

Guide pour l'autoévaluation financière des autorités locales

Rapporteurs : Jérôme GARNACHE et Pierre VAN DE VYVER



Rapport du groupe de travail
« Autoévaluation financière des autorités locales »
présidé par Michel Gonnet

En partenariat avec Cités et Gouvernements Locaux Unis



Comité pour la Charte des services essentiels

INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE

Groupe de travail autoévaluation financière des autorités locales

Président : Michel GONNET

***Piloter son budget,
maîtriser son développement
et créer les opportunités d'un dialogue
avec les partenaires financiers.***

Rapporteurs : Jérôme GARNACHE et Pierre VAN DE VYVER

Partenaires associés à la promotion et à la diffusion du guide :



Le Partenariat pour le Développement Municipal



La Banque du développement local au MAROC

PRÉFACE

Depuis 2002, l'Institut de la Gestion Déléguée s'attache à promouvoir, au niveau international, un cadre de gouvernance clarifié pour les services essentiels. Les principes en sont explicités dans la **Charte des services essentiels esquissée à Johannesburg en 2002**. Grâce à une collaboration étroite avec le Ministère des Affaires Etrangères et de nombreux partenaires internationaux, l'IGD et ses membres, réunis dans le Comité pour la Charte, ont activement œuvré jusqu'à l'adoption officielle d'un **cadre de référence par les Etats membres d'ONU-Habitat** en avril 2007¹. Les modalités opérationnelles de sa mise en œuvre sont désormais discutées avec les agences des Nations Unies et les autres acteurs de la coopération internationale.

Au sein de ce cadre de référence, **les autorités locales se voient reconnaître un rôle moteur pour atteindre l'objectif d'un accès pour tous aux services essentiels**², synonyme de développement économique pour tous et d'amélioration des conditions de vie de chacun. Parce qu'elles sont en contact direct avec les besoins quotidiens de la population, les autorités locales disposent de la plus grande légitimité pour choisir les modalités les plus adaptées en vue de desservir tous les quartiers et tous les habitants. Pour cela, **les autorités locales doivent pouvoir compter sur le concours de l'ensemble des partenaires** : les représentants de l'Etat ; les opérateurs des services essentiels, que ceux-ci soient publics, privés, ou bien émanant de la société civile ; et les usagers eux-mêmes, à travers les associations qui les représentent et sont les mieux à même d'apprécier la pertinence et l'efficacité des services rendus.

La préoccupation du **renforcement des autorités locales**, partagée par l'ensemble des acteurs, est aussi celle de l'IGD, qui a notamment mis en place des « Quadrilogues pour l'accès de tous aux services essentiels »³. Ce renforcement inclut nécessairement **l'amélioration des conditions d'accès aux sources de financement**, pour les services essentiels comme pour l'ensemble des activités des autorités locales. Les obstacles pour y parvenir sont nombreux, mais ils sont techniquement surmontables, et de nombreuses études ont montré que l'épargne mobilisable est généralement présente dans toutes les régions du monde, et souvent en quantité importante. Il est toutefois bien connu que les flux monétaires reposent sur la confiance, *fiducia* en latin. Il s'agit sans aucun doute d'une des priorités pour favoriser l'accès des autorités locales aux financements, avec la création d'un cadre institutionnel et réglementaire adéquat : comment consolider la confiance entre ces autorités et les détenteurs des capitaux dont celles-ci ont besoin ?

Du côté des financeurs, des efforts sont certainement attendus pour **mieux comprendre le contexte et les particularités des autorités locales**. L'association mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), qui a activement pris part aux présents travaux, a fait du développement de l'accès au crédit des autorités locales un des axes majeurs de son action. La très grande implication des acteurs français du financement, banques et organismes de coopération ayant chacun une expérience avérée et pratique du contexte international⁴, dans le groupe de travail mis en place par l'IGD, est un signe favorable qui va dans le sens de ce rapprochement. Du côté des autorités locales, et notamment de celles de taille petite ou moyenne, il existe également un grand **besoin de formation en matière de gestion budgétaire et financière**, afin de partager avec leurs partenaires financiers un langage commun et de discuter de manière équilibrée des enjeux financiers futurs de leur développement. Des rencontres tenues lors du Sommet Africités 4, à Nairobi en septembre 2006, ont permis de constater que ce besoin était largement exprimé par les élus et techniciens locaux eux-mêmes. Il fallait donc trouver **l'outil permettant de faciliter le dialogue entre autorités locales et partenaires financiers extérieurs** et de diminuer le sentiment d'incompréhension entre ces deux mondes qui ne peuvent s'ignorer : c'est à cette mission que s'est employé le groupe de travail en proposant un « **guide d'autoévaluation financière des autorités locales** ».

Les grandes villes du Sud, disposant de ressources humaines qualifiées, n'auront sans doute pas l'utilité d'un tel guide. Il existe en outre de nombreux ouvrages méthodologiques ou formations bien plus complets et précis, qui renforceront encore

¹ Résolution 20/5 du Conseil d'administration d'ONU-Habitat en date du 8 avril 2005 ; résolution 21/4 du Conseil d'administration d'ONU-Habitat en date du 20 avril 2007.

² Ce rôle prépondérant est notamment reconnu dans la résolution 21/2 du 20 avril 2007 adoptant des principes directeurs pour la décentralisation.

³ <http://www.fondation-igd.org>

⁴ Voir liste des membres du groupe de travail en annexe 1

l'expertise de ceux qui savent déjà. Le souhait des membres du groupe de travail a été plutôt de **prendre en considération la très grande multitude des autorités locales**, éloignée des circuits de coopération classique, et qui représentent pourtant la grande majorité de la population. La **méthode de l'autoévaluation** a été retenue dans l'objectif de toucher le plus grand nombre : il s'agit de proposer un cadre souple et pédagogique permettant une prise en main aisée et autonome, afin que **les autorités locales puissent elles-mêmes prendre l'initiative de la démarche**. Dans sa note d'orientation sur les finances locales⁵, CGLU fait ainsi de l'amélioration des capacités autonomes d'analyse financière l'une de ses priorités.

L'information qui résulte de cette autoévaluation est une première étape pour fonder une relation équilibrée entre les autorités locales et les partenaires financiers ; elle n'est cependant pas suffisante en soi pour garantir l'accès aux financements. La relation s'alimente de l'information, mais consolider la confiance nécessite également la durée, la compétence et la transparence réciproque. Cette démarche peut également être utile en tant qu'outil d'aide à la décision et à la programmation du développement pour les élus et techniciens locaux. Elle est également pertinente lorsqu'il s'agit de rendre des comptes à la population, dans un cadre démocratique. Ainsi, en s'appuyant sur cette démarche, **un dialogue constructif peut être établi non seulement avec les partenaires financiers, mais aussi entre les élus et la population**. C'est bien là tout l'enjeu d'un développement local équilibré et durable, susceptible de réaliser l'accès de tous aux services essentiels.



Claude **MARTINAND**
*Président de l'Institut
de la Gestion Déléguée*



Michel **GONNET**
*Président du groupe de travail
« Autoévaluation financière
des autorités locales »*

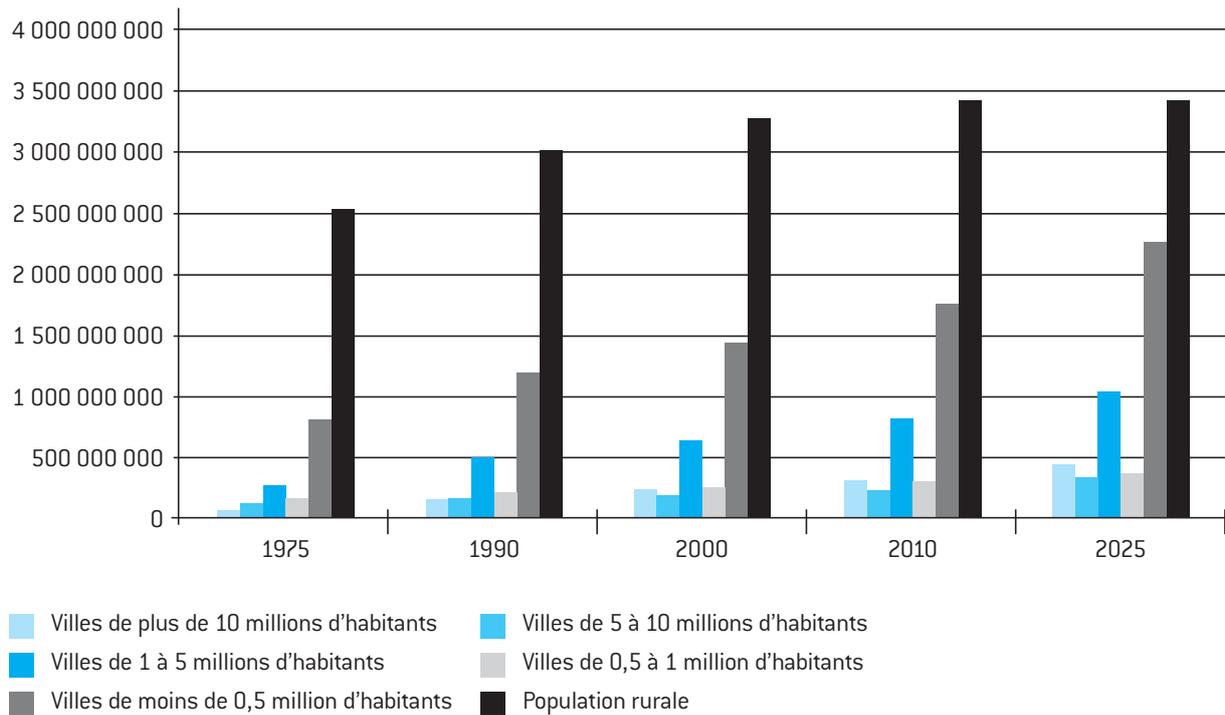
⁵ Disponible à l'adresse suivante : http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/local_finance_policy_paper_fr.pdf

SOMMAIRE

LES AUTORITÉS LOCALES DANS LE MONDE ET LEUR POPULATION	6
INTRODUCTION	7
PARTIE 1 : LES PARTENAIRES FINANCIERS DES AUTORITÉS LOCALES	8
1. Liberté de choix des investisseurs et intérêt partagé avec les autorités locales.	8
2. Typologie des acteurs du financement externe des autorités locales.	9
PARTIE 2 : L'ÉVALUATION DE L'ENVIRONNEMENT DES AUTORITÉS LOCALES	12
1. L'analyse du risque-pays.	13
2. Les caractéristiques de l'environnement local.	15
PARTIE 3 : APPROCHE BUDGÉTAIRE ET STRUCTURATION D'UN CADRE COMPTABLE GÉNÉRIQUE	17
1. Structure du cadre comptable générique.	17
2. Les recettes d'exploitation.	19
3. Les dépenses d'exploitation.	19
4. Les recettes d'investissement.	19
5. Les dépenses d'investissement.	19
6. Résultat de l'exercice.	19
PARTIE 4 : ANALYSE RÉTROSPECTIVE ET TABLEAU DE BORD SYNTHÉTIQUE	20
1. L'analyse des équilibres budgétaires en valeur absolue et en tendance.	21
2. Les modalités du financement des investissements.	22
3. Tableau de bord synthétique des indicateurs de l'analyse financière rétrospective.	25
PARTIE 5 : PROGRAMMATION ET ANALYSE PROSPECTIVE	27
1. La vision future du développement à travers la programmation.	27
2. L'élaboration d'une prospective financière.	28
3. De la prospective à la stratégie financière.	31
CONCLUSION	33
ANNEXE 1 : Liste des membres du groupe de travail	34
ANNEXE 2 : La méthodologie d'évaluation d'une agence de notation : le cas de Fitch Ratings	35
ANNEXE 3 : Procédure schématique de l'instruction d'un dossier de financement par un partenaire bancaire ..	37
ANNEXE 4 : Approche pas-à-pas de la démarche d'autoévaluation	38
ANNEXE 5 : Lexique de base	48
ANNEXE 6 : Références complémentaires	51

LES AUTORITÉS LOCALES DANS LE MONDE ET LEUR POPULATION

RÉPARTITION DE LA POPULATION SELON LES ZONES D'HABITATION



Source : World urbanization prospects : the 2007 revision, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population

**En 2025, 72% de la population mondiale
vivra dans des villes de moins
de 500 000 habitants
et dans les zones rurales.**

INTRODUCTION

Chers collègues, chers amis,

C'est un grand honneur pour moi, en tant que Président du Comité des finances locales et du développement de CGLU, et en tant que Maire de Maputo, d'introduire ce Guide d'autoévaluation financière pour les autorités locales. Il est le fruit d'une initiative conduite par l'IGD et ses partenaires et à laquelle CGLU a activement collaboré. Nous espérons qu'il s'agira d'une démarche utile pour nombre d'autorités locales de petite et moyenne taille à travers le monde.

Créée en mai 2004, Cités et Gouvernements Locaux Unis s'est fait la voix et l'avocat de par le monde des gouvernements locaux démocratiques. CGLU constitue plus grand rassemblement d'autorités locales : ses membres rassemblent plus de la moitié de la population mondiale, et l'organisation est représentée dans 136 Etats à travers toutes les régions du monde. Considérant que les finances locales sont au cœur de tout processus de décentralisation, et de fait l'une des priorités de notre organisation, nous avons mis en place un Comité des finances locales et du développement basé sur un réseau actif de maires et de représentants des associations d'élus locaux, dont la mission est de promouvoir l'autonomie financière des autorités locales, de favoriser le partage d'expériences et de développer l'accès aux financements pour les infrastructures publiques locales. Ce Comité a préparé une note d'orientation sur les finances locales pour CGLU, qui a été adoptée lors du Congrès Mondial de notre organisation tenu en 2007 à Jéju (Corée du Sud). La note d'orientation contient 25 recommandations concrètes pour accroître l'accès des autorités locales aux financements pour les infrastructures, particulièrement dans les villes des pays en développement, où la programmation des infrastructures et leur construction n'a pas suivi le rythme de leur urbanisation rapide.

A cet égard, ce Guide d'autoévaluation financière pour les autorités locales est un outil précieux pour toutes les autorités locales qui souhaitent améliorer leur accès aux ressources financières pour leurs investissements prioritaires. Un grand nombre de petites et moyennes collectivités sont en effet désireuses d'expérimenter les voies menant à des sources de financement externes, mais trop souvent échouent à concrétiser les contacts préliminaires pris avec de potentiels partenaires financiers. L'objectif majeur de ce guide est en définitive de permettre à ces autorités locales d'améliorer la communication et la compréhension mutuelles avec les banques, les bailleurs de fonds et les investisseurs, en les aidant à élaborer et à fournir à leurs partenaires une analyse claire et sincère de leurs comptes à l'appui de leur demande de financement. Cet ouvrage vise à proposer aux autorités locales une méthodologie à la fois simple et adaptée, basée sur l'autoévaluation, afin de développer les compétences nécessaires en matière d'analyse financière.

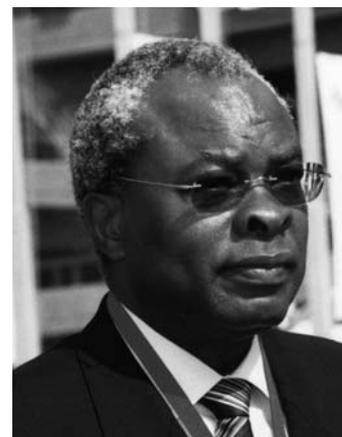
Nous aimerions remercier l'IGD et ses partenaires pour ce document qui, nous l'espérons, inspirera un processus dynamique et enrichissant pour les autorités locales. Nous souhaiterions également appeler les autorités locales qui auront l'utilité de cet outil à adresser leurs commentaires et leurs compléments éventuels, et à partager leur expérience, en vue de nous aider à améliorer ce Guide d'autoévaluation financière pour les autorités locales.

Dans l'attente de vos retours d'expérience, je vous prie de croire, chers collègues et amis, à l'expression de ma haute considération.

