



COMMISSION 3

Optimisation des dépenses publiques

Maîtrise de la chaîne des dépenses publiques

Maîtrise de la chaîne des dépenses publiques : focus sur le plan d'engagement – République de Guinée

Par **Mamadi Mariame TRAORE**, Chef Service Régulation et Modification Budgétaire à la Direction Générale du Budget

Version édition 3 juin 2024

Pour une meilleure efficacité de la dépense publique, la République de Guinée s'est engagée, depuis plusieurs années, dans de multiples réformes de son système de gestion des finances publiques. Ces réformes concernent à la fois l'évolution des cadres légal et institutionnel des finances publiques ainsi que les outils et supports qui facilitent l'exécution de la dépense publique.

Au titre des réformes légales, il convient de noter l'adoption de la Loi Organique L/2012/012/CNT du 06 août 2012 Relative aux Lois de Finances (LORF) et de ses textes d'application dont :

- le Décret D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013 portant Règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique (RGGBCP) ;
- le Décret D/2014/222/PRG/SGG du 31 octobre 2014 portant cadre de gouvernance des finances publiques.

Ces textes constituent le socle légal et réglementaire de la gouvernance des finances publiques en Guinée. A ceux-ci, s'ajoutent des supports et outils pour une meilleure maîtrise de la chaîne des dépenses publiques. Au titre des supports, on peut citer : (1) la nomenclature budgétaire de l'Etat, (2) le Plan Comptable de l'Etat, (3) la nomenclature des pièces justificatives des dépenses ainsi que le système d'Informations dénommé « Chaîne Dépenses » qui héberge les supports précédents.

En ce qui concerne les outils, il a été développé depuis le deuxième trimestre 2017, le Plan d'engagement comme principal outil de régulation budgétaire. Cet outil intègre aussi le plan de passation des marchés publics et le plan de trésorerie afin de prendre en compte la saisonnalité des dépenses et de s'assurer de la disponibilité suffisante de trésorerie.

En outre, il importe de noter qu'un module informatique a été développé pour dématérialiser le processus de préparation des plans d'engagement.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Pour le processus de préparation du budget de l'Etat, des réformes importantes ont également été menées à travers la création de la Plateforme d'Elaboration du Budget (PLEB) pour plus de célérité, d'intégrité des données budgétaires et de respect des rôles des acteurs.

L'ensemble des réformes susmentionnées contribuent à ce jour, à mieux qualifier la dépense publique en République de Guinée et à renforcer la transparence budgétaire à travers un meilleur reporting et les comptes rendus de l'exécution budgétaire.

Toutefois, quelques défis subsistent, relatifs :

- au passage au budget programme ;
- à la pleine opérationnalisation du Système Comptable Intégré de l'Etat (SCIE) et son interconnexion avec les autres systèmes d'informations existants ;
- au déploiement de la « chaîne dépenses » dans les services déconcentrés.

Dans le cadre de cette communication, l'accent sera mis sur les réformes relatives au plan d'engagement qui a fortement contribué à améliorer la chaîne des dépenses publiques. A cet effet, une revue rapide sera faite des méthodes de régulation avant l'adoption des plans d'engagement avant de souligner les avantages de cette réforme et les perspectives.

I. CONCEPTION ET CONTENU DE LA REFORME

Après la promulgation de la loi de finances et l'élaboration de la circulaire sur l'exécution du budget de l'Etat, la consommation des crédits budgétaires par les ministères et institutions est tributaire de la régulation budgétaire. Cette régulation permet de s'assurer du maintien de l'équilibre budgétaire selon lequel le budget a été voté.

Les actes de régulation budgétaires sont tenus par la Direction Générale du Budget (DGB), par délégation de pouvoir du Ministre du Budget.

Avant l'adoption de l'outil plan d'engagement, la régulation budgétaire s'effectuait sur des tableaux Excel sur la base des demandes formulées par les ordonnateurs de dépenses. Lorsqu'une demande est jugée concluante par les cadres de la DGB en charge de son étude, la fiche de régulation est signée par le Directeur Général du Budget à l'adresse du Directeur National des Systèmes Informatiques pour chargement à la Chaîne Dépenses.

