marchés.

Le PPM est ainsi un outil de management nécessaire à l'utilisation rationnelle des ressources publiques liées aux marchés publics, et s'inscrit dans le cadre de la performance de la dépense publique y relative.

2.2.2. Méthodologie d'élaboration du PPM

L'élaboration des PPM d'une année N+1 s'inscrit dans un processus continu qui débute dès la préparation du budget de l'année N+1 au cours de l'année N. Ce processus se décline principalement en trois phases à savoir : la phase d'élaboration proprement dite, la phase de validation et la phase d'actualisation.

La phase d'élaboration vise, pour chaque marché identifié dans le budget d'un ministère ou une institution, à procéder à la planification des dates de fin des opérations de passation et d'exécution. Elle donne lieu à la production des « PPM provisoires » ou « Plans simplifiés de Passation des Marchés » soumis dans le cadre des conférences budgétaires et des « PPM définitifs » consécutifs à l'adoption du budget du ministère ou de l'institution. A cette phase, il est primordial de disposer des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO).

La phase de validation, sous la coordination du MINMAP, consacre le passage des PPM provisoires aux PPM définitifs disponibles dès le début d'un exercice budgétaire notamment, à travers la mise en cohérence avec les plans d'action validés et/ou les budgets votés. Au terme de cette phase, les Journaux de Programmation des Marchés (JPM), extraits des PPM validés, font l'objet d'une publication par le MINMAP sur support papier et électronique, pour une ouverture de la commande publique à plus de concurrence.

La phase d'actualisation consiste à une mise à jour périodique des JPM et PPM par les administrations publiques en relation avec le MINMAP tout au long de l'exécution du budget de l'État, en tenant compte du niveau de mise en œuvre et des changements intervenus dans la programmation initiale des marchés.

Toutefois, il convient de rappeler qu'en raison du principe de l'annualité budgétaire, les marchés doivent être conclus et exécutés, autant que possible, sur le budget de la même année, à l'exception des marchés pluriannuels.

2.2.3. Format et contenu des plans de passation des marchés

Le PPM fournit, dans le cadre de canevas arrêtés le plus souvent par voie réglementaire, les données complètes de chaque marché, dont notamment :

- L'objet de la prestation ;
- Le mode de passation du marché ;
- Le coût prévisionnel de la prestation ;
- La source de financement ;
- La date probable de lancement de la procédure ;
- La date probable d'attribution du contrat ;
- La date probable du démarrage des prestations ;

- La date probable d'achèvement de la prestation ;
- L'imputation budgétaire (classification économique)
- L'échéancier des décaissements probables ;
- Toute autre information utile à la gestion des marchés publics (MP).

Les PPM de base sont appelés PPM sectoriels ou ministériels. Le plan de passation des marchés ministériel, élaboré par l'autorité contractante (maitre d'ouvrage ou maitre d'ouvrage délégué), est un tableau à plusieurs colonnes comportant toutes les informations utiles permettant d'éclairer les potentiels soumissionnaires sur les intentions de l'administration concernée.

Typologie des PPM

Le cadre normatif distingue cinq (05) types de PPM parmi lesquels les deux (02) ci-après, en lien avec la programmation budgétaire que sont :

- **PSPM** : Plan Simplifié de Passation des Marchés, à présenter lors des conférences de préparation ou sessions d'adoption de budget **C'est le support servant de base à l'élaboration des PES**. Selon le moment de leur élaboration, le PSPM peut être qualifié **d'initial, validé ou d'actualisé**.

Le PSPM est un tableau prévisionnel résumant les prévisions de passation et d'exécution des marchés, auxquelles s'ajoute un « échéancier mensualisé des engagements » à prévoir pour le règlement des marchés publics y relatifs. Ces engagements se déclinent en avances de démarrage, le cas échéant et acomptes mensuels, y compris les montants des marchés des exercices antérieurs qui seront engagés pendant l'année courante.

- **PPMC** : Plan de Passation des Marchés Consolidé, confectionné par le Ministère en charge des marchés publics par consolidation des PSPM et transmis au MINFI/DGB pour élaboration du PEC.

Le PPMC est une matrice de synthèse récapitulant par consolidation en grandes masses les acomptes mensualisés **par nature économique de la dépense**. Il s'obtient par consolidation des différents PSPM suivant **la nature économique de la dépense** et, le cas échéant par **rattachement de l'administration en fonction de leur principale mission**.

Format du Plan Simplifié de Passation des Marchés PSPM

[illegible]

Format du Plan de Passation des Marchés Consolidé PPMC

PLAN DE PASSATION DES MARCHES CONSOLIDÉ (PPMC)

Nature de la dépenseAdministration	Montant des Engagements (en milliers)	Montant des Liquidations (en milliers)	Montant des Ordonnancements (en milliers)	Echéancier destiné à alimenter les PEC (DGB), base Engagement, Liquidation et ordonnancement																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																												
				T1								T2								T3																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																												
				Janv.	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Jun	Juil.	Août	Sept.	Oct.																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			



2.2.4. Articulation entre le Plan de Passation des Marchés et le Plan d'engagement

Le **PSPM** est l'outil de planification qui associe les chronogrammes de passation et d'exécution des marchés aux échéanciers prévisionnels des acomptes mensuels c'est-à-dire aux « **échéanciers mensualisés des engagements** » y relatifs.

