



Saisissez la Référence Internet **10353** dans le moteur de recherche du site www.weka.fr pour accéder à cette fiche



Le contexte budgétaire et financier des collectivités locales et des établissements de coopération est contraint, et ce de plus en plus. Une optimisation financière et budgétaire est donc nécessaire. À cet effet, différents moyens et outils peuvent être utilisés. Ces outils ont trait à la prospective financière, à la programmation des investissements, à la planification des flux de trésorerie et au suivi des réalisations budgétaires.

L'utilisation desdits outils nécessite de connaître un certain nombre de préalables méthodologiques, afin de rendre optimale et fructueuse leur exploitation.

Le but de la présente fiche est de présenter 4 grands outils de pilotage financier :

- la prospective financière ;
- la programmation pluriannuelle ;
- la planification des flux de trésorerie ;
- le suivi des réalisations budgétaires.

En pratique

▶ Étape 1

Prévoir : la prospective financière

Un des principes majeurs des finances publiques en général et des finances publiques locales en particulier est l'annualité budgétaire. Les prévisions et les exécutions budgétaires doivent être réalisées au cours d'un seul et même exercice. Or, les collectivités et les établissements publics ne peuvent plus raisonner uniquement à l'échelle annuelle. Les prévisions doivent donc dépasser le cadre annuel, d'où la nécessité de mettre en place une prospective financière.

Avant de mettre en place une prospective financière et budgétaire, il est nécessaire d'élaborer une rétrospective sur le plan financier et budgétaire : il s'agit d'établir un état des lieux des prévisions et des réalisations de l'entité, et de l'évolution de ces prévisions et de ces réalisations.

● A noter

L'écart entre « prévisions » et « réalisations » doit être analysé avec finesse et justesse. Un écart trop important signifie que l'entité ne prévoit pas avec précision son niveau de dépenses et/ou son niveau de recettes, ce qui peut entraîner une mobilisation des ressources trop forte ou trop tôt.

La mise en œuvre d'une prospective financière et budgétaire nécessite la création de scénarios budgétaires et financiers. Ceux-ci doivent intégrer différentes évolutions : **la baisse ou l'augmentation de certains emplois et la baisse et l'augmentation de certaines ressources**. Chaque collectivité et chaque établissement public doit donc définir, au préalable, différents scénarios. Leur nombre, afin que l'exploitation des données soit utile et fructueuse, doit être limité.

Le fait de créer plusieurs scénarios permet une comparaison, d'une part, et un

arbitrage et un choix, d'autre part. En effet, certains scénarios ont vocation à mesurer l'impact de certaines décisions ou, au contraire, l'impact de l'absence de certaines décisions (scénarios « au fil de l'eau »).

Ainsi, à titre d'illustration et sans prétendre à l'exhaustivité, les scénarios peuvent contenir les éléments suivants :

- « au fil de l'eau » : peu de changements, intégration des évolutions indiciaires importantes ;
- utilisation du levier fiscal et degré d'utilisation ;
- politique d'optimisation des recettes ;
- hiérarchisation des investissements ;
- planification des économies ;
- prise ou abandon de certaines compétences ;
- restructuration organisationnelle ;
- restructuration géographique.

Chemin faisant, l'instance décisionnelle de l'entité est à même de prendre des décisions, attendu qu'elle a connaissance des différents scénarios, de leur cohérence et de leurs conséquences.

L'outil **prospective financière** [Réf. Internet : [dtou7435](#)] contient une colonne « ajustement manuel ». Cette colonne permet d'intégrer un montant (un volume) plutôt qu'un pourcentage d'évolution (une valeur). Cela peut être utile pour intégrer les dépenses exceptionnelles et ponctuelles au niveau de la prospective financière.

A noter

La prospective financière est un instrument de mesure qui doit permettre à la collectivité et à l'établissement de prévoir sur plusieurs exercices la soutenabilité de l'équilibre financier de son organisation ; ainsi, des choix peuvent être faits et des décisions peuvent être prises.

La prospective budgétaire consiste à élaborer un budget pluriannuel, exercice par exercice.

▶ Étape 2

Planifier : le plan pluriannuel d'investissements

La planification des opérations budgétaires et financières doit permettre d'anticiper les éventuels chocs budgétaires, d'une part, et de lisser le coût des opérations sur plusieurs exercices, d'autre part.

Concernant les **opérations d'investissement**, la planification est une nécessité. La réalisation des opérations d'investissement s'inscrit dans un cadre pluriannuel. Il est donc nécessaire de planifier les différentes opérations. Ainsi, l'entité améliore l'affichage et l'efficacité des différentes opérations prévues.