Cette approche de régulation budgétaire présentait plusieurs inconvénients dont :

- le flux trop important des demandes de régulation à traiter en raison du nombre important des ministères et institutions et de leurs directions et autres services techniques ;
- le manque d'équité et de transparence dans le processus de régulation budgétaire se matérialisant par une forte dotation en régulation de certains secteurs au détriment d'autres, sans justification cohérente ;



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- l'intervention de plusieurs acteurs dans la procédure de régulation budgétaire induisant des risques opérationnels importants et des difficultés de gestion des habilitations ;
- l'insuffisance d'inclusivité de toutes les parties prenantes ;
- les difficultés de traçabilité et d'archivage des données.

Cette approche conduisait le plus souvent à une forte constitution des arriérés et des tensions de trésorerie ayant contribué à la dégradation de la position nette du trésor à la Banque Centrale et à l'incapacité du règlement des factures de certains fournisseurs de l'Etat, notamment ceux locaux.

II. MISE EN PLACE DE LA REFORME ET PREMIERS RESULTATS

A. Cadres réglementaire et institutionnel

Le Décret D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013 portant Règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique (RGGBCP) prévoit dans son article 19 que : « *Chaque année, un plan d'engagement fixe pour le budget de chaque ordonnateur principal le montant trimestriel maximum des engagements autorisés par nature de dépenses.* Etabli en fonction des disponibilités prévisionnelles de trésorerie résultant du plan de trésorerie arrêté en application de l'article 44 du présent Règlement Général, le plan d'engagement tient compte des dépenses obligatoires ou inéluctables et des autres dépenses prioritaires. Il est établi en liaison avec le plan de passation des marchés. Il est régulièrement mis à jour en cours d'année en fonction des contraintes et nécessités de l'exécution budgétaire.

Arrêté par le Ministre chargé des finances après consultation de chaque ordonnateur principal et sur proposition d'un comité d'engagement dont la création, les attributions et la composition sont fixées par un arrêté du Ministre chargé des finances, le plan d'engagement s'impose aux ordonnateurs principaux et aux contrôleurs financiers.

Sans préjudice de ce plan d'engagement, le Ministre chargé des finances peut, à tout moment suspendre toute décision d'engagement des crédits afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire ».

Pour la mise en œuvre des dispositions susmentionnées, il a été établi l'arrêté 2017/1384/MB/CAB/SGG du 13 avril 2017 portant création, attributions, composition et fonctionnement du comité d'engagement.

B. Acteurs et étapes /procédures

Pour la mise en œuvre de la réforme portant plan d'engagement, plusieurs instances et acteurs interagissent, à savoir :

- **Le Secrétariat Technique** : il détermine, au plus tard le 20^{ème} jour du dernier mois du trimestre précédent le trimestre de référence, les plafonds des grandes masses des dépenses sur la base des prévisions de trésorerie communiquées par le Comité de trésorerie. Ces plafonds qui tiennent compte de la structure



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

du budget sont communiqués aux ministères et institutions, en vue de l'élaboration des plans d'engagement ministériels, conformément à leurs priorités, à la saisonnalité de leurs dépenses spécifiques, à la programmation des projets d'investissements et au plan de passation des marchés publics ;

- **Le Comité d'Engagement** : il siège quinze (15) jours avant le début de chaque trimestre pour arbitrer le projet de plan d'engagement soumis par le Secrétariat Technique. Ce comité est chargé d'examiner et de valider les projets de plan d'engagement et de les soumettre à l'approbation du Ministre du Budget. Il est présidé par le Secrétaire Général du Ministère du Budget et composé du Conseiller chargé de la qualité de la dépense du Ministre du Budget, des Directeurs Généraux du Budget, du Trésor et de la Comptabilité Publique et des Directeurs Nationaux des Investissements Publics, de la Dette et de l'Aide Publique au Développement et des Systèmes Informatiques ;
- **Les Contrôleurs Financiers des départements sectoriels** : valident les propositions de plafonds trimestriels proposés par les Chefs de Division des Affaires Financières. *Ils sont chargés de veiller à la bonne exécution du plan d'engagement et à la tenue de la comptabilité des engagements ;*
- **Les Ordonnateurs de crédits** : Ils procèdent à la validation de la ventilation des enveloppes trimestrielles de crédits budgétaires de leurs ministères et institutions ;
- **Le Ministre du Budget** : il signe l'arrêté portant plan d'engagement validé par le Comité d'engagement.