Eneas da Conceição Comiche

Maire de Maputo

Président du Comité des finances locales et du développement de CGLU



PARTIE 1 : LES PARTENAIRES FINANCIERS DES AUTORITÉS LOCALES

SYNTHESE

Les équipements et les services publics mis en place par les autorités locales sont toujours financés soit par les **contribuables** payant l'impôt, soit par les **usagers** s'acquittant d'un prix en contrepartie de l'utilisation d'un service public. Toutefois, les autorités locales peuvent également se tourner vers d'autres acteurs que sont les **partenaires financiers extérieurs**. Ceux-ci peuvent, selon leur statut, mettre à disposition des ressources de différentes natures : subventions de l'Etat, prêt d'une banque commerciale, dons de la coopération internationale, emprunt sur les marchés financiers... Certaines ressources, comme les prêts, doivent être remboursées à terme. D'autres, comme les dons ou les subventions, restent acquises à l'autorité locale.

Ces partenaires financiers voudront connaître la **capacité de l'autorité locale à mener à bien ses projets**, et le cas échéant, à rembourser les ressources prêtées. Ils sont en réalité **associés au succès de l'autorité locale** : si le projet échoue ou si celle-ci n'est plus en mesure de répondre à ses engagements financiers à leur égard, ils perdront aussi leurs fonds. Plus les financements obtenus par l'autorité locale seront tributaires des marchés financiers, plus seront grandes les attentes des partenaires en termes de **transparence, de maîtrise et de savoir-faire** à l'égard des autorités locales.

L'investissement public local doit donc s'inscrire dans une dynamique de long terme : **financer un projet aujourd'hui, c'est créer une recette pour demain qui donnera les moyens à l'autorité locale de poursuivre son développement.**

Pour obtenir les capitaux initiaux pour les projets et les actions qui relèvent de leurs compétences, il est utile de rappeler, en préambule, que les autorités locales ont affaire à trois types d'interlocuteurs, qui détiennent les ressources dont elles ont besoin : **les contribuables, les usagers des services publics et les épargnants**. Ces interlocuteurs peuvent être des ménages, des entreprises, des associations... ; ils peuvent habiter dans la plus immédiate proximité, ou se situer aux antipodes. Concernant les épargnants, il faut ajouter que l'apport de capitaux est seulement transitoire : in fine, ils en seront remboursés, soit par les usagers des services publics, soit par les contribuables.

1. LIBERTÉ DE CHOIX DES INVESTISSEURS ET INTÉRÊT PARTAGÉ AVEC LES AUTORITÉS LOCALES.

Le plus souvent, toutefois, les autorités locales n'ont pas directement affaire à ces interlocuteurs. Ce sont des intermédiaires qui les représentent. Pour **les contribuables**, ce sont l'Etat et les autres structures habilitées à percevoir des impôts ou des taxes, ou bien des organes de coopération internationale, dont les ressources proviennent d'impôts perçus dans d'autres pays, ou bien encore des ONG, qui

perçoivent des subventions attribuées par des pouvoirs publics. Pour les **épargnants**, ce sont les banques, qui ont la responsabilité de gérer en les valorisant les avoirs des ménages ou des entreprises. Ce sont également certaines organisations internationales, qui ont emprunté auprès de banques ou de fonds les moyens qu'elles prêtent à leur tour. Ce sont enfin des investisseurs, qui injectent au travers des marchés financiers l'argent que d'autres leur ont confié. La particularité de ces partenaires financiers est qu'**ils peuvent choisir d'investir ou non dans les projets que les autorités locales souhaitent mettre en œuvre**. L'investissement peut alors prendre différentes modalités : le don, le prêt, le placement... Mais le dénominateur commun est bien la libre décision de contribuer ou non au financement de l'autorité locale.

Le guide d'autoévaluation peut ainsi être considéré comme une première étape à laquelle une autorité locale doit se livrer pour convaincre un partenaire extérieur de sa qualité de crédit et de gestion, et par là-même de l'opportunité de lui apporter un concours financier. Ne relèvent donc pas de ce guide les ressources que l'autorité locale est susceptible de se procurer directement auprès des contribuables par l'inter-

médiaire de la fiscalité locale, ni les transferts que l'Etat ou d'autres entités publiques peuvent organiser en contrepartie de l'exercice, par l'autorité locale, de certaines compétences.

Cela dit, la dynamique qu'entraîne une volonté d'ouverture à des financements externes peut se révéler bénéfique au regard de ces ressources directes : cette ouverture nécessite de créer une information claire, d'améliorer la transparence de la gestion budgétaire, d'élaborer des perspectives de développement à court et à long terme. L'autorité locale peut alors rendre des comptes à sa population, à l'Etat, sur l'emploi des ressources et sur l'efficacité de son action, ce qui renforce la légitimité des prélèvements auxquels sont assujettis les contribuables. **Bien gérer les deniers publics, en être comptable auprès de la population, sont des pratiques d'autorités locales responsables, démocratiques et respectueuses de l'intérêt général.**

En effet, les partenaires financiers extérieurs attendent des autorités locales que « les comptes soient bons » : ils ont autant besoin d'accéder à une information fiable sur les comptes de l'autorité locale, que d'être assurés que les fonds qu'ils pourraient investir sont bien employés. **S'ils n'ont pas à se prononcer sur le bien-fondé ou l'opportunité de réaliser tel ou tel projet, sous peine d'ingérence, ils doivent pouvoir vérifier que ces fonds seront bien utilisés.**

Entre partenaires financiers extérieurs et autorités locales, **le point commun est l'intérêt porté au succès futur des projets de l'autorité locale** : en cas d'échec, celle-ci et ceux qui auront mis des fonds à sa disposition seront pénalisés. Cette communauté d'intérêt entre l'autorité locale et ses financeurs est constitutive de leur **partenariat**. Les partenaires financiers extérieurs partagent également avec les autorités locales l'objectif selon lequel les financements contribueront à la croissance de l'autorité locale et de ses revenus (sous forme de recettes fiscales additionnelles ou de perception de tarifs) : **financer un projet aujourd'hui, c'est créer une recette pour demain**, qui doit renforcer l'autonomie financière de l'autorité locale et **lui donner les moyens de continuer à se développer.**

La recette peut être directement liée au projet et survenir à court terme. Ainsi, un marché génère des droits de place et des taxes commerciales. Elle peut être aussi indirecte et difficilement quantifiable ; investir dans une école accroît à moyen terme le développement humain et économique (en formant une main d'œuvre plus qualifiée et en développant l'offre de compétences, stimulant ainsi le développement économique et par là-même les bases fiscales) qui pourront contribuer à améliorer la santé financière de l'autorité locale. Mais dans chacun des cas, la dépense publique trouve son utilité dans la contrepartie qu'elle génère, qui aura un impact plus ou moins sensible sur les revenus de l'autorité locale.

2. TYPOLOGIE DES ACTEURS DU FINANCEMENT EXTERNE DES AUTORITÉS LOCALES.

Tous les partenaires financiers extérieurs n'ont pas le même niveau d'attente à l'égard de l'autorité locale :

- pour ceux qui procèdent **par don ou par subvention**, il leur importe avant tout de savoir que le projet sera bien réalisé selon les objectifs prévus, et que l'autorité locale dispose des ressources suffisantes pour que le projet ne périclite pas faute de moyens pour fonctionner ;

- pour ceux qui procèdent **par prêt ou par placement**, leur préoccupation concerne surtout les ressources nouvelles qui seront générées par le projet, soit par une amélioration des revenus fiscaux, soit par des recettes qui seront prélevées sur les utilisateurs, et dont le niveau doit permettre de rembourser et de rémunérer l'argent investi. Si le projet ne génère pas de ressources additionnelles, les partenaires financiers seront attentifs à la capacité de l'autorité locale à honorer sa dette à partir de ses ressources actuelles ;

Les partenaires financiers extérieurs appartiennent ainsi à plusieurs catégories et présentent chacun des caractéristiques propres :

- **L'Etat et les autres pouvoirs publics.** Il s'agit des participations de l'Etat ou d'autres types de collectivités (régions, provinces...) engagées sur une base volontaire et spécifique (par exemple, une subvention d'investissement pour une bibliothèque). Ces participations n'ont pas un caractère automatique, à la différence des dotations et transferts budgétaires liés à l'exercice de certaines compétences par les autorités locales. Elles peuvent ainsi être accordées dans certains cas sous réserve du respect de certaines conditions. Un accompagnement technique pour la mise en place du projet peut également être proposé. Les ressources proviennent alors directement du budget de l'Etat, par la fiscalité, les produits du domaine (licences de téléphonies mobiles, redevances d'occupation...) ou bien l'emprunt.

- **Les institutions de financement spécialisées.** Le plus souvent, il s'agit d'entités monopolistiques, dédiées au financement des collectivités locales. Ce modèle a été développé par l'Etat, afin de pallier l'insuffisance des autres sources de financement, les banques commerciales étant généralement, mais pas systématiquement, absentes de ce marché.

Le recours à des institutions financières spécialisées (IFS) pour répondre aux besoins de financement des collectivités locales constitue aujourd'hui le modèle dominant dans de nombreux pays, et notamment dans la zone Afrique sub-saharienne, Maghreb, Proche Orient et Amérique du Sud. Ces IFS cumulent en général des activités de crédit et des missions d'appui aux collectivités locales en matière de programmation des investissements et plus largement de renforcement institutionnel.

L'intervention financière des IFS prend la forme de prêts à des conditions habituellement bonifiées [taux d'intérêt inférieur à celui du marché, maturité du prêt plus longue] aux collectivités locales, et/ou de subventions consenties pour le compte de l'État. Les IFS sont, dans la plupart des cas, financées par la sphère publique (fonds publics, dépôts de municipalités...), mais également par des bailleurs internationaux, par l'épargne publique ou par un financement direct sur les marchés. A titre d'exemple, on peut citer : le Fonds d'Équipement Communal (FEC) au Maroc, la Banque de Développement Sud-Africain (DBSA), la Caisse de prêts et de soutien des collectivités locales de Tunisie (CPSCL), la Caisse Économique Fédérale du Brésil (CEF)...

- **Les organismes de coopération internationale.** Ces acteurs conditionnent leurs financements au respect d'objectifs qui peuvent être plus larges que la seule économie du projet. Leur capacité de don reste peu élevée au regard des besoins, et les conditions de prêts qu'ils proposent sont souvent à l'intersection de celles d'une institution spécialisée et de celles du secteur bancaire. Leurs ressources principales proviennent de la fiscalité, transférée en partie par des États ou des groupes d'États, et d'emprunts réalisés auprès d'établissements de crédit ou provenant directement des marchés financiers. Les organismes de coopération internationale peuvent intervenir auprès des autorités locales - mais encore le plus souvent via l'État, chargé de transférer les subsides ainsi reçus - sous forme de prêts à des conditions bonifiées par rapport au marché bancaire ou de dons. Les acteurs de la coopération décentralisée (les collectivités locales européennes notamment) peuvent être rattachés à cette catégorie ; cependant, leur intervention vaut moins pour les fonds qu'ils sont susceptibles d'apporter que pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage publique et le transfert de compétences qu'ils privilégient.

- **Les banques commerciales.** Elles opèrent selon un référentiel commun dont elles ne peuvent s'exonérer : s'assurer de la « qualité de crédit », c'est-à-dire la

solvabilité, de la clientèle afin d'atteindre un certain ratio rentabilité/risques. Leur intervention procède de la « transformation » de l'épargne et des dépôts collectés, ainsi que d'emprunts réalisés auprès d'autres banques ou du marché financier. Elles effectuent des prêts, dont les conditions de taux et de maturité sont étroitement corrélées à celles des ressources qu'elles mobilisent. La solvabilité et la capacité des collectivités locales à programmer et à exécuter les investissements demeurent les principales conditions du développement du crédit bancaire au secteur local des pays en développement. En effet, l'appréciation du risque de crédit de l'emprunteur représente, pour les banques commerciales, un des premiers critères d'intervention. Pour cela, elles disposent dans certains cas de leurs propres outils d'évaluation, semblables à ceux des acteurs de la notation financière (cf. ci-dessous). Le risque de crédit se définit comme l'incertitude qu'une contrepartie (ou « emprunteur », par impossibilité ou décision, n'accomplisse pas ses obligations, notamment le remboursement de la dette et le paiement des intérêts. Lorsqu'une banque consent un crédit⁶, elle doit s'assurer de disposer d'un montant de fonds propres (ou de capitaux) correspondant au niveau de risque que représente l'emprunteur : plus celui-ci est élevé, plus la quantité de fonds propres allouée à la couverture de la perte en cas de défaut sera importante.

- **Les marchés financiers sans intermédiation.** Le recours aux émissions obligataires directes constitue une autre source de financement. Associée à l'idée d'autonomie municipale, elle suppose l'existence d'un marché financier national structuré dans le cas d'un placement sur le marché domestique, lorsque l'émission n'a pas vocation à être placée sur le marché international des capitaux.



⁶ Règles dites prudentielles édictées par le Comité de Bâle.

Le recours au marché obligataire est un phénomène encore limité, contraint par les exigences des montages requis (rating, multiplicité des intervenants, accord de tutelle, garanties) et par leur coût (profil de financement, coût des intermédiations). Plusieurs villes du Sud ont toutefois réussi à placer récemment des obligations municipales sur des marchés⁷. Ce mode de désintermédiation peut être facilité par des fonds de garantie ou des mécanismes de rehaussement de crédit⁸.

- **Les acteurs de la notation financière** : la notation financière désigne l'attribution de notes (ratings) à des emprunteurs ou à des titres de dette afin d'évaluer leur risque de défaut. Les notes sont attribuées par des agences de notation financière spécialisées dans l'étude du risque de solvabilité. La spécificité des agences de notation réside, d'une part, dans leur indépendance par rapport aux intermédiaires financiers et, d'autre part, dans le fait que les notes qu'elles attribuent ne se fondent pas exclusivement sur l'analyse statistique. Certaines ont développé des méthodologies qui dépassent l'approche strictement quantitative, en élargissant le domaine de l'analyse au-delà des données macroéconomiques et en prenant en compte les particularismes des systèmes publics régionaux et locaux (effets des réformes récentes, modes de contrôle, intervention et soutien émanant des différents niveaux de gouvernement etc.). Des éléments de prospective fondés sur des estimations et hypothèses d'évolution sont validés par l'exécutif local ou régional. La notation peut être utilisée en premier lieu par une collectivité pour se financer sur le marché des capitaux (ou marché dit « désintermédié ») ce qui lui permet de diversifier ses sources de financement. Pour les collectivités n'ayant pas la volonté ou le volume suffisant pour se financer sur ces marchés, la notation constitue aussi un instrument de dialogue avec les partenaires bancaires habituels.

En effet, les banques sont elles-mêmes notées et utilisent les notes dans leur évaluation des risques. Ainsi la note permet de s'adresser à une grande diversité d'établissements bancaires parfois peu familiers du secteur public mais soucieux de prêter à des entités dont la qualité de crédit peut être mesurée de manière objective et sur une échelle de notation universelle. Enfin, d'autres collectivités souhaitent utiliser la notation dans un but de communication financière. Le caractère non obligatoire de cette démarche conduite par une entité indépendante en fait un outil de transparence financière.

D'une manière générale, **plus les financements sont tributaires des marchés financiers, plus les conditions qui seront demandées et les informations qui seront attendues de la part de l'autorité locale seront d'un niveau d'exigence élevé**, et plus l'autorité locale doit disposer de personnels qualifiés, de dispositifs techniques sophistiqués et de ressources propres stables et prévisibles.

Par ailleurs, plus les financements seront globalisés, c'est-à-dire qu'ils participeront directement au financement de l'autorité locale et non au financement d'un projet spécifique, plus la demande pour une information de qualité et étendue à l'ensemble de l'action de l'autorité locales sera forte. La globalisation des financements est un objectif pour tous car il respecte l'autonomie de choix des autorités locales, mais en contrepartie, celles-ci doivent faire la preuve, sur des périodes plus ou moins longues, de leur capacité à maîtriser leur développement financier. Aussi, au regard des différentes formes de financements possibles, **les autorités locales et leurs partenaires financiers doivent garder à l'esprit les principes de progressivité et d'apprentissage**, qui sont au cœur de la confiance à construire en vue d'un développement local efficace.

LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ ET LES SERVICES ESSENTIELS

Certaines compétences exercées par les autorités locales peuvent être confiées, dans le cadre de partenariats public-privé, à des entreprises : distribution de l'eau potable, transports collectifs, collecte et traitement des déchets... Il ne s'agit pas pour autant d'un mode de financement alternatif à ceux présentés ci-dessus. En effet, il est rare que l'entreprise apporte directement l'ensemble des financements (fonds propres) : elle se tournera, comme l'autorité locale, vers les partenaires financiers extérieurs que peuvent être les institutions de financement spécialisées, les organismes de coopération internationale, les banques, les marchés financiers, voire les autorités publiques elles-mêmes. Pour la plus grande partie des financements nécessaires, l'entreprise se substitue ainsi à l'autorité locale en tant qu'interlocuteur vis-à-vis des partenaires. C'est donc l'entreprise et le projet qu'elle met en œuvre qui seront évalués par les partenaires financiers. Ces partenaires pourront toutefois également chercher à évaluer l'autorité locale, car c'est elle qui a délégué la responsabilité à l'entreprise, et ce d'autant plus si cette autorité locale doit fournir une partie des revenus que l'entreprise doit collecter au cours de la phase d'exploitation (subventions, paiements en contrepartie de l'utilisation de l'investissement...).

⁷ Par exemple, la Ville d'Ahmedabad (Inde) en 1999 et 2000, la ville de Buenos Aires en 1997, la Ville de Johannesburg (Afrique du Sud) en 2004, la Communauté urbaine de Douala (Cameroun) en 2005, la Ville de Mexico (Mexique) en 2007. Les villes du Nord sont également présentes sur le marché des obligations municipales : les capitales ou villes importantes bien sûr, mais aussi des villes de moins de 100 000 habitants : Aubagne (France), Viareggio, Busto-Arsizio (Italie).

⁸ Le rehaussement de crédit est une opération financière par laquelle un établissement financier spécialisé, appelé rehausseur de crédit, apporte sa garantie à un organisme (public ou privé) qui émet des emprunts sur les marchés financiers, en vue de réduire le niveau de risques et le coût de l'emprunt.

PARTIE 2 : L'ÉVALUATION DE L'ENVIRONNEMENT DES AUTORITÉS LOCALES

SYNTHESE

Avant d'entrer en relation directe avec les partenaires financiers, les autorités locales se doivent de connaître les caractéristiques de **leur environnement économique, démographique, institutionnel et financier**, même si pour partie ces caractéristiques ne sont pas de leur ressort. Les partenaires financiers peuvent être sensibles à des facteurs qu'ils peuvent percevoir comme favorables ou non, indépendamment de la qualité de gestion de l'autorité locale.

Le premier diagnostic s'effectue au **niveau national** : quel est le niveau de développement du pays, comment évolue sa population, comment s'articulent les relations entre l'Etat et les autorités locales, quelles sont les ressources dont disposent les autorités locales... ?

Dans un second temps, l'autorité locale cherche à se situer par rapport à la moyenne nationale : quelles sont **ses forces et ses faiblesses relativement à la situation du pays** ?

Cette analyse ne constitue pas un jugement de valeur : **elle vise à mieux identifier les facteurs externes qui peuvent expliquer la situation de l'autorité locale et ceux qui pourront influencer à l'avenir sur son développement.**

L'environnement dans lequel évoluent les autorités locales est la première étape de l'analyse que peut conduire un partenaire financier. Il s'agit pour lui de mesurer l'impact de facteurs comme la croissance économique ou la démographie, de comprendre les règles juridiques et budgétaires qui lui sont applicables et d'évaluer les risques et les opportunités qui pourront survenir pendant la durée de son engagement avec une autorité locale.

Cette analyse repose ainsi sur des éléments qui sont, pour leur quasi-totalité, **hors du ressort de l'autorité locale** : elle n'est pas responsable de la clarté des règles relatives au partage des compétences entre les autorités centrales et les autorités locales, elle ne peut non plus agir directement sur la croissance du Produit Intérieur Brut et sur les politiques macroéconomiques mises en place par l'Etat.

L'analyse fait donc appel à des éléments extérieurs à l'autorité locale qui, si celle-ci ne peut les maîtriser, doivent être connus par elle et évalués pour mieux apprécier dans quel état d'esprit un partenaire financier extérieur se trouve au moment où il va ouvrir un dialogue direct avec l'autorité locale. Pour citer deux exemples :

- un organisme de coopération internationale souhaite

financer par don un projet local. Mais il constate que les autorités locales ne sont pas autorisées à percevoir directement son aide, celle-ci doit en effet transiter obligatoirement par les comptes de l'Etat. Par conséquent, l'organisme de coopération internationale aura tendance à se montrer très vigilant sur les rapports entre l'Etat et l'autorité locale et sur l'efficacité des mécanismes de transfert budgétaire entre l'un et l'autre ;

- une banque souhaite accorder un prêt à une autorité locale. Elle constate que les règles applicables aux autorités locales ne permettent pas de sécuriser suffisamment le remboursement de la dette. Elle comprend en outre que les possibilités de contestation devant les tribunaux en cas de non-paiement sont réduites.

Par conséquent, elle demandera des garanties beaucoup plus élevées à l'autorité locale, même si celle-ci témoigne d'une gestion efficace et dispose de compétences élevées. Ces garanties se traduisent également dans le coût de la dette, qui s'en trouvera diminué dans la mesure où le niveau de risque auquel est exposé l'établissement prêteur est réduit ou compris comme tel.

L'analyse de l'environnement de l'autorité locale est fondée sur **des éléments quantitatifs et qualitatifs**. Ces derniers ont souvent une plus grande importance, mais il peut s'avérer difficile de les apprécier.

En aucun cas, **cette analyse ne se réfère à une approche normative de ce que devrait être l'environnement « idéal » des autorités locales**, bien que certains éléments puissent constituer, aux yeux des partenaires financiers, des conditions minimales. La qualité d'un environnement dépend davantage de **l'agencement global des facteurs et de leur cohérence**, plutôt que d'une liste de critères et de seuils qu'il conviendrait de contrôler.

Une analyse de l'environnement en deux temps peut être conduite. Il s'agit tout d'abord d'évaluer la qualité de crédit du pays dans lequel évolue l'autorité locale, parfois appelé analyse du « risque-pays ». Ensuite, les caractéristiques locales de la collectivité considérée peuvent être évaluées.

1. L'ANALYSE DU RISQUE-PAYS.

Une appréciation complète du risque-pays, qui intègre une multitude de données institutionnelles, économiques, sociales et financières, n'est pas utile dans le cadre de cette auto-évaluation. Les autorités locales ne doivent cependant pas négliger l'importance **des facteurs politiques et économiques nationaux** dans l'analyse que peuvent établir les partenaires financiers extérieurs à leur égard. Il s'agit donc d'identifier ci-dessous les dimensions du risque-pays qui peuvent affecter la qualité de crédit des autorités locales.

L'analyse de l'environnement suppose **l'existence d'un appareil statistique préalable**. A défaut d'une telle source dont la fiabilité est avérée, et dans ce cadre d'autoévaluation, une estimation approximative, sur la base d'informations émanant de sources non officielles, peut être menée.

Les informations recherchées portent sur :

- **le cadre démographique.** Son analyse permet d'étudier le potentiel de richesse du pays qui pourra conditionner les budgets publics. La démographie permet également de donner une indication sur les besoins futurs en termes d'infrastructures et de services publics qui seront à satisfaire pour les populations ;
- **le cadre économique.** L'intervention de partenaires financiers extérieurs est souvent liée à l'existence d'un marché financier, d'un circuit national de l'épargne et d'un environnement économique et social stable ;

- **le cadre institutionnel et politique.** Il s'agit d'évaluer dans cette catégorie les accords légaux et la réglementation qui définissent le statut et les compétences des autorités locales, les relations qu'elles entretiennent avec les autres niveaux de gouvernement (notamment l'Etat), la nature prévisible, régulière et non arbitraire des relations financières entre l'Etat et les autorités locales, et les éléments de politique intérieure ou extérieure qui pourront influencer à l'avenir le développement et la stabilité du pays. Certaines législations n'autorisent pas le recours à l'emprunt des autorités locales, ou encore peuvent être appréciées par les partenaires financiers extérieurs comme insuffisamment précises et stables pour qu'ils prennent le risque d'intervenir ;

- **le cadre financier et comptable.** Cette catégorie comprend spécifiquement la manière dont les comptes publics sont tenus, les règles qui sont applicables et les relations de nature financière entre l'autorité locale et les autres niveaux de gouvernements.



La grille proposée ci-après constitue une vision simplifiée de l'analyse du risque-pays⁹. Son utilisation devra être adaptée selon les pays et les contextes. Elle n'a aucun caractère prescriptif. Elle permet néanmoins, pour une autorité locale, de se situer par rapport aux questions usuelles qu'un partenaire financier extérieur peut être amené à se poser préalablement à une discussion plus approfondie.

⁹ Il est possible de consulter sur internet les analyses de risque-pays ou les notations attribuées : des liens sont indiqués en annexe 5.

GRILLE D'AUTOÉVALUATION DU RISQUE-PAYS

FACTEUR	INDICATEUR	INTERPRÉTATION
1. CADRE ECONOMIQUE ET DEMOGRAPHIQUE		
a. Richesse	- PIB par habitant - Evolution annuelle du PIB par habitant	Cet indicateur donne un indice de la richesse relative du territoire national.
b. Monnaie	- Taux d'inflation et variations - Evolution du taux de change	Une monnaie considérée comme faible ou instable peut conduire à augmenter la prime de risque demandée par les partenaires, à réduire la durée des emprunts ou à privilégier des transactions en devises étrangères.
c. Activité économique	- Part du secteur des services par rapport aux secteurs primaire (agriculture) et secondaire (industrie) - Part des exportations dans le PIB - Part des matières premières dans les exportations	Plus l'activité économique du pays est fondée sur les services (commerce, technologies...), plus la valeur ajoutée créée par le pays est élevée. Plus l'économie est dépendante des exportations, et des matières premières en particulier, plus le risque de déstabilisation du fait d'une crise internationale est élevé.
d. Emploi	- Taux de chômage - Evolution annuelle du taux de chômage	Cet indicateur permet d'évaluer le taux d'occupation productive de la population.
e. Population	- Taux d'accroissement de la population - Taux de la population âgée de moins de 15 ans - Taux de la population âgée de plus de 60 ans	L'accroissement de la population est un signe de dynamisme pour l'économie, mais induit des dépenses d'équipement supplémentaires. Les jeunes et les personnes âgées sont en particulier des catégories parmi les plus « consommatrices » de services et les moins « productrices » de revenus immédiats.
2. CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE		
a. Statut des autorités locales	- Ancienneté de la décentralisation	La reconnaissance d'un statut juridique aux autorités locales est un atout, de même qu'une pratique ancienne de la gestion des affaires publiques au niveau local.
b. Compétences locales	- Stabilité du périmètre de compétences transférées - Qualité de la négociation des transferts de compétences - Existence d'un mécanisme de compensation financière des compétences transférées	Si la décentralisation se pratique dans un cadre de compétences stabilisées, dans un esprit de négociation entre l'Etat et les autorités locales, et que les charges qui résultent des transferts de compétences sont évaluées d'un commun accord entre les parties, le partenaire financier portera un regard positif sur les capacités des autorités locales à assumer leurs compétences.
c. Etat de droit	- Existence de voies de recours juridiques efficaces contre les autorités publiques - Existence d'accords multilatéraux ou bilatéraux concernant les investissements	Le partenaire financier extérieur est attentif à tous les moyens juridiques qui lui permettront de faire respecter ses droits si ceux-ci devaient être contournés dans le cadre de sa relation avec l'autorité locale.
d. Corruption	- Appréciation de la corruption par les organismes indépendants (Banque Mondiale, Transparency International...)	Un environnement sain pour les affaires (publiques ou privées) est un atout et un gage de transparence.
e. Elections	- Régularité des élections - Proximité des élections	La bonne tenue d'élections, au niveau national comme au niveau local, est un indice de la stabilité politique favorable au développement de relations professionnelles. La proximité d'élections, surtout si celles-ci sont porteuses de perspectives de changements politiques majeurs, susceptibles d'obérer la stabilité politique ou institutionnelle de l'autorité locale, est un point sur lequel les partenaires financiers potentiels de la collectivité seront particulièrement attentifs. En outre, un partenaire financier, soucieux de son image, peut ne pas souhaiter associer son image à celle d'une politique qui sera considérée comme non respectueuse des principes reconnus par la communauté internationale (démocratie et droits de l'homme notamment).

GRILLE D'AUTOÉVALUATION DU RISQUE-PAYS (SUITE)

3. CADRE FINANCIER ET COMPTABLE		
a. Ressources locales	<ul style="list-style-type: none"> - Les autorités locales ont la possibilité de recourir à la fiscalité locale et la maîtrise (assiette et/ou taux) - Les dotations de l'Etat sont prévues par les textes, prévisibles, récurrentes et équitablement réparties - Les ressources des autorités locales sont pré-affectées à des dépenses ou non 	Ces facteurs sont un indice de la faculté de l'autorité locale à générer des ressources autonomes d'une part, et à disposer de ressources garanties par l'Etat d'autre part.
b. Comptabilité	<ul style="list-style-type: none"> - Existence d'une comptabilité nationale - Existence d'un cadre comptable standard pour les autorités locales 	Ces facteurs sont un indice du niveau de transparence de l'information statistique disponible et de sa qualité, ainsi que de l'existence de règles qui peuvent être contrôlées.
c. Garanties	<ul style="list-style-type: none"> - Le remboursement de la dette est une dépense obligatoire pour les autorités locales - L'Etat peut apporter sa garantie sur la dette locale - L'Etat lui-même n'est pas excessivement endetté 	Par ces facteurs, le partenaire financier extérieur peut évaluer le degré de probabilité de non-paiement des financements qu'il aurait accordés et pour lesquels il doit être remboursé.
d. Contrôle	<ul style="list-style-type: none"> - Existence de ratios prudentiels relatifs à l'endettement local - Existence d'un organe de contrôle des budgets des autorités locales 	Un contrôle externe des budgets locaux rassure le partenaire financier par rapport à l'éventualité de « dérapages » budgétaires.



L'impact de ces facteurs, et éventuellement d'autres facteurs ne figurant pas ici, est notamment déterminant pour les conditions dans lesquelles l'Etat finance sa propre dette (durée des emprunts, et surtout taux d'intérêt). Or, il est considéré comme généralement acquis (hors cas particuliers) que **le taux de financement de l'Etat constitue le taux-plancher pour le taux des emprunts des autorités**

locales, exception faite de certaines collectivités locales disposant de l'autonomie fiscale (ex. : les provinces italiennes). Les efforts en matière de bonne gestion de la part des autorités locales ne peuvent que tendre à leur faire bénéficier de conditions au mieux identiques à celles de l'Etat. Aussi, et bien que ces facteurs ne soient pas de leur ressort, **les autorités locales peuvent agir auprès de l'Etat, par le biais de leurs représentants et éventuellement des associations qui défendent leurs intérêts**, notamment pour ce qui concerne les aspects réglementaires, financiers et comptables de leur environnement.

2. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ENVIRONNEMENT LOCAL.

Outre l'environnement national et préalablement à l'analyse budgétaire de l'autorité locale, les partenaires financiers vont s'intéresser à certains facteurs économiques et démographiques locaux, en tâchant de les situer **par rapport à la moyenne nationale**. Comme au niveau local, l'existence préalable de statistiques fiables constitue un prérequis important mais non nécessaire à cette démarche d'auto-évaluation. Des mesures de substitution peuvent être également choisies.

- **Richesse.** L'indicateur du PIB local par habitant peut être utilisé, et à défaut le revenu par habitant [déclaration fiscale] ou le potentiel fiscal par habitant [existence de bases fiscales].

L'appréciation peut être faite en valeur absolue et en tendance, sur les cinq dernières années par exemple. Un positionnement supérieur à la moyenne nationale est un facteur positif du point de vue des partenaires financiers extérieurs.

- **Infrastructures et équipements publics.** Il peut constituer un indicateur de substitution pour évaluer le niveau de développement d'un territoire. Par exemple, les taux d'accès aux services essentiels [eau, assainissement, électricité, collecte des déchets...] ou bien le taux de scolarisation de la population de moins de 15 ans peuvent être utilisés.

- **Activité économique.** Une caractérisation par secteurs d'activités [primaire, secondaire et tertiaire] peut également être appliquée. D'autres indicateurs peuvent être analysés : le nombre d'entreprises installées sur le territoire et son évolution, la création nette d'entreprises par an... qui peuvent témoigner du dynamisme économique local.