En termes de séquence, habituellement, le **plan pluriannuel d'investissements (PPI)** doit coïncider avec le début d'un mandat, ce qui donne à l'exécutif la possibilité d'établir un plan de mandat. Il incombe, par la suite, à l'équipe administrative, de traduire le plan de mandat en plan d'actions, d'où le recours au PPI.

Il est nécessaire de décliner le PPI en autorisations de programme. Une autorisation de programme correspond à la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour un investissement, une opération ou un ensemble d'opérations, dont la réalisation est prévue sur plusieurs exercices budgétaires.

En fonction de la durée de chaque autorisation de programme, un échéancier doit être voté. L'échéancier est primordial en matière de pilotage financier et budgétaire, car il permet de planifier les différentes opérations de la collectivité ou de l'établissement.

Il existe différentes catégories d'autorisations de programme, les plus importantes sont :

- **les autorisations de programme de projet** qui concernent les constructions et les grandes réalisations ;
- **les autorisations de programme d'intervention** qui ont trait à des

programmes de soutien, de subventions ou de réalisations qui se caractérisent par une certaine récurrence.

Le recours à un PPI décliné en autorisations de programme permet d'atteindre des objectifs majeurs pour la gestion publique :

- **Inscrire les engagements financiers de l'entité dans un cadre pluriannuel** en respectant les grands principes budgétaires (sincérité, unité...) et en renforçant la sécurité des engagements vis-à-vis des tiers.
- **Éviter de mobiliser de façon prématurée les ressources de l'entité.** L'équilibre budgétaire implique que pour chaque exercice le budget proposé soit équilibré. Or, en l'absence d'autorisations de programme, à moins de « saucissonner » l'opération, l'entièreté des dépenses doit être inscrite et donc, en contrepartie, l'entièreté des recettes ; d'où une mobilisation prématurée des ressources, étant donné que toutes les dépenses ne seront pas réalisées sur un seul exercice.
- **Améliorer l'affichage des choix politiques** par le biais d'un acte validé et présenté par l'exécutif à l'organe délibérant ; le PPI est une traduction du plan de mandat de l'exécutif et de l'organe délibérant.
- **Articuler programmation budgétaire et prospective financière** pour une viabilité efficiente des projets de l'entité ; l'optimisation des ressources est possible grâce à une programmation pluriannuelle des différentes opérations.

En outre, les autorisations de programme permettent d'établir une véritable passerelle, une véritable articulation entre sphère « budgétaire/financière » et sphère « opérationnelle/technique ». Grâce aux autorisations de programme, le rythme budgétaire peut s'adapter au rythme opérationnel. Ainsi, il n'y a plus de rupture au niveau de la chaîne financière, les factures peuvent être mandatées et payées, même si le budget est voté postérieurement au 1^{er} janvier de l'année N, car l'échéancier, voté par délibération, prévaut.

A noter

La logique opérationnelle est fondamentale en matière d'autorisations de programme. La gestion pluriannuelle des opérations permet de s'adapter au rythme opérationnel et ainsi d'être plus efficace et plus efficient en termes d'exécution des dépenses d'investissement.

Attention

L'usage et l'utilisation des autorisations de programme nécessitent des règles et des procédures. Les collectivités et les établissements publics doivent mettre en place un règlement financier des autorisations de programme. Celui-ci a vocation à arrêter et à décrire avec précision les conditions de création, d'utilisation et de clôture des autorisations de programme.

L'outil [plan pluriannuel d'investissements](#) [Réf. Internet : [dtou7436](#)] doit permettre de suivre et d'ajuster l'échéancier des autorisations de programme.

En matière d'ajustement d'échéancier, 3 temps sont importants :

- le **budget primitif**, qui permet la constatation des crédits de paiement de l'exercice ;
- la **dernière décision modificative de l'exercice** qui, en fonction des consommations de l'exercice, corrige et ajuste le crédit de paiement de l'année en cours, afin de lisser l'éventuel reliquat de crédit de paiement sur le ou les exercices ultérieurs ;
- le **compte administratif**, qui permet la constatation des crédits de paiement réalisés sur l'exercice.

Il est donc nécessaire d'ajuster les crédits de paiement d'autorisations de programme. À cet effet, en annexe des points de délibération, un tableau récapitulatif doit être élaboré.

D'autre part, l'outil [plan pluriannuel d'investissements](#) [Réf. Internet : [dtou7436](#)] doit également permettre de contrôler la durée

de chaque autorisation de programme (chaque autorisation de programme, au moment de sa création, doit avoir une durée de vie).

