

CHAPITRE 3 : DEMARCHE D'ELABORATION ET D'ACTUALISATION DES PLANS D'ENGAGEMENT

Ce chapitre vise à garantir l'efficacité et l'opérationnalité des plans d'engagement en déclinant les différentes phases et étapes de leur élaboration et actualisation. En effet, les informations contenues dans les Plans d'engagement relèvent d'une grande hétérogénéité d'outils et d'acteurs intervenant dans le processus de régulation budgétaire et de pilotage des politiques publiques.

3.1. Démarche d'élaboration des Plans d'Engagement

Suivant leur typologie, les plans d'engagements sont élaborés à deux niveaux : au niveau ministériel et au niveau central. Ils ont vocation à alimenter le plan de trésorerie et à servir d'instrument de régulation budgétaire infra-annuel. À cet effet, selon qu'ils sont élaborés au début du processus en vue de contribuer à donner des indications pour l'élaboration du plan de trésorerie, ou qu'ils sont le produit final issu du dialogue itératif entre le Trésor et le Budget ; les plans d'engagement peuvent être qualifié d'initiaux ou de définitifs.

3.1.1.1. Inputs nécessaires à l'élaboration des PES initiaux

Le Plan de Travail Annuel (PTA)

Les Ministères sectoriels et Institutions élaborent un PTA à partir de leur CDMT ajusté. Ce PTA décline pour chaque programme et pour chaque action dudit programme la liste des activités et des tâches, assortie des crédits nécessaires à leur mise en œuvre. De plus, les Ministères et Institutions déclinent dans le cadre d'un chronogramme annuel les périodes de mise en œuvre de ces activités et tâches.

La généralisation de ces opérations sur tous les programmes d'un Ministère ou d'une Institution permet d'aboutir au PTA de l'administration concernée (PTA sectoriel). Ce PTA devra servir à l'élaboration du Plan d'Engagement Sectoriel (PES).

Il peut arriver qu'une tâche soit déclinée en sous-tâches et que cette sous-tâche nécessite la mobilisation de plusieurs natures économiques. L'addition des montants adossés aux natures économiques permet d'obtenir le montant de la tâche et la somme des tâches permet de coster ou de chiffrer l'activité.

Dans la pratique, les administrations ne renseignent pas de manière objective le chronogramme des PTA. Autrement dit, il n'existe pas une corrélation entre les dates inscrites dans le PTA et le moment sollicité pour le déblocage des fonds en vue de la réalisation des activités.

Il est courant d'observer une tendance à la linéarisation des activités sur les douze mois de l'année. C'est dire que le renseignement du PTA doit être le plus fiable possible

Le Plan Simplifié de Passation des Marchés (PSPM)

Le deuxième input à l'élaboration du PES est le Plan Simplifié de Passation des Marchés (PSPM). Ce plan doit être pertinent, objectif et cohérent avec le PTA à l'effet d'améliorer la qualité du PES. La disponibilité des Plans Simplifiés de Passation de Marché constitue un des préalables nécessaires à l'élaboration des plans d'engagement, des dépenses éligibles à la procédure d'appel à concurrence.

L'élaboration desdits PSPM est elle-même conditionnée par la disponibilité des Dossiers de Consultation pour tous les projets dont les prestations feront l'objet de marchés publics. Ces PSPM sont élaborés en relation avec le MINMAP et en respect des plans d'action validés pour chaque ministère.

Ils constituent une annexe au Plan d'Engagement Sectoriel et sont acheminés à la DGB pour exploitation. En définitive Bien que le PTA permette de donner une vision globale des activités aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, le PSPM apporte davantage d'éléments de détails sur le rythme de consommation des activités faisant l'objet de marchés.

En somme, à travers le PTA il est loisible de retracer toutes les dépenses d'une administration notamment les bons de commande, lesquels échappent au périmètre du PSPM qui permet quant à lui de capter les dépenses d'investissement s'exécutant par la procédure de marché.

Le PSPM est restreint aux projets financés sur ressources internes ordinaires.

3.1.1.2. Démarche pratique d'élaboration des PES initiaux

Les plans d'engagements sectoriels initiaux sont ceux qui sont élaborés par les administrations et consolidés au niveau de la DGB en vue de servir d'input à l'élaboration du plan de trésorerie.

L'élaboration des PES initiaux consiste à regrouper les crédits nécessaires à la mise en œuvre des activités et tâches retenues dans le PTA par titre de dépenses, et à programmer les engagements, liquidations et ordonnancements des dépenses nécessaires à la mise en œuvre de ces activités et tâches par mois. Cette programmation peut se faire pour chaque programme ou pour l'ensemble des programmes.