- **Emploi.** Le taux de chômage local, ou bien le nombre d'emplois pour 1 000 habitants, le taux d'emploi de la population active... sont des indicateurs de la distribution de revenus sur le territoire, et peuvent être comparés à la moyenne nationale.

- **Population.** Plusieurs caractéristiques démographiques sont observées :

La taille de la population, et la situation de la ville dans la hiérarchie urbaine [plus il s'agit d'une ville importante, plus sa capacité à discuter avec les autorités centrales sera jugée importante]. Sa « surface financière » sera également jugée meilleure ;
Le taux d'accroissement de la population locale, en regard de la moyenne nationale et en tendance sur les cinq dernières années ;

Le solde migratoire [le territoire attire-t-il de nouveaux habitants, ou bien les habitants qui le quittent sont-ils plus nombreux ?] ;

La part de la population âgée de moins de 15 ans, dans l'absolu et en regard de la moyenne nationale ;
La part de la population âgée de plus de 60 ans, dans l'absolu et en regard de la moyenne nationale.

- **Politique.** Si l'exécutif local est élu, les partenaires financiers pourront s'intéresser à la durée de son mandat, à sa popularité parmi la population [pour évaluer le soutien dont il bénéficie en cas de

réforme] et à la qualité des relations qu'il entretient avec le pouvoir central.

Au terme de cette évaluation, plus l'environnement sera considéré comme instable ou peu favorable, plus les partenaires financiers auront tendance à demander davantage à l'autorité locale, ce qui peut conduire à augmenter les coûts de fabrication d'informations spécifiques, les coûts de suivi, les taux d'intérêts lorsqu'il y en a, ou bien à réduire le montant total que les partenaires sont prêts à investir, ou la durée de l'engagement du partenaire vis-à-vis de l'autorité locale.

IMPACT D'UN DIFFÉRENTIEL D'INTÉRÊT SUR LA CHARGE DE REMBOURSEMENT

Deux autorités locales (A et B) souhaitent emprunter la même somme de 10 000 et rembourser le prêt sur 20 ans. Si les deux sont gérées de manière identique, A bénéficie d'un environnement démographique et économique porteur [elle s'est spécialisée dans un commerce prometteur par exemple] tandis que B connaît une situation plus difficile [ses principales entreprises ont moins de débouchés]. Avec de meilleures perspectives, A bénéficiera d'un taux de 5%, tandis qu'un taux de 6% sera proposé à B.

Dans le cadre d'un remboursement à échéances constantes [amortissement croissant du capital emprunté et paiement décroissant des intérêts], l'impact de ce différentiel est non négligeable pour les finances de B :

	Montant emprunté	Taux	Durée de l'emprunt	Montant cumulé des intérêts
Autorité A	10 000	5% par an	20 ans	5 250
Autorité B	10 000	6% par an	20 ans	6 300

L'autorité locale B supporte ainsi une charge financière supplémentaire de 1 050 sur 20 ans, soit environ 20% en plus que l'autorité locale A.

PARTIE 3 : APPROCHE BUDGÉTAIRE ET STRUCTURATION D'UN CADRE COMPTABLE GÉNÉRIQUE

SYNTHESE

Les **comptes des autorités locales** constituent le principal argument de la relation avec les partenaires financiers. Il importe donc que ces comptes soient lisibles, sincères et donnent une image fidèle de la situation financière des autorités locales. Chaque pays développe un cadre comptable qui lui est propre, et qui correspond le mieux au mode de fonctionnement de ses institutions. Un partenaire financier aura donc tendance à **retraiter les données comptables dans un cadre standardisé**, comme celui proposé ici, en vue de conduire son analyse financière.

Le compte d'une autorité locale peut alors se résumer à un **classement des recettes et des dépenses** selon qu'elles sont affectées à des **opérations d'exploitation courante** (qui sont régulières et relativement stables) ou à des **opérations d'investissement** (qui accroissent ou diminuent de manière ponctuelle le patrimoine de l'autorité locale).

La partie suivante n'appartient pas à proprement parler à l'analyse financière de l'autorité locale. Il s'agit davantage de proposer un cadre souple d'inscription comptable, sur la base duquel l'analyse pourra ensuite être conduite (parties 4 & 5). De fait, cette partie constitue une entrée sur l'autorité locale et son budget, dans le but de **construire les données primaires qui pourront être comprises par tous les partenaires financiers extérieurs**. En effet, chaque pays a pu développer des cultures comptables et des pratiques de classement qui rendent difficiles les comparaisons et les discussions entre partenaires si ceux-ci ne partagent pas les mêmes références.

Il existe toutefois une possibilité de réduire les complexités et différences en usant d'une typologie simplifiée fondée sur le retraitement de l'information comptable. Le but n'est pas ici de proposer une norme comptable universelle, mais bien plus de mettre en avant **les éléments d'un langage commun**. On recherchera par ailleurs à construire de grands équilibres, sans viser à la parfaite superposition entre ce modèle et l'infinie diversité des nomenclatures comptables existantes.

Le préalable à toute comptabilité reste bien entendu l'existence de données sur les opérations effectuées par une autorité locale, concernant de préférence les **opérations réelles** (soit un flux de trésorerie : paiement d'une prestation, perception d'une redevance, ...) donnant lieu à une recette ou une dépense pour l'autorité locale. Dans le cadre de ce guide, les opérations d'ordre n'apparaissent pas (dotation aux amortissements, provisions diverses...).

L'origine des données doit également privilégier les documents récapitulatifs, comme les comptes de résultat, les comptes administratifs, les budgets prévisionnels, quelle que soient leurs dénominations : à la différence du budget, qui est un document de prévision, **le compte retrace les opérations réellement effectuées** : il constate des recettes et des dépenses de l'année.

La nomenclature proposée peut fonctionner à partir d'une **comptabilité de caisse** (l'opération est enregistrée après constatation d'un flux de trésorerie) ou d'une **comptabilité d'engagement** (l'opération est enregistrée dès que le principe de la dépense ou de la recette est validé, qui se concrétise ensuite par un titre, une facture...). Chacun de ces modes de comptabilité présente des avantages et des inconvénients, et la pratique des autorités locales doit prévaloir.

1. STRUCTURE DU CADRE COMPTABLE GÉNÉRIQUE.

Les principes de base du cadre générique proposé ici sont :

- *un compte élaboré pour une période annuelle complète, par exemple l'année civile ;*
- *toutes les dépenses et toutes les recettes sont intégralement enregistrées, sans compensation ou contraction entre elles ;*
- *la distinction entre une section dite « d'opérations d'exploitation » et une section dite « d'opérations d'investissement ».*

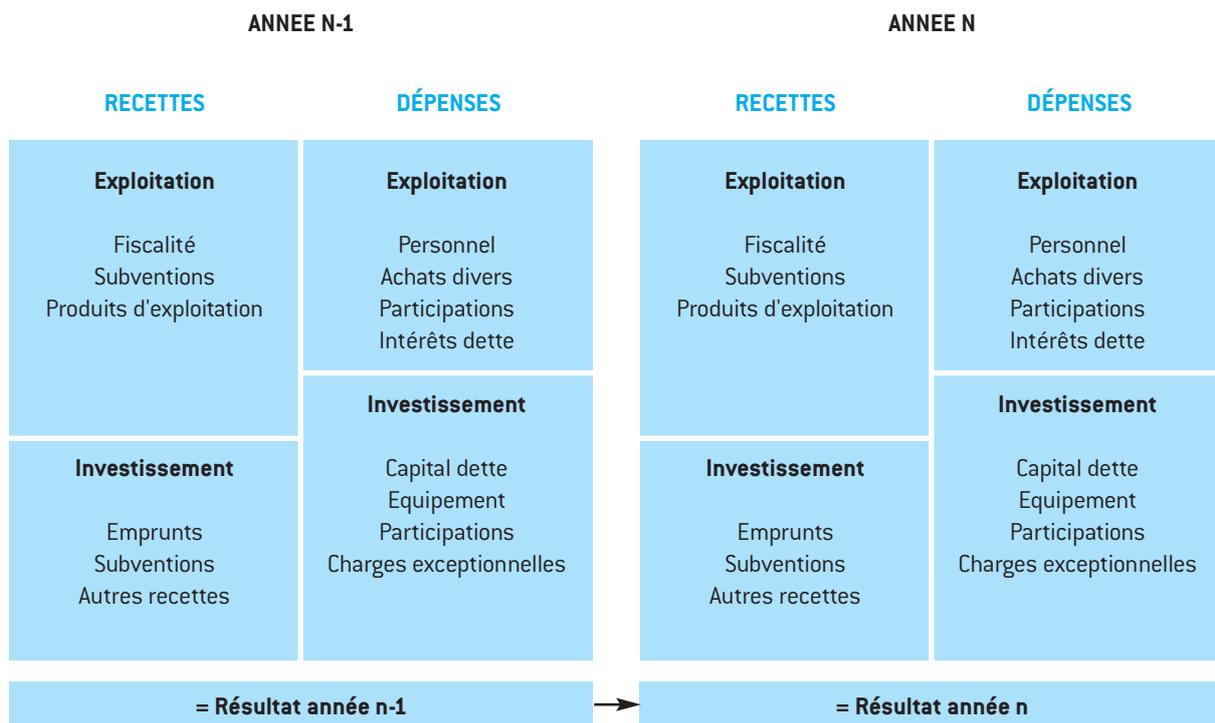
Les **opérations d'exploitation** réunissent les dépenses et les recettes destinées à **assurer le fonctionnement quotidien de l'autorité locale**. Elles ont un caractère récurrent : chaque année, ces opérations se répètent de manière relativement prévisible et sont souvent considérées comme obligatoires. Pour les recettes, ce sont les recettes fiscales, les dotations de fonctionnement versées par l'Etat ou les autres niveaux d'administration publique, et les ressources perçues par l'autorité locale (sous forme de prix, de tarifs, de redevances, de rémunération...) grâce à l'exploitation de son patrimoine. Pour les dépenses, elles sont généralement relativement contraintes : ce sont principalement les dépenses de personnels et les achats de fournitures, les subventions versées par l'autorité locale pour aider d'autres structures à fonctionner (associations, budgets annexes...), et les charges d'intérêt sur la dette de l'autorité locale.

Les **opérations d'investissement** décrivent les opérations qui **accroissent ou diminuent la valeur du patrimoine de**

l'autorité locale (ses bâtiments, ses terrains...) et dont la durée de vie est souvent supérieure à une année. Ces opérations ont un caractère généralement unique et exceptionnel : elles ne se reproduisent pas à l'identique d'une année à l'autre. Du côté des recettes, les subventions dédiées à la réalisation d'investissements y seront comptabilisées, de même que les recettes générées par une diminution du patrimoine (vente de terrains ou de bâtiments...) et les emprunts nouveaux contractés par l'autorité locale. Du côté des dépenses figurent le remboursement du capital de la dette antérieure de l'autorité locale, les opérations d'équipement (travaux, réhabilitations, acquisitions...) et les subventions d'investissement versées à d'autres structures.

Le total des recettes d'exploitation et d'investissement d'une part, des dépenses d'exploitation et d'investissement d'autre part, produit le résultat de l'exercice : celui-ci peut être nul (compte équilibré), témoigner d'un excédent (résultat positif) ou un déficit (résultat négatif).

FIGURE 1 : STRUCTURE DU CADRE COMPTABLE GÉNÉRIQUE



Le détail de la nomenclature proposée est donné ci-après.

2. LES RECETTES D'EXPLOITATION.

A. Recettes fiscales : elles comprennent les ressources provenant des impôts locaux et d'autres taxes directes ou indirectes. L'autorité locale peut exercer sur ces recettes un contrôle (sur le taux et/ou l'assiette) ou pas (si les taux sont par exemple fixés par l'État). Ex : taxe sur les habitations, sur les entreprises, sur les transports, liées à un service (nettoyage, enlèvement des ordures ménagères...) ou liées à un acte (transactions immobilières, état civil...);

B. Subventions reçues : ce sont les ressources transférées par l'État ou d'autres autorités publiques en contrepartie de compétences exercées par l'autorité locale. Ex : dotations de fonctionnement, de solidarité, de décentralisation...;

C. Produits des services et du patrimoine : ces produits regroupent l'ensemble des ressources tirées de l'exploitation de services par la collectivité ou de l'exploitation de son patrimoine. Ex : prix payé par un usager en contrepartie d'un service reçu et fourni par la collectivité (eau potable, garderie, gare routière...), prix payé en contrepartie de la location du domaine de la collectivité (place de marché, cimetière...) ou de l'achat de biens provenant de ce domaine (bois...); rémunération des fonds de trésorerie de l'autorité locale...

4. LES RECETTES D'INVESTISSEMENT.

H. Emprunts : il s'agit du volume des emprunts mobilisés dans l'année pour financer tout ou partie des investissements réalisés par l'autorité locale ;

I. Subventions d'investissement reçues : elles comprennent les dotations de l'État ou d'autres autorités publiques pour assurer une partie du financement d'investissements réalisés par l'autorité locale ;

J. Autres recettes d'investissement : il s'agit notamment des ressources perçues par l'autorité locale suite à une modification ponctuelle de l'état de son patrimoine, ou toute autre recette dédiée par la loi à l'investissement (taxe d'équipement...). Ex : vente d'un immeuble, d'un terrain, donation faite par un particulier, primes d'assurance...

6. RÉSULTAT.

O. Excédent ou déficit du compte annuel : il s'agit du solde entre toutes les recettes et toutes les dépenses.

P. Position nette : le résultat de l'exercice annuel est ensuite ajouté à la position nette de l'année n-1 pour obtenir la position nette de l'autorité locale.

3. LES DÉPENSES D'EXPLOITATION.

D. Dépenses de personnel : elles comprennent l'ensemble des charges liées à l'emploi de personnels par l'autorité locale. Ex : traitement des fonctionnaires, salaires, frais de formation, assurances, cotisations sociales...;

E. Achat de biens et de services : il s'agit des achats de fournitures, d'entretien courant du patrimoine, des services réalisés par des prestataires. Ex : fournitures, dépenses pour les fluides (eau, gaz, électricité, essence...), marchés passés avec des entreprises pour des conseils, des services... (sauf si ceux-ci sont rattachés à un investissement) ;

F. Participations versées : elles comprennent l'ensemble des versements réalisés au profit de partenaires publics, privés et associatifs, sans qu'il y ait en contrepartie une prestation directe à l'autorité locale. Elles correspondent souvent à une subvention. Ex : dotations versées aux structures intercommunales, subventions aux associations, primes pour l'installation des entreprises, subventions sociales aux ménages, subventions à des opérateurs de services liés à l'autorité locale... ;

G. Intérêts de la dette : il s'agit des frais financiers directs (intérêts des capitaux empruntés) ou annexes (liés à l'opération et payés en une seule fois) des emprunts réalisés par la collectivité à court, moyen et long terme. Ex : coût d'une ligne de trésorerie, intérêts des emprunts, frais de montage financier... ;

5. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT.

K. Amortissement de la dette : il s'agit du remboursement annuel d'une portion de la dette contractée auprès des établissements financiers par l'autorité locale. Les échéances de remboursement peuvent être mensuelles, trimestrielles, semestrielles ou annuelles. Ces remboursements peuvent être échus (du normalement au prêteur selon un calendrier prévu) ou anticipés.

L. Dépenses d'équipement : ce sont l'ensemble des dépenses qui contribuent à accroître le patrimoine de l'autorité locale. Ex : travaux (neuf, réhabilitation de bâtiments ou de réseaux) et acquisitions (terrains, bâtiments, gros matériels)... ;

M. Participations d'équipement versées : elles comprennent les concours financiers versés par l'autorité locale à d'autres autorités publiques ou des partenaires privés en vue de réaliser un équipement. Elles correspondent souvent à une subvention ;

N. Charges exceptionnelles : ce sont celles dont le caractère ponctuel et imprévisible fait qu'elles sont difficiles à prévoir à l'avance, mais qui doivent être assumées par l'autorité locale. Elles s'inscrivent dans le cadre des opérations d'investissement car elles affectent le patrimoine de l'autorité locale. Ex : incendie, catastrophe naturelle...