Le PSPM permet de faire des projections fiables et réalistes sur le règlement des marchés publics en termes **d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement**.

Le PSPM assure l'articulation entre PPM et **PES**, en servant de base à l'élaboration des **PES**.

Le **PPMC** résulte de la consolidation des PSPM en vue d'alimenter et fiabiliser le **PEC**, destiné à enrichir et fiabiliser le **PT**.

2.3 Le Plan de Travail Annuel

2.3.1. Définition

Le PTA est l'outil de programmation opérationnel et infra-annuel qui permet de disposer d'un chronogramme de réalisation des activités déclinées en tâches, y compris celles de moins de cinq (05) millions.

De par son exhaustivité, c'est le document par excellence de programmation et de pilotage des activités d'une structure dans le cadre du management axé sur les résultats.

Afin de garantir leur exploitabilité dans le processus d'élaboration des PE, les PTA doivent contenir les informations relatives au chronogramme de réalisation des tâches.

2.3.2. Méthodologie d'élaboration du plan de travail annuel

Le PTA doit être élaboré par les responsables opérationnels de la mise en œuvre des politiques publiques que sont les responsables de programme. Il est actualisé au gré des aléas de gestion et des nécessaires mesures correctives à prendre en vue de maintenir le cap vers l'atteinte des résultats des programmes.

Il est la résultante d'un travail interactif entre les responsables d'actions d'un Programme et l'acteur du suivi de la performance placé auprès du Responsable de programme à savoir le Contrôleur de Gestion. Ce dernier est sensé le consolider afin d'assurer le suivi de sa mise en œuvre.

L'élaboration du PTA s'effectue dans un premier temps chez les Responsables d'actions, qui resencent toutes les activités qui doivent être menées dans le cadre des missions qui leurs sont confiées en vue de la mise en œuvre de leur politique publique. Il est donc question dans ce sens d'identifier toutes les activités devant permettre

l'atteinte des objectifs du programme, ces activités devant être phasées en tâches assorties des chronogrammes de réalisation (l'analyse de la performance étant la vérification de l'atteinte ou non des objectifs fixés dans les temps fixés). De cette première étape, se dégage un premier PTA de l'action, dont la mise en œuvre peut permettre d'avoir une idée certaine de ce que sera le PTA de l'année suivante, qui lui-même est en fait constitué de l'ensemble des activités ponctuelles qui n'ont pas pu être complètement menées ou achevées en année N-1, ainsi que celles découlant des missions organiques de l'action, que l'on peut qualifier d'activité normale.

L'on devrait dans ce sens distinguer les activités ponctuelles qui sont celles dont la réalisation est annuelle et qui visent à résoudre un problème ponctuel, des activités normales, qui elles sont celles qui se répètent chaque année, ont la même chronologie de réalisation et constituent l'activité traditionnelle d'une administration et donc la raison d'être de l'action du programme.

Dans un second temps, nous avons le PTA du programme, consolidé et suivi par le contrôleur de gestion (CG). Il est constitué de l'ensemble des activités identifiées par les responsables des actions comme devant être menées en une année N, afin d'atteindre les objectifs du programme.

La démarche méthodologique pour l'élaboration du PTA de l'année N+1 consiste à identifier à une certaine période de l'année, de préférence vers le mois de juillet de l'année N, toutes les activités programmées en année N qui n'ont pas pu être menées ou achevées, ainsi que celles dont la pertinence peut être remise en question, de même que celles qui doivent être ajoutées et devront être menées en N+1. Le CG après cette évaluation peut sortir le PTA de l'année N+1 au mois d'octobre de l'année N.

2.3.3. Format et contenu d'un PTA

Le PTA se présente sous la forme d'un tableau comprenant, entre autres, en ligne les activités déclinées en tâches, en colonne un chronogramme d'exécution de chaque tâche, la pondération des tâches dans l'activité, les modes d'exécution, les services responsables, les crédits ouverts, etc.

Tableau : Format d'un Plan de Travail Annuel (PTA)

Désignation	Structure destinataire	Paragraphe	Section	Unité physique	Chronogramme												Coût FCFA		Lieu d'exécution	Mode de gestion
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Coût	Source		
Programme 1																				
Action 1																				
Activité 1																				
Tache																				
Programme 2																				
Action 1																				
Activité 1																				
Tache 1																				
Tache 2																				
Activité 2																				
Tache 1																				

2.3.4. Interaction entre le plan de travail annuel et le plan d'engagement

Le **PTA** fournit les informations exhaustives sur la nature, le phasage en tâches, ainsi que le chronogramme de mise en œuvre des activités d'une structure. Le costing des différentes tâches inhérentes à chaque activité constitue la première et cruciale étape dans le processus d'élaboration d'un **PE**.

Pour être exploitable, outre la disponibilité de la ressource, le **PTA** doit présenter une déclinaison mensuelle des activités. Il incombe à cet effet à chaque administration de renseigner la partie dédiée au chronogramme de réalisation des tâches.

Le chronogramme du PTA ne précisant pas le séquençage des étapes de la dépense, la date inscrite doit correspondre à la date d'ordonnancement, quoique son renseignement ne respecte pas les besoins réels en consommation de crédits des administrations pour la réalisation de leurs activités.

Nota Bene : *L'élaboration des plans d'engagement peut s'appuyer sur n'importe quel input ou document susceptible de le renseigner en plus des outils de pilotage conventionnels que sont le PTA, le PPM et le PT.*