Afin de réaliser cette consolidation des crédits dans le PES un premier travail consistera à programmer pour chaque nature de dépenses contenue dans le PTA pour la mise en œuvre des activités et des tâches, les dates des engagements, liquidations et

ordonnancements permettant de disposer des ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces activités et tâches dans les délais retenus dans le PTA. Cet exercice aboutit à l'obtention d'un **PES détaillé**.

Les dates de programmation des engagements, liquidations et ordonnancements des dépenses doivent donc être fixées dans les délais suffisants, permettant de disposer de la ressource nécessaire avant le début de l'activité.

L'exploitation des PTA permettra au moyen des chronogrammes préalablement renseignés de capter la date probable de réalisation de l'activité et donc de mise à disponibilité des fonds. Sur ce fondement, il est plus aisément de supposer les dates d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement probables.

A travers le PSPM, il sera question de maîtriser la saisonnalité des différents décomptes permettant la réalisation du marché ou du contrat. La démarche consiste à regrouper les différentes activités en fonctions des grands titres de dépenses consacrés par la nomenclature budgétaire en vigueur.

Exemple: *les activités du contrôle de gestion interpellent principalement les dépenses de biens et services ainsi que les autres dépenses de personnels (Primes et gratifications); l'entretien d'une infrastructure routière pourrait concentrer les dépenses d'investissement et les dépenses de biens et services (mission de contrôle).*

Ensuite, il est procédé à une consolidation de ces dépenses par grandes masses (dépenses de personnel, dépenses de biens et services, dépenses d'investissements, dette, etc...) et regrouper par catégories suivant un certain ordre de priorités.

Ces données permettent de renseigner le format du plan d'engagement sectoriel initial (conférence Tableau ou annexe...).

Traitement des dépenses particulières

Dans le PES initial, des catégorisations de certaines dépenses peuvent être effectuées afin d'accorder une attention particulière à la prise en charge de ces dépenses ou à la mise en œuvre des activités y relatives. Ces dépenses peuvent être obligatoires, prioritaires ou relever d'autres spécificités liées soit à la procédure de leur exécution (procédures dérogatoires) soit à des contrats particuliers entre l'État et d'autres opérateurs économiques.

Cette hiérarchisation se justifie en raison de la rareté des ressources et permettra de faciliter les arbitrages et les ajustements lors de la mise en cohérence du plan d'engagement consolidé avec le profil du plan de trésorerie. Ce procédé permet de classifier les dépenses en fonction de leur niveau de priorité en lien avec les objectifs des programmes du Ministère en vue de la conduite des politiques publiques portées par ledit Ministère.

Les dépenses obligatoires constituent le niveau de priorité le plus élevé et désignent les dépenses incompressibles des programmes au sein du ministère. Cette catégorie de dépenses vise à regrouper les dépenses les plus urgentes dans le cadre du domaine d'intervention du Ministère. **Exemple** : pour le MINESEC, on peut évoquer les dépenses d'examen et de concours ; pour le MINTSS les activités relatives à la préparation de la fête du travail.

Les dépenses jugées prioritaires constituent le deuxième niveau de priorité. Il s'agit des dépenses qui contribuent à faire bouger significativement les indicateurs de performance assignés au ministère et qui participent à l'atteinte des objectifs des programmes du Ministère. **Exemple** : Pour le MINESEC, on peut évoquer les dépenses liées au déploiement du dispositif du contrôle de gestion, les missions de contrôle des établissements clandestins.

Les autres dépenses désignent le dernier niveau de priorisation. Elles regroupent les dépenses qui ne sont ni obligatoires, ni prioritaires. **Exemple** : Pour le MINESEC, on peut évoquer les dépenses relatives à la rénovation des bureaux, fournitures de bureaux etc...

Il est impératif de souligner que la priorisation pourra varier d'un ministère à un autre en raison de la spécificité de chaque domaine d'intervention. Le choix de cette démarche permet de renforcer la participation des administrations à l'élaboration de leurs plans d'engagement.

Pour finir, il ne restera qu'à renseigner les dates probables d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement probables dans le format du PES. Il s'avère également judicieux de tenir compte du calendrier de clôture de l'exercice budgétaire (arrêt des visas sur les nouveaux engagements, arrêt des engagements budgétaires et des ordonnancements).

Pour le cas spécifique des marchés, la programmation des engagements, liquidations et ordonnancements doit se faire conformément à celle contenue dans les Plans Simplifiés de Passation des Marchés (PSPM).