PARTIE 4 : ANALYSE RÉTROSPECTIVE ET TABLEAU DE BORD SYNTHÉTIQUE

SYNTHESE

L'analyse financière des comptes de l'autorité locale débute par un examen des exercices budgétaires passés. Il s'agit de **comprendre comment se structure le budget** de l'autorité locale et **d'identifier les grandes tendances** à l'œuvre dont les causes doivent être recherchées.

Le cœur de l'analyse financière est fondé sur **l'autofinancement brut (ou épargne) dégagé par l'autorité locale** : il correspond à la différence positive entre les recettes d'exploitation et les dépenses d'exploitation. Cet autofinancement permet de payer une partie des investissements ; il est, surtout, **le signe d'une bonne gestion de la part de l'autorité locale**, et constitue un élément fort pour dialoguer avec les partenaires financiers. En effet, aucun partenaire financier ne souhaite que ses ressources soient employées à **financer un déficit d'exploitation courante**.

Après l'autofinancement, l'analyse se porte sur **les caractéristiques de la dette déjà contractée** par l'autorité locale : le niveau de la dette est-il acceptable, qui sont les prêteurs, quel est le coût de la dette, combien faudra-t-il de temps pour la rembourser... ?

La capacité de l'autorité locale à **élaborer un tableau de bord synthétique**, comme proposé ci-après, sur la base d'une méthodologie transparente et contrôlable, est un gage de crédibilité et de gestion maîtrisée de l'autorité locale vis-à-vis des partenaires financiers.

L'analyse rétrospective constitue la première étape de l'analyse financière à laquelle peuvent se livrer les partenaires financiers. Elle présente également un grand intérêt pour l'autorité locale elle-même, qui peut en déduire des informations significatives sur sa gestion budgétaire. L'analyse rétrospective vise d'une part à comprendre la situation financière de l'autorité locale, en vue de déterminer les principaux ressorts de la structuration de son budget, et d'autre part à comprendre et expliquer les évolutions passées des principaux postes de recettes et de dépenses de l'autorité locale. De cette analyse doit ressortir une appréciation de l'autorité locale à maîtriser son développement budgétaire, qui servira ensuite à la seconde partie de l'analyse financière : la prospective (partie 5).

L'analyse rétrospective s'inscrit dans **l'environnement global de l'autorité locale** : il est à ce titre souhaitable de disposer des données portant sur l'évolution de la démographie locale d'une part, de l'activité économique localisée sur son territoire d'autre part (voir partie 2). Ces deux facteurs peuvent notamment contribuer à expliquer l'évolution des recettes de l'autorité locale (fiscalité locale, dotations calculées par rapport à la population...) et celle de ses

dépenses (besoins en services...). De préférence, **les données récentes seront recueillies pour les cinq dernières années** pour lesquels les comptes définitifs sont disponibles, de manière à dégager les grandes tendances d'un cycle économique.

Le matériau de base de l'analyse rétrospective reste toutefois les comptes budgétaires de l'autorité locale, tels qu'ils ont été construits dans la partie 3 du guide. Pour ces données, il est recommandé de les collecter sur les cinq dernières années, un minimum de trois exercices étant souhaitable pour dégager des tendances significatives.

Cette analyse peut être conduite en deux temps :

- *tout d'abord, il s'agit d'examiner les grands équilibres budgétaires de l'autorité locale, en valeur absolue et en tendance ;*
- *ensuite, d'examiner plus spécifiquement les modalités de financement des investissements de l'autorité locale, et en particulier la dette.*

1. L'ANALYSE DES ÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES EN VALEUR ABSOLUE ET EN TENDANCE.

Les équilibres peuvent être calculés à partir du cadre comptable générique. Ils sont constitués de ratios visant à reconstruire progressivement le résultat du compte de l'autorité locale en faisant apparaître des informations spécifiques. Ces ratios sont les suivants :

- **1. L'autofinancement brut** : ce ratio décrit le rapport entre l'ensemble des recettes d'exploitation et l'ensemble des dépenses d'exploitation. Le solde doit toujours être positif, sinon l'autorité locale est incapable de couvrir de manière durable ses besoins courants de base, y compris les charges financières liées à la dette. Indicateur de solvabilité de l'autorité locale, l'autofinancement brut est au cœur de l'analyse financière rétrospective.
Mode de calcul : $(A + B + C) - (D + E + F + G)$.
- **2. L'autofinancement net** : ce ratio correspond à la marge de manœuvre disponible pour se développer de

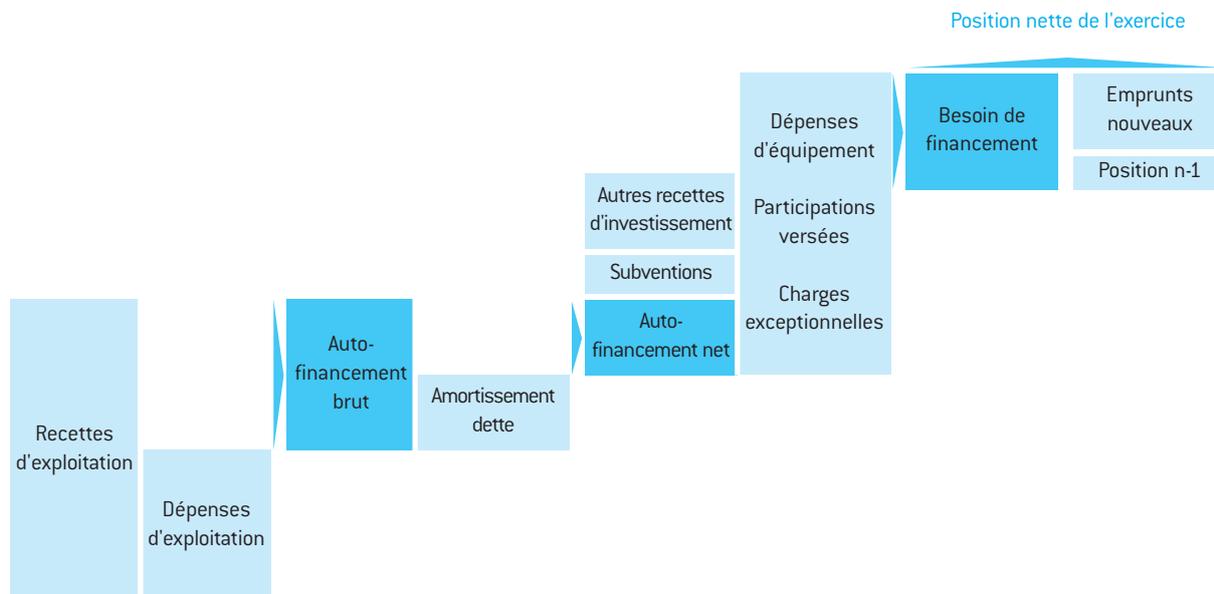
manière autonome, une fois payé l'amortissement des emprunts contractés lors des précédents exercices budgétaires. Si le solde est positif, l'autorité locale a su non seulement financer l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement et couvrir le remboursement du capital de la dette, mais aussi dégager des réserves pour son développement futur.

Mode de calcul : $1 - K$.

- **3. Besoin ou excédent de financement** : ce ratio décrit tantôt le besoin de recourir à de nouveaux emprunts pour financer son développement et équilibrer ses opérations d'investissement (solde négatif), tantôt l'épargne que l'autorité locale va pouvoir utiliser pour des projets à venir (solde positif).
Mode de calcul : $2 + (I + J) - (L + M + N)$.

- **4. Position nette de l'exercice** : il s'agit du point d'équilibre du budget une fois prises en compte toutes les recettes et les dépenses de l'exercice (résultat de l'exercice). A ce stade, la position nette de l'année précédente est incorporée. De préférence, elle doit tendre vers zéro. Mode de calcul : $3 + H + P^{n-1}$.

FIGURE 2 : LES ÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES DU CADRE COMPTABLE GÉNÉRIQUE



La première observation d'un partenaire financier extérieur se portera sur l'**autofinancement brut**, puis l'autofinancement net, de l'autorité locale. Grâce à ces ratios, il pourra constater si l'autorité locale ne vit pas au-dessus de ses moyens, c'est-à-dire qu'elle est capable de financer ses dépenses courantes avec ses recettes courantes, et que les ressources qu'il pourrait investir ne serviront pas à financer un déficit d'exploitation. Si l'autofinancement net, et a fortiori l'autofinancement brut, sont négatifs, l'autorité locale a très peu de chances d'être en position de dialoguer avec les partenaires financiers extérieurs, sauf à aborder les sujets de rééchelonnement de la dette, de fiscalité, en vue d'un éventuel « plan de sauvetage ».

Dans un second temps, l'analyse est opérée sur les cinq dernières années en vue de dégager les tendances globales concernant les équilibres budgétaires de l'autorité locale. Cette partie est sans doute la plus délicate car elle fait appel à l'interprétation des évolutions observées **à partir d'informations qui ne figurent pas dans les états comptables** (facteurs socio-économiques, politiques mises en œuvre...) : une connaissance fine et transversale de l'autorité locale et de son environnement est donc nécessaire. Ainsi, pour une même évolution constatée dans les comptes de deux autorités locales différentes, les causes pourront varier et donner lieu à des appréciations différenciées.

Une fois identifiées les variations significatives et les tendances durables sur la période, une interprétation doit être donnée en s'interrogeant sur la nature des causes. Il est bien entendu difficile d'en faire une liste exhaustive dans ce guide, et la connaissance du contexte local est primordiale. Quelques indications peuvent toutefois être apportées :

- les différences peuvent-elles être attribuées à une meilleure ou une moindre efficacité du recouvrement des recettes ? A une meilleure ou moindre efficacité de l'exécution des dépenses ?
- en cas de dégradation de l'autofinancement brut ou « effet de ciseaux » (croissance des dépenses d'exploitation supérieure à celle des recettes), est-ce l'évolution des dépenses qui en est responsable ? Si oui, s'agit-il d'une croissance des dépenses de personnels, ou alors des frais financiers liés à la dette ? Cette croissance est-elle due à de nouveaux transferts de compétences, et si oui, les subventions reçues en contrepartie ont-elles compensé ces nouvelles dépenses ?
- quel peut être l'impact des facteurs démographiques et économiques sur l'évolution des recettes et des dépenses d'exploitation et d'investissement ?
- pour les recettes fiscales, les évolutions constatées sont-elles attribuables à une variation des taux (baisse ou hausse des impôts) ou bien à une

variation de l'assiette (nombre de personnes ou d'entreprises imposables) ?

- pour les produits d'exploitation, peut-il s'agir de l'impact d'une modification des prix et tarifs, ou bien s'agit-il d'une variation des volumes vendus ?
- se situe-t-on dans une année électorale, qui pourrait avoir un effet sur la variation des dépenses d'investissements par exemple ?
- concernant les investissements, les variations du besoin de financement sont-elles dues à une baisse ou à une hausse des subventions reçues ? A une baisse ou à une hausse des dépenses d'équipement prévues ?
- quel est le degré de variation entre le budget prévisionnel, établi en début d'année, et le compte final ? Les modifications qui ont été portées ont-elles eu un impact significatif sur chacun des équilibres ? Combien de fois le budget a-t-il été modifié en cours d'année ?
- les variations observées entre le budget prévisionnel et le compte final peuvent-elles s'expliquer autrement que par des difficultés dans le recouvrement des recettes, du fait par exemple de bases d'imposition imprécises ? Par des difficultés dans l'exécution des dépenses, qui pourraient être attribuées à un manque de maîtrise de l'autorité locale à réaliser les projets dans les temps impartis ?
- ...

Il existe une multitude d'interprétations possibles des résultats, et hors contexte, la plupart ne peuvent être appréhendés comme étant favorables ou défavorables. Il s'agit principalement de **déterminer le degré de maîtrise de l'autorité locale sur les variations observées**, et sa capacité à pouvoir corriger celles qui pourraient durablement la pénaliser dans ses marges de manœuvre futures.

2. LES MODALITÉS DU FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS.

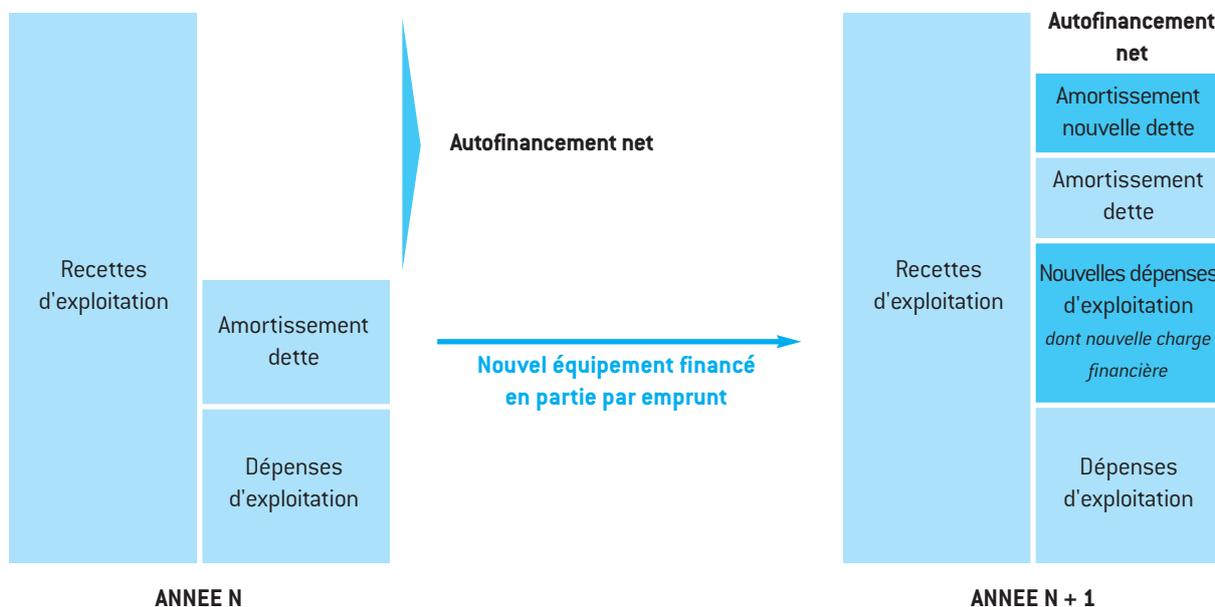
La principale raison conduisant une autorité locale à nouer des relations avec des partenaires financiers extérieurs est la recherche de nouvelles ressources pour financer ses investissements. Selon le type de partenaire, et la nature des ressources qu'il peut mettre à disposition (don, prêt...), une importance variable sera accordée aux différents éléments, mais leur démarche est comparable. Leur attention portera successivement sur les points suivants :

- tout d'abord, la part de l'autofinancement net dans les ressources totales d'investissement. La probabilité étant élevée qu'un nouvel investissement engendre non seulement une dette nouvelle, mais également des dépenses d'exploitation nouvelles, les partenaires

extérieurs vont s'attacher à évaluer la capacité de l'autorité locale à faire face durablement à ces nouvelles dépenses, si besoin en diminuant ses marges futures d'autofinancement [qui doivent

rester positives]. Il faut donc que l'autofinancement constaté les dernières années soit stable, et suffisant pour permettre d'absorber les nouvelles dépenses ;

FIGURE 3 : IMPACT D'UN NOUVEL ÉQUIPEMENT SUR L'AUTOFINANCEMENT NET



- ensuite, les caractéristiques de la dette existante de l'autorité locale. Il est important de noter que le compte de résultat simplifié tel que présenté dans la partie 3 ne mentionne pas le stock total de la dette : il porte seulement sur la partie de la dette remboursée lors de l'exercice, les intérêts payés relatifs au stock de dette détenu par l'autorité locale, et la dette nouvelle créée. Cette information, qui apparaît dans le bilan comptable de l'autorité locale (voir encadré 3), devra donc être obtenue par ailleurs :

sur le plan qualitatif, les partenaires vont évaluer le profil de la dette [qui sont les prêteurs ? Certains ont-ils des prérogatives particulières par rapport aux autres ? Certaines parties de la dette sont-elles libellées en devises étrangères ?] ; le profil d'amortissement du stock total de la dette [est-il stable ou bien caractérisé par des hausses ou baisses ponctuelles ? Est-il dans une tendance croissante ou décroissante ?] ; et le profil du coût de la dette [les

taux d'intérêts sont-ils fixes ou variables ? Dans ce dernier cas, sur quel indice sont-ils indexés ?] ; des indicateurs chiffrés vont permettre de donner une vision quantitative de la dette. Deux sont principalement utilisés : le stock total de dette rapporté aux recettes d'exploitation, qui permet d'apprécier le poids de la dette mesuré en années ; et le stock total de dette rapporté à l'autofinancement brut, qui permet d'évaluer le nombre d'années nécessaires au désendettement de l'autorité locale, si la structure de son budget reste inchangée ;

- enfin, le taux de subventionnement des dépenses d'investissement, calculé par la somme des subventions d'équipement reçues rapportée au total des dépenses d'investissement. Cet indicateur peut constituer un bon indice de la capacité de l'autorité locale à mobiliser des financements « gratuits » et peut traduire la bonne connaissance et la bonne maîtrise du système de financement public par les exécutifs locaux.