Chaque année, il est nécessaire de faire un point sur les durées de vie, afin de prévoir des prolongations, motivées et justifiées, si cela est nécessaire.

Le suivi des durées de vie d'autorisations de programme et, par ricochet, le suivi des prolongations validées, doivent permettre à l'entité de suivre l'avancée du PPI dans sa globalité.

▶ Étape 3 Suivre les flux financiers

Le suivi de trésorerie est un élément majeur en matière de pilotage financier d'une entité. Les encaissements et les décaissements doivent être supervisés en fonction des objectifs et de l'équilibre financier de l'entité.

L'absence de suivi des décaissements et des encaissements peut s'avérer préjudiciable pour le fonctionnement d'une collectivité ou d'un établissement. En effet, le manque ou l'absence de suivi peut avoir différentes conséquences : un recours excessif à une ligne de trésorerie, un risque d'insuffisance de paiement ou un allongement du délai global de paiement. Cela peut générer un phénomène cumulatif susceptible d'amplifier les difficultés pour l'entité. Ainsi, un délai global de paiement significativement long n'incitera pas les fournisseurs à collaborer avec l'entité, vu que les factures sont susceptibles d'être payées tardivement et hors délais.

L'outil [plan de trésorerie simplifié](#) [Réf. Internet : [dtou7437](#)] doit permettre de suivre avec précision les encaissements et les décaissements, en enregistrant les différents flux financiers de la collectivité ou de l'établissement. Ainsi, il est possible de détecter les besoins ou, au contraire, le manque de mobilisation des moyens de trésorerie de l'entité.

En renseignant avec précision et rigueur cet outil, il est possible de séquencer, de

façon dynamique et optimale, l'ordonancement des pièces de dépense et de recette.

▶ Étape 4 Suivre l'exécution budgétaire

Pour une collectivité ou un établissement, le suivi de l'exécution budgétaire est une nécessité. Pour rappel, le budget primitif (et accessoirement, les décisions modificatives de crédits) sont des actes de prévision et d'autorisation. Il est donc nécessaire, pour une gestion publique optimale, de mesurer l'écart entre les prévisions et l'exécution budgétaires.

La mesure de l'écart ou du delta entre prévisions et exécution budgétaires permet d'élaborer et d'établir différentes analyses.

L'analyse de l'écart entre prévisions et exécution a vocation à mettre en évidence, d'un point de vue statistique, les réalisations budgétaires de la collectivité ou de l'établissement. À cet effet, l'outil [suivi des réalisations budgétaires](#) [Réf. Internet : [dtou7438](#)] permet de calculer un taux de réalisation budgétaire par compte, par chapitre, par fonction, par direction et par service. En outre, il permet d'établir des comparaisons entre exercices budgétaires. Ainsi, il s'agit d'un véritable tableau de bord des réalisations budgétaires. La comparaison entre exercices budgétaires doit permettre d'établir des variations et de quantifier les différentes évolutions.

Cet outil est primordial en matière de préparation budgétaire afin d'analyser, avec justesse et parcimonie, les propositions budgétaires des différents services de l'entité.

Notre conseil

- Utilisez une base fiable pour renseigner les éléments chiffrés contenus dans les différents outils.
- Établissez des contrôles de cohérence et de cohésion avant présentation des éléments de calcul.

- Mettez à jour régulièrement les différents outils afin de les actualiser et afin de repérer les différentes erreurs de saisie.

Outil prospective financière [Réf. Internet : dtou7435]

Au préalable, avant de renseigner cet outil, il faut fiabiliser sa base des données (intégrer toutes les dépenses et toutes les recettes). Il faut aussi arrêter une stratégie et des objectifs en mettant en place différents scénarios. Enfin, il est nécessaire de piloter et de suivre la prospective financière à un rythme régulier.

Outil plan pluriannuel d'investissements [Réf. Internet : dtou7437]

L'outil doit être renseigné de façon régulière, le rythme idéal semble être le rythme mensuel. Effectuez des contrôles de cohérence lors des ajustements. 2 thermomètres ont été créés, ils doivent vous permettre de mesurer les niveaux d'affectation et d'engagement.

Outil plan de trésorerie simplifié [Réf. Internet : dtou7437]

Renseignez avec précision les différentes rubriques.

À la fin de chaque mois, renseigner les flux réels par chapitre en fonction du compte 515 auquel vous avez accès par le biais de la plateforme Hélios. L'idéal est de renseigner cet outil, et d'apporter les corrections qui conviennent, chaque semaine. Mettez en place un système de couleur qui permettra de distinguer les flux réels et les flux prévisionnels.