La création de ce comité d'engagement a facilité l'élaboration des autres documents techniques et fonctionnels pour la précision des principes et des procédures d'élaboration du plan d'engagement ainsi que leur dématérialisation à travers le Module Plan d'engagement logé à la Chaîne Dépenses.

Ainsi, pour l'élaboration des projets de plan d'engagement, il a été convenu les principes ci-après :

- la cohérence avec le plan de trésorerie (plan de trésorerie annuel mensualisé et les versions actualisées en cours d'année) ;
- l'équité entre toutes les sections budgétaires en phase avec la loi de finances en vigueur ;
- le respect des critères et objectifs quantitatifs pertinents convenus avec les partenaires techniques et financiers (solde budgétaire, composition de la dépense, Position Nette du Trésor, niveau des arriérés) ;
- une démarche participative (Top-down/Bottom-up) débouchant sur un arbitrage plausible et partagé ;



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- le respect du plafond de l'autorisation parlementaire traduit par l'équation : le montant cumulé des plafonds de dépenses prévus dans le plan d'engagement annuel est inférieur ou égal aux crédits ouverts en Loi de finances.

Parallèlement à l'observation de ces principes qui guident le plan d'engagement, son élaboration suit quatre principales étapes :

- Etape 1 : la détermination des ressources mobilisables (budgétaires et de financement / trésorerie) de la période ;
- Etape 2 : la détermination des dépenses obligatoires ou inéluctables séquencées par trimestre ;
- Etape 3 : la détermination de l'enveloppe répartissable ;
- Etape 4 : la détermination des plafonds par titre et par administration.

Cette réforme majeure du pilotage de l'exécution des dépenses publiques et du maintien de l'équilibre budgétaire a permis de :

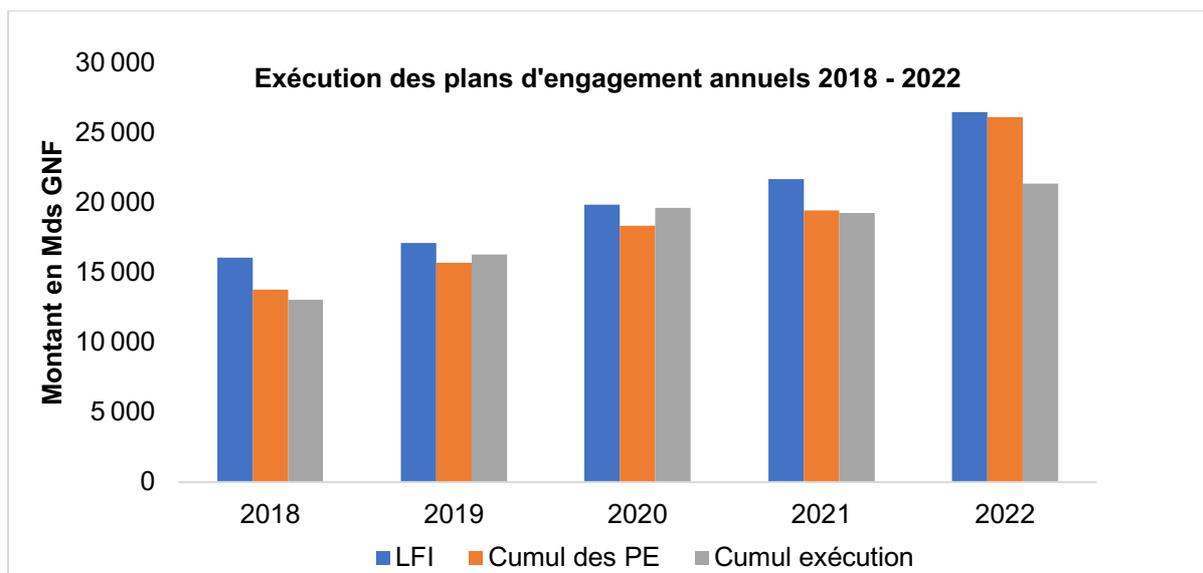
- Renforcer la transparence et l'équité dans la régulation budgétaire à travers la publication régulière des arrêtés portant plan d'engagement ;
- Abandonner les dégagements de dépenses publiques en fin d'année suite à la réduction du niveau des arriérés de paiement ;
- Réduire le délai de préparation des projets de plan d'engagement à travers l'utilisation du Module Informatique « Plan d'engagement » à la Chaîne Dépenses ;
- Améliorer le dialogue de gestion avec les ministères et institutions ;
- Renforcer la cohérence entre le plan d'engagement et le plan de trésorerie.