L'UTILISATION DU BILAN COMME OUTIL COMPLÉMENTAIRE À L'ANALYSE FINANCIÈRE

A la différence des entreprises, l'analyse du bilan est peu usitée pour la gestion des collectivités locales. Il est vrai que les principaux indicateurs utilisés dans l'analyse bilancielle n'apportent pas les mêmes éclairages que pour une entreprise, du fait qu'une collectivité n'a pas de capital social, pas d'actionnaire, pas de cycle de production, et dont la finalité n'est pas de dégager des profits. Cependant, l'exercice peut apporter des compléments d'information.

A la différence d'un compte d'exploitation, le bilan récapitule l'ensemble des éléments historiques composant l'actif et le passif d'une collectivité locale. Il permet ainsi de suivre l'évolution de sa situation financière et patrimoniale.

Structure schématique d'un bilan

Etat du patrimoine	Source de financement (dette)
ACTIF	PASSIF
A. Actif immobilisé (durable) <i>Ensemble des immobilisations</i>	B. Capitaux permanents <i>Résultat des exercices</i> <i>Subventions et participations</i>
C. Actif circulant <i>Stock</i> <i>Créances clients</i>	D. Passif courant <i>Dette fournisseurs/personnels</i> <i>Dette court terme (fiscale et sociale)</i>
E. Trésorerie (disponibilités)	E. Passif de trésorerie (découvert bancaire)

L'analyse bilancielle propose trois grands indicateurs d'équilibre financier et de solvabilité qui sont le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie nette.

Le fonds de roulement (FDR) = B - A

Ce ratio permet de vérifier que la collectivité a financé ces actifs durables par des ressources long terme. Il représente l'excédent de ressources propres qui assurera une partie ou la totalité des besoins court terme. C'est un signe de saine gestion et d'équilibre financier stable.

Le besoin en fond de roulement (BFR) = C - D

Il éclaire sur le décalage qui existe entre les dépenses engagées et les recettes générées par l'exploitation et le besoin de financement ainsi engendré. Pour une collectivité, et en raison de l'absence de cycle de production, ce besoin de financement à court terme est essentiellement déterminé par les délais de paiement des fournisseurs et des « clients/ créanciers ».

En cas de BFR positif, il peut être couvert en partie ou en totalité par le fonds de roulement positif. Le reste éventuel du besoin en fonds de roulement devra être financé par des crédits bancaires de trésorerie. Pour une collectivité, un besoin en fond de roulement fortement négatif peut indiquer une capacité importante de recouvrement ou parfois un délai de paiement des fournisseurs ou des personnels très long. Cette situation peut être le cas d'une collectivité qui connaît des difficultés à obtenir des concours bancaires (courts ou longs) et qui transfère sur ses fournisseurs ses problèmes de trésorerie.

La Trésorerie nette : FDR - BFR

En termes d'analyse financière, la trésorerie nette apparaît comme étant le solde de la situation financière globale de la collectivité. C'est la différence entre l'excédent de ressources à long terme (le fond de roulement) et le besoin de financement à court terme (le besoin en fonds de roulement). Dans le cas d'une situation de trésorerie négative, cela signifie que la collectivité ne dispose pas de suffisamment de ressources financières pour combler ses besoins. Elle doit donc recourir à des financements supplémentaires. Il y a donc un risque financier, si la collectivité ne parvient pas à accroître rapidement ses ressources financières à long terme ou à limiter ses besoins d'exploitation à court terme (optimiser ces délais de recouvrement de créances ou augmenter ces délais de paiement fournisseurs).

3. TABLEAU DE BORD SYNTHÉTIQUE DES INDICATEURS DE L'ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE.

Le tableau ci-dessous reprend les principaux indicateurs présentés, et peut être considéré comme un tableau de bord synthétique de la performance économique et financière de l'autorité locale.

INDICATEUR	DÉFINITION	CONSTRUCTION ¹⁰	INTERPRÉTATION
I. Part des dépenses de personnel par rapport aux recettes d'exploitation	Evolution lors des cinq dernières années de la part des dépenses de personnel (unité de mesure : %)	$D / (A + B + C)$	Si la proportion augmente, il existe un risque pour l'autorité locale de manquer de marges de manœuvre pour l'avenir.
II. Taux d'autofinancement brut	Solde des opérations d'exploitation rapporté aux recettes d'exploitation (unité de mesure : %)	$[(A + B + C) - (D + E + F + G)] / (A + B + C)$	S'il est positif et élevé, l'autorité locale dispose de ressources pour autofinancer ses dépenses d'investissements (y compris ses emprunts antérieurs).
III. Taux d'autofinancement net	Solde une fois remboursée la dette due sur l'année rapporté aux recettes d'exploitation (unité de mesure : %)	$(\text{Autofinancement brut} - K) / (A + B + C)$	S'il est positif et élevé, l'autorité locale dispose de ressources disponibles pour autofinancer ses programmes d'investissement.
IV. Variation du taux d'autofinancement net	Evolution lors des cinq dernières années du taux d'autofinancement net (unité de mesure : %)	Calcul du taux d'autofinancement net, et mesure des écarts entre chacune des années	Les variations peuvent indiquer soit une dégradation de l'autofinancement brut, soit une évolution de la dette de l'autorité locale.
V. Taux de besoin ou d'excédent de financement	Besoin d'appel à l'épargne (à travers les banques ou les marchés) pour financer les investissements, ou excédent pouvant être épargné, rapporté à l'ensemble des dépenses (unité de mesure : %)	$[\text{Autofinancement net} + (I + J) - (L + M + N)] / (D + E + F + G + K + L + M + N)$	Il est positif en cas d'excédent. En cas de besoin (négatif), plus il est bas, plus l'autorité locale parvient à mobiliser des ressources non coûteuses pour son développement.
VI. Variation du taux besoin de financement	Evolution lors des cinq dernières années du besoin de financement (unité de mesure : %)	Calcul du taux de besoin de financement, et mesure des écarts entre chacune des années	Un besoin de financement croissant peut traduire une difficulté de l'autorité locale à trouver les ressources propres ou indirectes pour financer son développement.
VII. Variation entre les recettes du budget prévisionnel et les recettes du compte final	Comparaison entre l'ensemble des recettes prévues et l'ensemble des recettes effectives (unité de mesure : %)	Recettes totales prévisionnelles / recettes totales effectives	Un résultat proche de 1 traduit une bonne maîtrise des prévisions de recettes.
VIII. Variation entre les dépenses prévisionnelles et les dépenses finales	Comparaison entre l'ensemble des dépenses prévues et l'ensemble des dépenses effectives (unité de mesure : %)	Dépenses totales prévisionnelles / dépenses totales effectives	Un résultat proche de 1 traduit une bonne maîtrise des prévisions de dépenses.
IX. Profil de la dette	Appréciation des caractéristiques de la dette (évaluation qualitative)	Tableau des prêteurs, de leur nationalité et de leurs prérogatives	En fonction du nombre et de la qualité des prêteurs, de la proportion d'emprunt en devises étrangères

¹⁰ Les lettres utilisées renvoient aux définitions de la partie 3.

INDICATEUR	DÉFINITION	CONSTRUCTION ¹⁰	INTERPRÉTATION
X. Profil du stock de dette	Appréciation des engagements futurs de l'autorité locale (évaluation qualitative)	Tableau prévisionnel d'amortissement du stock de dette	Plus le profil est stable, plus les ajustements pourront se faire dans la continuité.
XII. Profil du coût de la dette	Appréciation des risques et la qualité de gestion de la dette (évaluation qualitative)	Taux d'intérêt moyen et nature des taux d'intérêts	Des taux variables sont plus risqués mais peuvent témoigner d'une meilleure capacité à gérer la dette.
XIII. Dette totale/ recettes d'exploitation	Evalue le poids de la dette par rapport aux recettes courantes (unité de mesure : années)	Stock de dette / (A + B + C)	Moins ce rapport est élevé, moins la collectivité apparaît endettée.
XIV. Dette totale/ autofinancement brut	Evalue la capacité de désendettement (unité de mesure : années)	Stock de dette / Autofinancement brut	Moins ce rapport est élevé, plus la collectivité apparaît en mesure de rembourser rapidement sa dette existante.
XV. Taux de subventionnement des dépenses d'équipement	Evalue la capacité à mobiliser les financements « gratuits » pour ses projets (unité de mesure : %)	Rapport de I / L	Plus le rapport est élevé, plus l'autorité locale montre sa capacité à bénéficier des opportunités du système de financement public.

LES INDICATEURS DE COMMUNICATION

Il existe un certain nombre d'indicateurs usuels relatifs aux finances locales, dont l'utilité est moindre pour l'analyse financière. Pourtant, l'autorité locale peut être amenée à les construire, car ils permettent de comparer facilement des situations (avec toutes les précautions qui s'imposent) et de fournir à la population et aux élus locaux des repères simples à comprendre. On peut citer à ce titre les ratios suivants :

- le budget par habitant, dont on fait souvent une indication de la richesse de l'autorité locale ;
- les recettes fiscales par habitant, qui peut mesurer le potentiel fiscal sur le territoire local ;
- les dépenses de fonctionnement par habitant, qui peuvent être une mesure du service rendu par l'autorité locale ;
- les dépenses d'équipement par habitant, indicateur qui sert parfois à indiquer l'effort réalisé par l'autorité locale pour améliorer les services et les infrastructures ;
- la dette par habitant, qui sert d'appréciation de la charge de la dette restant à rembourser par habitant.



PARTIE 5 : PROGRAMMATION ET ANALYSE

PROSPECTIVE

SYNTHESE

L'analyse prospective des comptes de l'autorité locale traduit en chiffres les grandes **politiques publiques** que celle-ci entend mettre en place dans les exercices à venir. Elle permet de mettre en lumière dans quelle mesure les différentes actions à engager sont **soutenables** à moyen et long terme pour le budget et s'il convient de **définir des priorités** d'intervention. A cet égard, la prospective financière constitue donc un outil **d'aide à la décision** de première importance pour les élus locaux.

L'analyse prospective se base sur les mêmes indicateurs que ceux dégagés dans la rétrospective et tend donc, dans un premier temps, à en prolonger les **tendances**. Elle ne prend cependant tout son sens qu'une fois intégrés les **éléments de contexte** susceptibles d'avoir une incidence sur ses recettes et ses dépenses, ainsi que la traduction financière des **actions volontairement** mises en œuvre par la collectivité pour les années à venir.

La **fiabilité des prévisions** budgétaires élaborées par l'autorité locale tient en partie à la **qualité de sa gestion et à sa capacité à programmer** de manière cohérente les investissements qui contribuent à son projet de territoire. A travers l'élaboration d'une prospective, elle montre notamment à ses partenaires financiers que les projets développés sont **compatibles avec la bonne santé financière** de la collectivité. Si les prévisions demeurent par nature gravées par l'incertitude, la prospective n'en demeure pas moins un **outil indispensable de pilotage** pour le développement des autorités locales.

Etape la plus aboutie de l'analyse financière mais aussi la plus délicate, la prospective financière s'appuie en grande partie sur l'analyse du passé et sur les mêmes grands indicateurs (cf. partie 4) pour évaluer la plus ou moins bonne santé financière de la collectivité dans les années à venir. Cette prospective doit bien entendu tenir compte des ambitions de développement nourries par les autorités locales, dont la programmation permet de donner une représentation. Au stade de l'analyse, et comme précédemment, la capacité d'autofinancement et la capacité de désendettement restent des références centrales pour apprécier la soutenabilité des politiques publiques poursuivies.

1. LA VISION FUTURE DU DÉVELOPPEMENT À TRAVERS LA PROGRAMMATION.

Si ce guide n'est pas le lieu pour développer les outils de la programmation, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une étape indispensable pour réaliser ensuite l'analyse prospective des équilibres budgétaires futurs, et du besoin de fonctionnement notamment.

Les autorités locales sont de plus en plus sollicitées pour promouvoir le développement économique et social de leurs territoires. Il s'agit d'une tâche d'une extrême difficulté dans un environnement marqué par des **défis inhérents à l'accès aux services essentiels et par un climat de compétitivité entre les territoires**, dans le sens où chacun cherche à attirer des investissements porteurs de développement durable.

La planification s'avère dans ce contexte un exercice qui peut aider les autorités locales à agir sur le développement des territoires avec **une meilleure maîtrise des aléas de l'avenir** et devient elle-même un enjeu fondamental du développement économique et social.

Il s'agit d'un **processus dynamique et rigoureux qui fait appel à l'engagement responsable de l'autorité locale** et qui a pour objectif de faciliter la prise de décision au sein de cette autorité en lui permettant d'identifier et d'examiner les principaux facteurs internes et externes qui peuvent influencer le bon déroulement et l'efficacité de son intervention et de développer sa propension à entreprendre des actions pérennes de développement.

L'autorité locale, quels que soient son rang institutionnel et sa taille, y trouvera un instrument offrant de nombreux avantages qui peuvent être résumés comme suit :

- *c'est une démarche qui stimule une réflexion tournée vers le futur et incite à la construction d'une **vision partagée de l'avenir du territoire** et de stratégies de développement répondant aux besoins et aux aspirations prioritaires des populations ;*
- *c'est une approche qui représente un cadre rigoureux pour le suivi de programmes et de projets à l'aide **d'indicateurs observables et mesurables** ;*
- *c'est un processus qui favorise et oriente le dialogue avec l'ensemble des intervenants internes et externes au territoire de l'autorité locale et qui offre un **cadre de concertation sur les perspectives de développement par une action participative** ;*
- *enfin, la planification contribue à informer, sur une base régulière, les partenaires et les habitants sur les objectifs stratégiques, sur les programmes en cours, leur suivi et leur évaluation et à obtenir l'adhésion des actions des intervenants extérieurs.*

Ainsi, l'adoption d'une démarche participative, l'établissement d'une vision claire de développement à partir d'un diagnostic stratégique pertinent, le choix d'objectifs stratégiques déclinés en plans d'action, l'adoption de **la programmation et de la budgétisation pluriannuelle des investissements**, le recours aux techniques de projection et d'estimation des besoins et des ressources ainsi que l'évaluation des résultats des différentes activités des plans d'action sont les maîtres mots qui caractérisent le processus de la planification du développement.

L'appropriation de ce processus par l'autorité locale est un élément favorable au renforcement des ses **capacités de négociation et de mobilisation des ressources financières** vis-à-vis de ses partenaires, du fait qu'elle lui procure une meilleure visibilité technique et économique des investissements et davantage de professionnalisme pour leur programmation et d'efficacité dans leur mise en œuvre. Cela est particulièrement utile lorsqu'il s'agit pour l'autorité locale de négocier l'accès aux transferts de l'Etat central, ou la recherche de financements par emprunts auprès des bailleurs de fonds nationaux et étrangers, ou de financements extérieurs sur projets par les organismes d'aide au développement.

Par ailleurs, certaines modalités de développement issues de niveaux territoriaux ou sectoriels supérieurs (tourisme, routes, gestion des ressources naturelles, activité agricole et pastorale etc.) se déploient sur une échelle dépassant les

limites d'un territoire d'une autorité locale. A cet effet, toute projection future pour un territoire suppose une **négociation entre les attentes et besoins des populations et acteurs économiques de ce dernier et les exigences de la gestion territoriale issues de niveaux de préoccupations et de décision supérieurs** (politiques publiques nationales, grandes infrastructures, vocations régionales..).

Par conséquent, la planification doit ainsi permettre une articulation aux territoires de projets (touristiques, agricoles..) déclinés dans des plans de développement de niveau supérieur (provincial, régional et national) ou à travers les projets des départements ministériels sectoriels concernés. Elle demande une négociation/articulation permanente avec les services déconcentrés et décentralisés de l'Etat.