Outil suivi des réalisations budgétaires [Réf. Internet : dtou7438]

En matière de suivi des réalisations budgétaires, 4 éléments doivent obligatoirement apparaître :

- le niveau des prévisions budgétaires ;
- le niveau des engagements budgétaires (engagements comptables) ;
- le niveau des exécutions budgétaires (émissions de mandats et de titres) ;
- le niveau du disponible.

Évitez les erreurs

Ne modifiez pas les formules de calcul enregistrées dans chacun des fichiers Excel proposés en outils. Cependant, il est possible pour l'outil **suivi des réalisations budgétaires** [Réf. Internet : dtou7437] d'ajouter des variables dans la base de données ; dans ce cas, il sera nécessaire d'ajouter et de nommer des colonnes dans l'onglet « base de données » puis, sur l'onglet « tableau croisé dynamique », d'actualiser les données.

Outil prospective financière [Réf. Internet : dtou7435]

Ne renseignez pas l'outil de prospective financière sans éléments fiables issus du budget. En effet, un lien doit exister entre le budget et la prospective financière, sans cela l'élaboration budgétaire sera dans l'incapacité de prendre en compte certaines évolutions financières.

Outil plan pluriannuel d'investissements [Réf. Internet : dtou7436]

N'oubliez pas d'ajuster l'échéancier en fonction des réalisations.

Exemple : en 2016, le montant de 200 000 € est arrêté, or 150 000 € sont réalisés : 50 000 € devront alors être redéployés au niveau des exercices ultérieurs sur un ou plusieurs exercices.

Outil plan de trésorerie simplifié [Réf. Internet : dtou7437]

Faites preuve de réalisme, notamment en matière d'encaissement des recettes, et ne minimisez pas les décaissements de certaines dépenses. Cet outil doit vous permettre d'avoir une vision de votre trésorerie.

Outil suivi des réalisations budgétaires [Réf. Internet : dtou7438]

Ne confondez pas, en matière de suivi des réalisations budgétaires, opérations réelles (avec encaissements et décaissements) et opérations d'ordre (sans encaissements ni décaissements).

Foire aux questions

Quel est le lien entre le système d'information financière et les outils de pilotage financier ?

Les données sont extraites du système d'information financière : logiciel comptable, logiciel de facturation, logiciel de commande. Le système d'information financière constitue la base de données financières, la base des extractions financières. Les outils de pilotage financier ont vocation à analyser lesdites données, à détecter les anomalies et à retracer, statistiquement parlant, les différentes évolutions.

Peut-on créer des autorisations concernant le fonctionnement ?

Oui, cela est possible, il s'agit d'autorisations d'engagement. Or, les collectivités (hormis les régions) et les établissements ne peuvent pas créer d'autorisations d'engagement concernant les dépenses de personnel et les subventions données.

Doit-on mettre en place une prospective par budget en cas de budget annexe ?

Effectivement, il est nécessaire de créer une prospective financière par budget, notamment si la collectivité possède des

budgets annexes importants, avec des enjeux financiers et budgétaires élevés. Il sera alors possible de créer une prospective consolidée qui intégrera les éléments des différents budgets de la collectivité.

Peut-on élaborer un suivi consolidé des réalisations budgétaires ?

Il est possible d'élaborer une consolidation des réalisations budgétaires de l'entité. Pour ce faire, il est nécessaire d'agréger les données budgétaires du budget principal et des budgets annexes de l'entité ; puis de retraiter, en les supprimant, les flux budgétaires entre le budget principal et les budgets annexes, et les flux budgétaires entre budgets annexes.

Pour aller + loin

Références juridiques

- Code général des collectivités territoriales
- article R. 2311-9
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
- Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique



Les plus Internet

Saisissez la Référence Internet **10353** dans le moteur de recherche du site www.weka.fr pour accéder aux mises à jour de cette fiche ainsi que la Réf. Internet des rubriques suivantes :

▶ Outils téléchargeables

- **dtou7435** – Prospective financière
- **dtou7436** – Plan pluriannuel d'investissements
- **dtou7437** – Plan de trésorerie simplifié
- **dtou7438** – Suivi des réalisations budgétaires

▶ Références aux textes officiels rattachés à cette fiche

- Code général des collectivités territoriales
- Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015

▶ Le forum des acteurs publics

Posez toutes vos questions et partagez votre expérience sur le forum. Nos experts et vos confrères vous répondent sur www.weka.fr/forum/.