Les plans d'engagement qui en sont issus sont élaborés par programme, consolidés par ministères et transmis à la DGB/DPB pour consolidation en vue de l'élaboration du plan d'engagement initial consolidé

A ce titre, il est impérieux de rappeler que les délais de paiement ne commencent à courir que dès la liquidation. En effet, selon le nouveau principe de comptabilité en droits constatés, la dette de l'Etat ne naît qu'au moment de la liquidation, et l'Etat ne dispose que d'un délai de 90 jours pour le paiement. Toute dépense non payée au-delà de ce délai est constitutive d'arriérés. **Art 70 3 du RGCP.**

Il reste également à préciser que l'élaboration des PES ne porte que sur les crédits ouverts par la loi de finances délestés des réserves de précautions obligatoires et des délégations de crédits.

3.1.1.2. Transmission du plan d'engagement initial sectoriel au contrôleur financier pour avis de soutenabilité.

L'article 70 alinéa 5 du RFE-AEP, dispose que : « le contrôleur financier donne un avis sur le caractère sincère et soutenable des plans d'engagement des dépenses ». Au terme de l'élaboration du plan d'engagement sectoriel initial, il doit être transmis au contrôleur financier pour avis.

L'avis du contrôleur financier, qui prend la forme d'une lettre ou d'un rapport, n'est pas bloquant et ne lie pas l'ordonnateur. Par ailleurs, une copie de cet avis est soumise au Ministre chargé des finances en même temps que le plan d'engagement sectoriel initial.

L'avis du contrôleur financier s'appuie sur l'examen :

- des documents prévisionnels des dépenses courantes et d'investissement par programmes et par actions en AE et CP ;
- le Plan de Travail Annuel (PTA) ;
- les situations d'exécution du budget des trois dernières années ;
- les RAP des trois dernières années ;
- les PSPM et les Plans de passation des marchés (PPM) des trois dernières années ;
- les PES des années antérieures ;

des documents prévisionnels de gestion des crédits de personnel et des emplois présentés par programme et par actions, présentant notamment une prévision des entrées et sorties de personnels, l'effectif en résultant, et l'évolution des salaires et autres éléments de rémunération ainsi que des charges sociales.

De manière opérationnelle, l'examen de la sincérité des PES consiste à vérifier :

- ~~la sincérité et l'exhaustivité des prévisions des recettes (de services) ;~~
- La sincérité et l'exhaustivité des prévisions de dépenses ;
- ~~le respect des principes de budgétisation en AE et CP;~~
- ~~la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables ;~~
- l'impact pluriannuel des propositions budgétaires.

3.1.1.3. Transmission des plans d'engagement initiaux à la DGB

Il y a lieu d'indiquer que ces plans d'engagement sectoriels doivent être accompagnés d'une note explicative permettant de renseigner sur les choix ayant présidé à la programmation des activités et à la projection du rythme de consommation des crédits indiquée dans le plan d'engagement. Un accent devra être mis dans cette note explicative sur les raisons des variations considérables ou des pics de demande de crédit observés dans les plans d'engagement. Cette démarche permettra in fine à la DGB d'effectuer des arbitrages conséquents lors de l'élaboration du plan d'engagement consolidé initial et lors de la communication des consignes aux administrations sectorielles en vue de l'élaboration de leurs plans d'engagement définitifs.

Outre cette note explicative, les plans d'engagement initiaux transmis à la DGB pour consolidation sont accompagnés

- d'une note explicative
- des PTA
- des PSPM et éventuellement du chronogramme d'exécution des projets d'investissements phares
- de l'avis du CF.

3.1.1.4 Examen des plans d'engagement sectoriels : conférences des plan d'engagement

L'objectif de cette nouvelle étape est double et consiste notamment :

- A veiller au respect de la démarche méthodologique d'élaboration des PES et de s'assurer du caractère participatif ;
- A veiller au caractère sincère et réaliste des informations mises à disposition

Au cours de cette étape, les éléments suivants feront l'objet d'une attention particulière :

❖ La vérification des points de contrôle, notamment :

- la vérification de la conformité aux crédits ouverts par rapport à la loi des finances ;
- la vérification du respect des formats transmis et des mises en forme ;
- la vérification de l'exhaustivité et la sincérité des informations attendues.

❖ Identification des inputs

Ces Inputs sont constitués essentiellement des tableaux qui seront annexés à la note explicative. Il s'agit notamment :

- **un tableau qui permet d'identifier les dépenses obligatoires, les dépenses prioritaires et les autres dépenses,**
- **un tableau qui permet d'identifier les transferts et subventions,**
- **un tableau qui permet de retracer les marchés en cours et les nouveaux marchés.**

A travers le dialogue instauré lors de l'examen des PES, les administrations communiquent leurs intentions de consommation de crédits sur l'année et les administrations en charge de la coordination du processus budgétaire s'assurent de la cohérence desdits plans d'engagement.