2. L'ÉLABORATION D'UNE PROSPECTIVE FINANCIÈRE.

Véritable **outil de stratégie financière**, l'analyse prospective permet à l'exécutif de la collectivité de déterminer les niveaux de référence des principaux indicateurs financiers qui lui permettront notamment de **piloter la programmation de ses équipements** dans le respect de ses grands équilibres financiers. Utilisée comme outil de suivi, elle lui permettra également une **grande réactivité et une capacité d'anticipation** accrue sur les mesures correctrices à mettre en œuvre lorsque les résultats s'écartent des prévisions, qu'il s'agisse d'investissements supplémentaires pouvant être envisagés en cas d'évolution favorable de ces indicateurs ou de mesures restrictives en cas d'évolution défavorable.

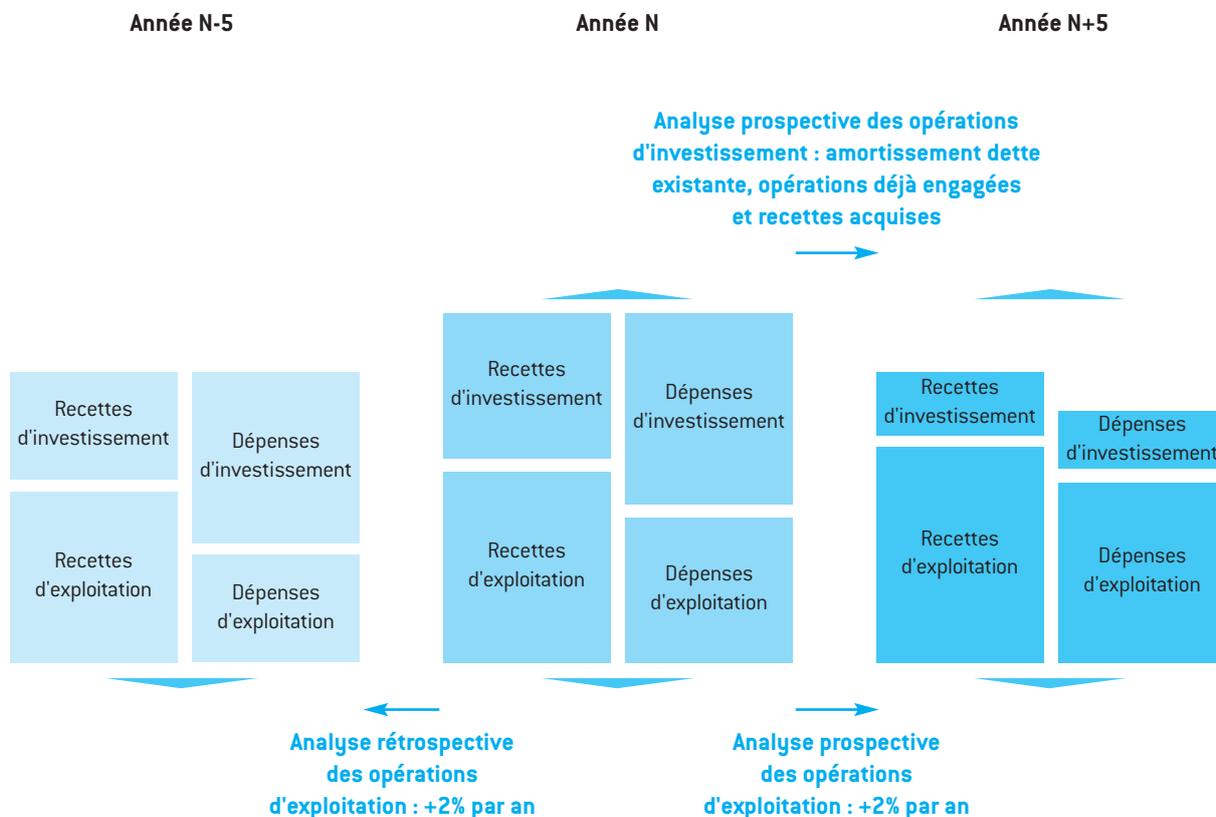
Au-delà de la technicité et de la rigueur avec laquelle doivent être effectuées **les projections des comptes** de la collectivité sur les prochaines années (au moins les **cinq suivantes**), cet exercice permet de traduire en termes financiers, les **grandes orientations** politiques de la collectivité.

Pour que les prévisions permettent d'approcher au plus près les réalisations à venir, une prospective financière doit intégrer différents types de données, qu'il s'agisse d'évolutions passées, de prévisions sur le contexte économique ou politique, ou de la traduction financière des orientations politiques prises par la collectivité :

- *la mise en place d'un **scénario « au fil de l'eau »** constitue la référence de base de la prospective. Celui-ci reprend d'une part les dépenses et recettes d'exploitation des années passées et applique aux exercices à venir, de manière relativement « mécanique », les tendances passées (évolutions moyennes annuelles), en essayant, dans la mesure du possible, de sortir du calcul les aspects exceptionnels. Il reprend d'autre part les engagements d'investissement déjà actés : l'amortissement de la dette en cours, les*

opérations d'équipement en cours, et celles qui sont déjà programmées et certaines (par exemple, lorsqu'elles ont été contractualisées avec d'autres

partenaires). S'agissant d'une projection du contexte à l'identique, donc « toutes choses égales par ailleurs », cet exercice reste très théorique ;



- l'étape suivante consiste à intégrer à ce scénario de base, les conséquences estimées pour le budget **des facteurs d'évolutions**. Concernant les recettes, il s'agit d'évaluer l'incidence du contexte économique et social sur les bases fiscales et donc sur le produit fiscal, ainsi que d'estimer les variations probables par rapport au passé des subventions de fonctionnement et des taux de subventionnement des investissements. Le montant des achats devrait également intégrer des prévisions d'inflation, et les emprunts à taux indexé une estimation fondée sur les perspectives d'évolution de leurs index. Il faut également corriger les tendances passées des événements exceptionnels propres à l'autorité locale, et intégrer les recettes ou charges exceptionnelles prévisibles. Cette étape de l'élaboration de la prospective financière est sans doute celle qui

requiert le plus de technicité. Faisant appel à des anticipations délicates, économiques et politiques, elle ne peut être fiable à 100% mais tente autant que de possible de s'en approcher. L'exercice peut cependant être largement facilité par l'existence de prévisions macro-économiques ou par la transparence des interventions de l'État, lorsque celles-ci font l'objet, par exemple, d'une contractualisation pluriannuelle avec les gouvernements locaux ;

ESTIMATION DE L'IMPACT DES FACTEURS ENVIRONNEMENTAUX SUR LES PROJECTIONS

	IMPACT SUR LES COMPTES LOCAUX	PERSPECTIVES			HYPOTHÈSE RETENUE
		FAVORABLE	NEUTRE	DÉFAVORABLE	
Perspectives économiques générales	Bases fiscales	+++		-	+3% par an
Départ d'une grosse entreprise	Bases fiscales			--	-2% à partir de l'année N+1
Inflation	Coût des achats		=		Stable
Revendications sociales	Coût du personnel			-	+2% par an
Politique de l'Etat	Subventions		=	--	-2% par an
Taux d'intérêt	Coût de la dette	+			-2% par an
Elections locales	Dépenses d'équipement			-	+ 5% pendant 3 ans
...					

- la finalisation de la prospective financière passe par une troisième et dernière étape, qui intègre aux prévisions précédentes **les incidences financières des décisions politiques nouvelles prises par la collectivité** (programmation). Elles traduisent en termes financiers l'impact des différentes mesures qui seront mises en œuvre dans les années à venir. Celles-ci peuvent relever de politique fiscale (taux, contrôles accrus et identification de nouvelles bases fiscales), de politique foncière et d'aménagement du territoire, de politique tarifaire appliquée aux

services publics locaux, de politique d'investissement (projet de territoire, programmation pluriannuelle des investissements, nouveaux équipements, ...). Il peut également s'agir de gestion des ressources humaines (recrutements, régime indemnitaire, formation,...), de gestion de l'achat public (marchés, économies d'échelle,...), de choix opérés entre la gestion des services à l'interne et leur externalisation, sans oublier la charge financière des nouveaux emprunts ni les charges de fonctionnement induites par les nouveaux investissements ou services créés.

IMPACT DES CHOIX POLITIQUES PROGRAMMÉS SUR LES COMPTES FUTURS

	OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT					OPÉRATIONS D'EXPLOITATION			
	EQUIPEMENT PROGRAMMÉ	ANNÉE DE RÉALISATION	COÛT D'INVESTISSEMENT	SUBVENTION D'ÉQUIPEMENT ATTENDUE	DETTE NOUVELLE	COÛT D'EXPLOITATION ANNUEL	CHARGE ANNUELLE DETTE NOUVELLE ET INTÉRÊTS	SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT REÇUE	RESSOURCES PROPRES DU PROJET
Politique scolaire	2 écoles primaires	N+2	200	100	50	40	6	15	0
Politique transport	Rénovation gare routière	N+4	200	100	100	0	0	0	0
		N+5	100	50	50	30	6	0	35
Politique santé	Rénovation dispensaire	N+3	100	70	0	10	0	5	0
	Meilleur approvisionnement	N+1	0	0	0	30	0	10	10
Politique réseaux	Extension éclairage public	N+1	500	50	300	25	33	0	0
Politique du personnel	Recrutement de trois agents	N+3	0	0	0	15	0	0	0
Politique fiscale	Baisse d'impôt	N+2	0	0	0	25 <small>(baisse des recettes fiscales)</small>	0	0	0

3. DE LA PROSPECTIVE À LA STRATÉGIE FINANCIÈRE.

La finalité de cet exercice :

- utilisée pleinement comme **outil d'aide à la décision**, la prospective financière permet tout d'abord à l'exécutif local de **mieux appréhender les conséquences de ses choix en termes budgétaires**. Elle peut nécessiter de passer par des scénarii alternatifs organisés autour de la variation d'une ou de plusieurs hypothèses (programme d'investissement, politique fiscale, désendettement, etc.). La stratégie financière peut consister à fixer des objectifs

- dans la mesure où la prospective financière consolide les différents choix opérés par l'exécutif, elle permet de montrer dans quelle mesure **les différentes politiques publiques menées sont ou non soutenables pour les finances locales**. A cet égard, la prospective éclaire donc le décideur sur ses marges de manœuvre résiduelles ainsi que sur les éventuels arbitrages à effectuer pour ne pas mettre en péril la bonne santé financière de la collectivité. Celle-ci s'apprécie à partir des mêmes grands indicateurs que ceux utilisés dans l'analyse rétrospective (cf. supra) et l'exercice peut alors déboucher sur un véritable **pilotage financier stratégique** de l'institution, fondé sur des objectifs d'autofinancement ou de niveau d'endettement : le taux d'autofinancement net (indicateur III) permet d'évaluer en tendance la part des recettes réelles d'exploitation qui sera conservée pour financer les investissements, et la capacité de désendettement (indicateur XIV) constitue un bon indicateur de la soutenabilité du recours à l'emprunt.

Le financement des différentes politiques publiques déployées peut alors être rationalisé et les arbitrages entre ressources longues (emprunt) et courtes (autofinancement impliquant le choix d'augmenter les recettes ou de maîtriser les dépenses) sont objectivés : quel niveau de pression fiscale, quel niveau d'endettement, quelle part d'autofinancement la collectivité va-t-elle atteindre ?

- dans la mesure où les dépenses apparaissent comme les données dont la prévisibilité est la plus élevée, quelle stratégie politique doit être suivie, notamment pour s'assurer un **taux de subventionnement des dépenses d'investissement favorable**, et quel niveau d'engagement est donc attendu de l'exécutif local ? Cet effort est-il réaliste par rapport aux données passées et aux opportunités offertes par le système de financement public ?

La prospective financière peut également servir de support à une **gestion prudentielle** de la collectivité. Utilisée régulièrement comme tableau de bord de suivi, elle permet de mesurer les écarts entre les prévisions de recettes ou de dépenses et leur réalisation effective. La collectivité se met alors en mesure **d'agir précocement pour rééquilibrer ses comptes** et atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés. Par ailleurs, le suivi régulier de la prospective sécurise l'exercice délicat d'anticipation auquel celle-ci s'était livrée puisque des réajustements peuvent alors être opérés rapidement si les projections s'avéraient inexactes (retournement de conjoncture, rentrées fiscales ou dotations de l'Etat inférieures aux prévisions, niveau de l'inflation et des taux d'intérêts,...).

La grille d'analyse présentée ci-après montre un exemple de prospective financière, à partir de quelques uns des indicateurs proposés dans la partie 4 ; lorsqu'un ou des indicateurs deviennent insatisfaisants au regard des objectifs, il convient d'identifier dans les détails la ou les facteur(s) à la source des évolutions.



SITUATION EN ANNÉE N PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS BUDGÉTAIRES DE L'ANNÉE

INDICATEUR		ANNÉE N	ANNÉE N+1	ANNÉE N+2	ANNÉE N+3	ANNÉE N+4	ANNÉE N+5
I. Part des dépenses de personnel par rapport aux recettes d'exploitation	Valeur	2,5%					
	Objectif	2%	2%	2%	2%	2%	2%
	Situation	☹					
III. Taux d'autofinancement net	Valeur	13%					
	Objectif	15%	15%	15%	16%	17%	18%
	Situation	☺					
IV. Variation du taux d'autofinancement net	Valeur	-13%					
	Objectif	0%	0%	0%	3%	3%	3%
	Situation	☹					
V. Taux de besoin ou d'excédent de financement	Valeur	15%					
	Objectif	15%	15%	15%	10%	10%	8%
	Situation	☺					
XIII. Dette totale/ recettes d'exploitation	Valeur	3,7 ans					
	Objectif	3,5 ans	3,5 ans	3,5 ans	3 ans	3 ans	3 ans
	Situation	☺					
XIV. Dette totale/ autofinancement brut	Valeur	12,2 ans					
	Objectif	12 ans	12 ans	12 ans	11 ans	11 ans	10 ans
	Situation	☺					
XV. Taux de subventionnement des dépenses d'équipement	Valeur	63%					
	Objectif	50%	50%	50%	50%	60%	60%
	Situation	☺					

CONCLUSION

Au terme de l'autoévaluation, l'autorité locale est en mesure de disposer de données simples mais déterminantes concernant sa trajectoire financière, passée et future, et les marges de manœuvre dont elle pourrait faire état auprès d'un partenaire financier externe. Et elle dispose avant tout de la compréhension et des leviers pour maîtriser davantage les orientations politiques qu'elle entend donner à son développement, ainsi que des outils de base lui permettant de mettre en discussion ces orientations avec sa population.

Ce guide d'autoévaluation a été conçu par des professionnels du financement, ayant chacun une expérience internationale éprouvée dans leurs domaines d'expertise respectifs. C'est dire que ce guide, malgré sa simplicité apparente, repose sur une réunion de compétences de premier ordre. Conçu pour s'adresser au plus grand nombre, et avant tout les non-spécialistes de la gestion budgétaire, il constitue un socle de connaissances élémentaires de bonne gestion des finances locales, indispensables pour mettre en œuvre un développement équilibré des territoires locaux.

Ce guide doit être pris pour ce qu'il est exactement : une première étape d'auto-organisation pour les autorités locales, et non le sésame qui créera des financements abondants et accessibles facilement aux autorités locales. Il s'agit là d'un autre travail, impliquant d'autres acteurs avec des missions différentes. Son objectif principal est de donner les clés de compréhension utiles aux autorités locales concernant les attentes des partenaires financiers extérieurs de toutes sortes, avec l'ambition de contribuer à la montée en compétence progressive des élus et techniciens locaux en matière budgétaire.

Pour paraphraser une formule célèbre, « *l'argent est le nerf du développement* » : pour autant, si rien n'est possible sans financement, il peut être utile de rappeler que le financement ne fait pas automatiquement le développement. L'élaboration des politiques publiques, leur inscription dans les contextes locaux, la nécessaire vision partagée qu'il faut établir avec l'ensemble des acteurs du développement et la population, sont autant de conditions préalables à l'efficacité concrète des financements qui pourront être obtenus.