C. Brève analyse de l'exécution des plans d'engagements annuels de 2018 à 2022

D'une manière générale, les plans d'engagements annuels ont été globalement respectés sur la période de 2018 à 2022, en dépit de quelques disparités entre les trimestres. En moyenne, 92% des crédits budgétaires prévus en loi de finances ont été régulés. Sur le montant total régulé, 97% ont fait objet d'engagement budgétaire. Toutefois, en 2019 et 2020, il a été enregistré des dépassements de 4% et 7%, respectivement, des montants annuels de régulation prévu dans les plans d'engagements. Cette situation s'explique essentiellement par les dépenses liées à la pandémie de Covid-19 et celles des élections de fin 2020.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

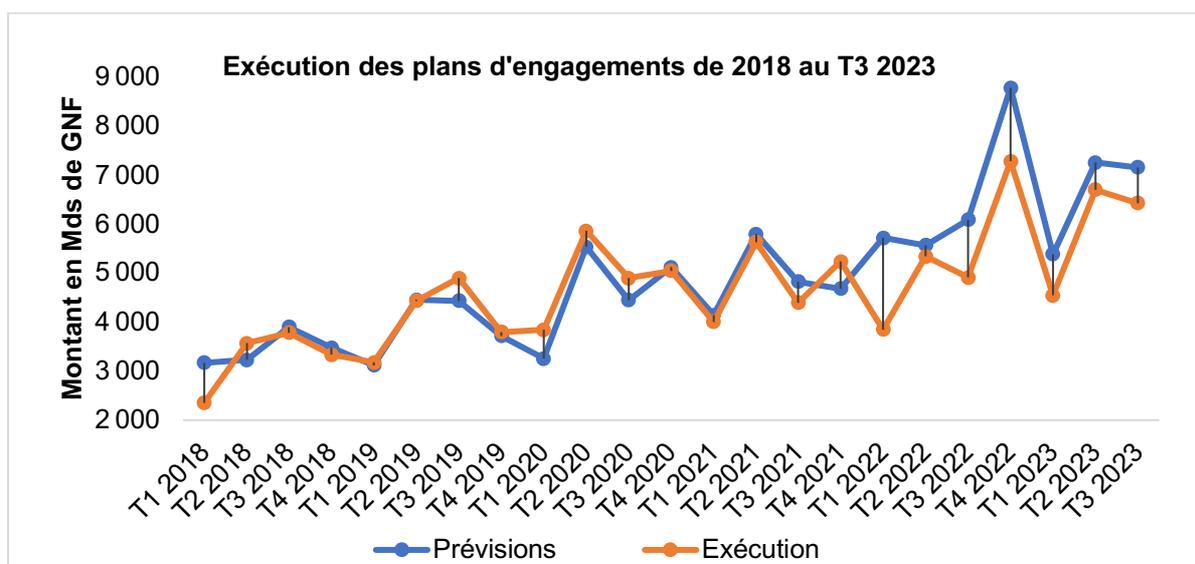


Source : Direction Générale du Budget

Concernant les données trimestrielles du plan d'engagement, elles représentent en moyenne 23% des crédits budgétaires annuels prévus en loi de finances. Quant au montant exécuté trimestriellement, il représente environ 22% des crédits annuels.

En outre, les dépenses obligatoires et prioritaires représentent environ 90% des dépenses totales prévues dans les différents plans d'engagement.