3.1.1.5 Finalisation des plans d'engagement sectoriels

A l'issue des conférences d'examen des PES, les plans d'engagement sectoriels sont consolidés en vue de l'élaboration du plan d'engagement consolidé initial, lequel sera confronté à la rigueur de la trésorerie.

Après de la mise en cohérence du plan de trésorerie et du plan d'engagement consolidé initial ; des arbitrages sont opérés au sein du Comité de Trésorerie et de Régulation budgétaire afin de déterminer pour chaque ministère le profil de son plan d'engagement.

En vue de la finalisation des plans d'engagement sectoriels, les administrations procèdent à la révision de leurs plans d'engagement initiaux sur la base des consignes qui leurs sont communiquées par la DGB eu égard aux arbitrages découlant du changement de profil du plan d'engagement initial nécessité par sa mise en cohérence avec le plan de trésorerie.

C'est ce plan d'engagement qui sera exécuté en cours d'exercice et qui fera l'objet d'actualisation le cas échéant. **De manière prosaïque, cette étape peut être assimilée à la notification des quotas.**

La prise en compte des consignes et la révision subséquente des plans d'engagement initiaux doivent se faire dans le cadre du dialogue de gestion organisé tant au niveau ministériel qu'au niveau du programme.

. 3.1.1.6 Processus d'implémentation du PE dans le dispositif budgétaro-comptable

Le PES est généré automatiquement après la saisie du budget dans le système d'information budgétaro-comptable. Dans le cadre de cette saisie, les informations

relatives à chaque nature économique doivent être renseignées de manière à permettre de générer ce PES. C'est ainsi que, le système d'information devra permettre de renseigner outre la nature économique (titre de la dépense), les informations tels que le caractère obligatoire ou prioritaire de la dépense, et sa modalité d'exécution (procédure normale ou procédure dérogatoire), etc. Ce système informatique devrait aussi permettre de positionner chaque nature de dépenses sur le tableau du PES, et d'effectuer les consolidations nécessaires. S'agissant des tâches et natures économiques relatives aux projets d'investissement, le système devra permettre de programmer/préciser au moment de la saisie du budget les montants et les périodes d'ordonnancement prévus dans le PSPM.

Une fois les plans d'engagement sectoriels finalisés, ils sont implémentés dans le système d'information budgétaire avec pour conséquence l'instauration de plafonds d'engagement bloquants. Cette modalité de régulation vise à s'assurer du respect des consignes en lien avec la trésorerie disponible.

Les plans d'engagement sectoriels définitifs sont implémentés dans le système d'information budgétaire à la diligence du Directeur Général du Budget, administrateur dudit système.

Toutefois, la finalisation du présent guide méthodologique d'élaboration et d'actualisation des plans d'engagement va permettre de rédiger un cahier des charges fonctionnel à l'attention des équipes informatiques en prélude à l'implémentation informatique du PE dans le dispositif budgétaro-comptable.

3.1.1.7. Format du PES

L'élaboration d'un PES détaillé qui met en exergue les différentes natures de dépenses suivant les activités et les tâche est envisagée pour des raison de lisibilité.

Le format définitif du PES détaillé doit permettre de distinguer les natures de dépenses suivant qu'elles soient :

- Obligatoires ;
- Prioritaires ;
- Autres dépenses.

Le format définitif du PES détaillé doit permettre de mettre en exergue les modalités d'engagement dépenses suivant qu'elles soient :

- Normales ;
- Dérogatoires.

De plus, le PES détaillé doit permettre de distinguer les natures de dépenses soumises ou non **au blocage de précaution**

Tableau : FORMAT DU PLAN D'ENGAGEMENT SECTORIEL DES DÉPENSES SUR RIO

NATURE DE LA DÉPENSE	MONTANTS LF	CRÉDITS OUVERTS	ÉCHÉANCIER												TOTAL
			JAN	FÉV	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUIL.	AOÛT	SEPT.	OCT.	NOV.	DEC.	
(A) Dépenses de personnels dont :															
Salaire															
ADP															
(B) Dépenses de biens et services dont :															
Dépenses obligatoires (arrivées sur biens et services)															
Dépenses prioritaires															
Autres dépenses de biens et services															
(C) Dépenses de transferts dont :															
Bourses et stages															
Contributions aux OI															
Subventions et autres transferts en fonctionnement															
Subventions et autres transferts en investissement															
(D) Dépenses d'investissement dont :															
Dépenses obligatoires (arrivées d'investissement)															
Dépenses prioritaires															
Autres dépenses d'investissement															
(E) Autres dépenses															
TOTAL BUDGET SUR RIO (A+B+C+D+E)															

Guide méthodologique d'élaboration et d'actualisation des Plans d'Engagement