Par ailleurs, avec la mise en œuvre du plan d'engagement, comme principal outil de régulation budgétaire, on note une baisse de la constitution des arriérés de paiement. En effet, entre 2020 et 2022, le niveau des arriérés de paiement est passé de 5 165,6 Mds GNF (mission IMF d'août 2021 sur les arriérés de paiement) à 3 440,80 Mds GNF à fin 2022, soit une baisse de 33,4% (1 724,8 Mds GNF) en deux ans.



Source: Direction Générale du Budget

III. RISQUES ET DIFFICULTES ASSOCIES

Les principaux défis de la mise en œuvre du plan d'engagement sont relatifs à :

- la fiabilité des prévisions de recettes ainsi que des instruments de financement. Il est courant de constater en dépit de la précaution observée, que le niveau prévisionnel de mobilisation des recettes ayant servi de base à la fixation des plafonds de dépenses, ne se réalise pas ;
- la gestion des requêtes additionnelles de régulations des départements après la signature de l'arrêté portant plan d'engagement. Pendant l'exécution du plan d'exécution, certains départements ministériels font des demandes de régulations additionnelles pour couvrir des besoins non prévus ou partiellement prévus ;
- le poids important des dépenses obligatoires et prioritaires. Cette situation constitue l'un des grands défis du plan d'engagement. En effet, l'enveloppe répartissable après prise en compte des dépenses inéluctables est relativement très faible pour la prise en compte des autres besoins des ministères ;
- le retard dans la production des plans de passation des marchés publics. Plusieurs ministères finalisent et valident leurs plans de passation des marchés publics après le démarrage de l'exercice budgétaire ;
- l'actualisation effective du plan d'engagement avant le début du trimestre de référence. En raison de l'agenda des membres du comité d'engagement et des rapprochements de données entre les services, les réunions d'examen et de validation du projet de plan d'engagement accusent parfois du retard.

En dépit de ces difficultés, la régulation a su jouer son rôle de maintien d'équilibre budgétaire, au cours des dernières années à travers le plan d'engagement. Cela s'est traduit par le respect des principaux critères quantitatifs afférents à la politique budgétaire dans la réussite des programmes économique et financier convenus avec les partenaires techniques et financiers, notamment le Fonds Monétaire International.

Ces résultats ont été obtenus grâce à certaines mesures de mitigation des risques identifiés. Il s'agit notamment :

- de la constitution d'une **réserve de précaution d'au moins 5%** des ressources répartissables pour faire face aux dépenses imprévues ;
- de la prise en compte d'un niveau maximum de **90% des prévisions des régies** de recettes ;
- de l'élaboration d'une note à l'attention du Ministre du budget sur chaque requête additionnelle, analysant **l'urgence et l'importance** de la demande ;

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- de la mise à contribution de la Direction Générale du Contrôle de la Passation des marchés publics pour la récupération des plan de passation des marchés publics.

IV. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

En termes de perspectives, il est envisagé de mener une étude diagnostique d'ici fin décembre 2023, sur la mise en œuvre de cette réforme entamée au troisième trimestre de l'année 2017 afin d'adopter des mesures correctives nécessaires pour son amélioration. Cependant, au titre des premiers éléments de réflexion, il convient de :

- Mettre à contribution la Direction Générale du Contrôle de la Passation des marchés Publics pour le respect du délai de production des plans de passation des marchés publics afin de mieux intégrer la saisonnalité des dépenses ;
- Examiner l'intégration de certaines contraintes dans l'application plan d'engagement pour la prise en compte des contreparties et du fonctionnement des services déconcentrés ;
- Faire valider les modifications de plafonds de régulation pendant le trimestre, par les services habilités de la Direction Générale du Budget et non la Direction Nationale des Systèmes Informatiques pour un meilleur gain de temps ;
- Etablir un tableau de bord pour le suivi de la régulation budgétaire en complément de la note de suivi hebdomadaire de l'exécution du budget.

En ce qui concerne les recommandations, elles sont relatives à :

- l'intensification du dialogue de gestion entre la Direction Générale du Budget et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique afin de renforcer la cohérence entre les outils de pilotage ;
- le renforcement de la fiabilité des prévisions de recettes et du financement en loi de finances ;
- la sensibilisation des ministères à la tenue effective du dialogue intra ministériel pour l'implication de tous les services publics dans l'élaboration des plans d'engagement sectoriels.