ANNEXE 1 : LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Co-Présidents :

GONNET Michel, Président, Financière Océor (Groupe Caisse d'Epargne)
MARTINAND Claude, Président, Institut de la Gestion Déléguée

Rapporteurs :

GARNACHE Jérôme, Directeur Secteur Public International, Crédit Foncier de France (Groupe Caisse d'Epargne)
VAN DE VYVER Pierre, Délégué général, Institut de la Gestion Déléguée

Ont participé et contribué au groupe de travail :

ALEYAT-DUPOIS Adeline, Division collectivités locales et développement urbain, Agence française de Développement
BENAHMED Mohammed, Responsable marketing, Fonds d'Equipeement Communal du Maroc
BREILLOT Sébastien, Responsable Marché, Institutionnels Economie Sociale, Financière Océor (Groupe Caisse d'Epargne)
CARUANA Lionel, Conseiller technique Economie et finances locales, Partenariat pour le Développement Municipal
DEBREUILLE Pierre-Marie, Senior Vice-President, Dexia
DELIBIOT Sandrine, Senior Manager, Dexia
FIEVET Frédéric, consultant, KPMG
LAYE Pierre, chargé de mission, Ministère des affaires étrangères et européennes
LE BRIS Cédric, chargé de mission, Institut de la Gestion Déléguée
LE DENMAT Nathalie, chargée de mission, Agence française de Développement
LE SAUX Alain, Directeur du projet « Banque des Villes », Région Ile-de-France/Métropolis
LY Martine, Responsable Analyse Crédit et Stratégie, Secteur Public International, Crédit Foncier de France (Groupe Caisse d'Epargne)
MEEKEL Thomas, Chef de projet, Cités et gouvernements locaux unis
PARISOT Christophe, Directeur Senior, International Public Finance, Fitch Ratings France
PAULAIS Thierry, Responsable de la division développement urbain, Agence française de Développement
POTARD Elsa, chargée de mission, Secteur Public International, Crédit Foncier de France (Groupe Caisse d'Epargne)
STINTZY Olivier, consultant extérieur FIDEPPP, NATIXIS
TETART Jean-Marie, Conseiller du Président, Institut de la Gestion Déléguée
TIREL Christophe, Directeur adjoint Secteur Public International, Crédit Foncier de France (Groupe Caisse d'Epargne)
YATTA François-Paul, Conseiller régional, Partenariat pour le Développement Municipal

Les membres du groupe de travail tiennent tout particulièrement à remercier les collectivités locales qui se sont associées à la validation et au test du guide d'autoévaluation :

- ville d'Atakpamé (Togo) : Messieurs Kasségné ADJONOU et Komlavi AFANTCHAO
- ville de Houdan (France) : Mesdames Christiane CAYROL et Nelly ROBERT-CAILLE

ANNEXE 2 : LA MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION D'UNE AGENCE DE NOTATION : LE CAS DE FITCH RATINGS

L'hétérogénéité des environnements institutionnels est une donnée fondamentale dont l'agence tient compte lorsqu'elle évalue les risques des collectivités locales de pays donnés. En France, par exemple les statuts des collectivités locales sont assez homogènes ce qui, pour autant, ne permet pas d'utiliser un modèle linéaire ou unique ; en effet, dès lors que l'on approche les rares collectivités à statut spécial (DOM-TOM, Corse), les modèles fournissent des résultats non valables. Dans les autres pays, il existe des différences considérables (en Suisse par exemple, les compétences des communes du Canton de Genève sont différentes de celles du Canton de Vaud, les lois communales de la Sicile sont particulières et différentes de celles du Piémont en Italie, etc...). D'où la nécessité d'examiner les documents ad-hoc de natures budgétaire, institutionnelle et financière relatifs aux collectivités en question.

L'analyse conduite par l'agence se base sur la collecte et l'étude des documents suivants :

Environnement politique : Si l'exécutif local est élu :
Résultats électoraux des dernières années : évolution des majorités au sein de l'Assemblée délibérante, composition par groupes politiques ;
Liste des membres du bureau et des commissions permanentes ;
Programme de l'équipe élue en place ;
Documents publiés en direction du public ;

Organisation et moyens :

Organigramme des services, répartition des compétences ;
Processus d'élaboration budgétaire et de planification, modalités d'exécution du budget (comptabilité des engagements, suivi des délais de paiement...), description du processus budgétaire, du calendrier budgétaire et des procédures budgétaires, règlement financier ;
Description du périmètre d'activités de la collectivité et des organismes rattachés : budgets annexes, établissements publics, associations, S.E.M. - objet, conventions éventuelles passées, contrôles mis en place ;
Rapports d'activité et comptes sociaux (2 dernières années) pour les satellites les plus importants et les principales associations ;

Rapports d'audit éventuels, lettres d'observations de la tutelle (si existants) ;



Socio-économie :

Carte géographique et économique du territoire ;
Tissu d'entreprises : caractéristiques des organismes employeurs (publics et privés) présents sur le territoire (nombre ; distribution par taille, concentration, évolution du nombre de créations et de disparitions annuelles, liste des principales entreprises) ;
Démographie : évolution, structure par âge ;
Population active : évolution, répartition par CSP ;
Effectifs salariés (statistiques officielles) - Structure par secteur économique et évolution ;
Taux de chômage (tableau au 31/12 des deux dernières années) ;
Politique de l'exécutif local ou régional en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de formation professionnelle, d'aide à l'emploi... selon les domaines de compétences de la collectivité ;
Statistiques sur le tourisme (nuitées, chiffre d'affaire, etc.) le cas échéant ;

Finances :

Comptes administratifs par nature avec annexes (sur 5 ans) : budget principal et budgets annexes, annexes complètes du dernier compte administratif, données concernant la dette ;

Rapports sur l'exécution du budget (trois dernières années) ;

Comptes de gestion (sur 5 ans) : budget principal et budgets annexes ;

Budgets primitifs, et le cas échéant, budgets supplémentaires et décisions modificatives ;

Rapports d'orientation budgétaire : budget principal et budgets annexes ;

Rapports financiers (si existants) ;

Etats de notification des bases et des taux d'imposition ;

Détails sur les principaux contributeurs pour les taxes locales ;

Dette à long terme : structure par taux, existence de différés d'amortissement ou de différés d'intérêts,

politique de gestion de la dette, couvertures, tableau récapitulatif des remboursements anticipés (indiquant les montants refinancés) - budget principal et budgets annexes ;

Courbes de situation de trésorerie et plan de trésorerie (si disponible), tableaux de bord, politique de gestion de trésorerie ;

Caractéristiques des lignes de trésorerie mises en place ;

Prospective :

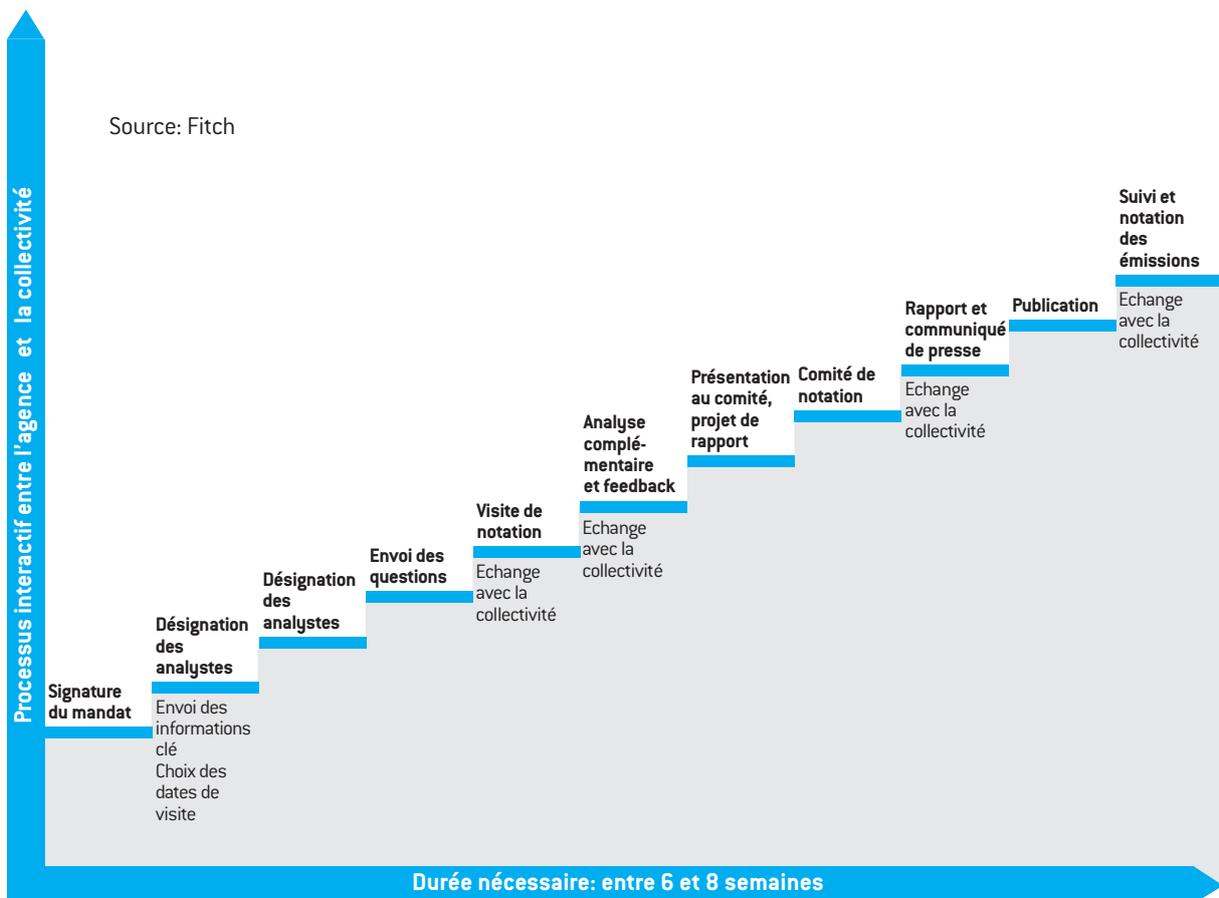
Prospective financière / Plan financier à moyen terme (si disponible) ;

Hypothèses d'évolution des principales variables, simulations budgétaires (si disponibles) ;

Programme pluriannuel d'investissement (PPI), liste des principaux projets d'équipement.

Cette méthodologie est mise en œuvre par les analystes selon le calendrier suivant :

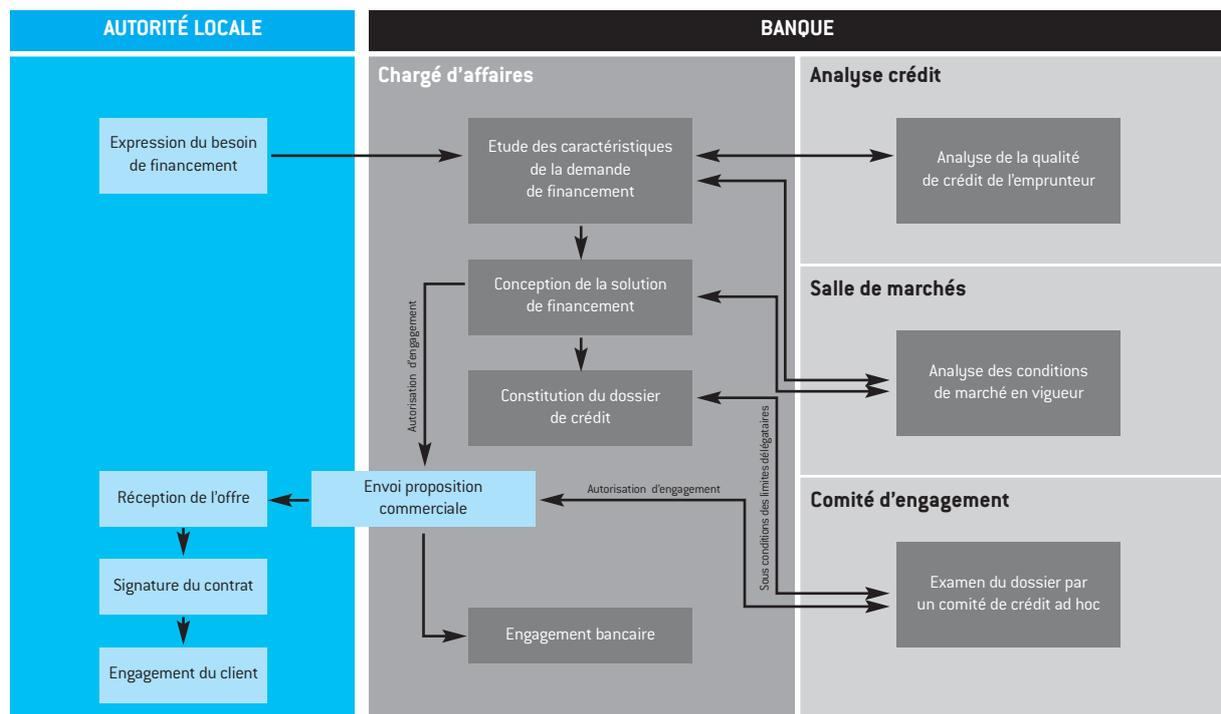
10 ÉTAPES ENTRE LE MANDAT ET LA PUBLICATION LE PROCESSUS EN DÉTAILS



ANNEXE 3 : PROCÉDURE SCHÉMATIQUE DE L'INSTRUCTION D'UN DOSSIER DE FINANCEMENT PAR UN PARTENAIRE BANCAIRE

SCHÉMA D'INSTRUCTION D'UNE DEMANDE DE PRÊT AUPRÈS D'UN ÉTABLISSEMENT BANCAIRE

La procédure suivante présente les différentes étapes nécessaires à la validation d'une opération de financement d'une autorité locale par une banque commerciale :



Pour instruire une demande de financement de la part d'une autorité locale, une banque va se baser :

- d'abord, sur les comptes (exercices clos), le **budget** (prévisionnel) et éventuellement le **plan de développement** (programmation) de l'autorité locale, qui permettront de réaliser une analyse financière ;
- ensuite sur **l'objet du financement demandé** (soit un projet auquel le financement est affecté, soit l'autorité locale elle-même à laquelle le financement apporte les ressources pour équilibrer son budget), et sur les **modalités envisagées du remboursement** (par les recettes propres générées par le projet, ou par les recettes qui alimentent le budget de l'autorité locale)
- sur une sélection de données relatives à **l'environnement** de la collectivité : démographie, contexte économique, et éventuellement la notation existante réalisée par les agences de notation ;
- enfin, sur **l'historique de la relation** entre la banque et l'autorité locale.

Pour la banque, l'analyse va porter davantage sur la **capacité à rembourser l'emprunt** que sur l'opportunité stratégique ou la qualité opérationnelle des projets de l'autorité locale.

ANNEXE 4 : APPROCHE PAS-À-PAS DE LA DÉMARCHE D'AUTOÉVALUATION

Un tableur vierge reprenant l'ensemble de la démarche pas-à-pas d'autoévaluation est téléchargeable sur le site internet de l'Institut de la Gestion Déléguée : www.fondation-igd.org. Des exemples d'autoévaluation par des autorités locales sont également disponibles.

I. COLLECTE DES DONNEES

Avant de commencer l'analyse financière, il faut pouvoir disposer :

- de données macroéconomiques et démographiques sur le pays d'appartenance et sur l'autorité locale ;
- des comptes administratifs de l'autorité locale sur les cinq dernières années, pour qu'ils soient retraités dans le cadre comptable simplifié ;
- d'un état du patrimoine, et à défaut, d'un état de la dette externe de l'autorité locale
- des plans de développement ou plans d'investissement programmés

Tous les tableaux suivants peuvent être traités à partir d'un logiciel informatique de type tableur.

II. ANALYSE DU RISQUE-PAYS

Situation du pays : situation absolue au regard de l'indicateur, en comparaison avec d'autres pays et les normes internationales

Impact sur l'autorité locale : la situation du pays influe-t-elle sur la position de l'autorité locale ?

Position de l'autorité locale : la situation de l'autorité locale est-elle meilleure ou non que celle du pays ?

	SITUATION DU PAYS	IMPACT SUR L'AUTORITÉ LOCALE	POSITION DE L'AUTORITÉ LOCALE
Mode de notation	1 = bonne ; 2 = moyenne ; 3 = mauvaise	1 = favorable ; 2 = négligeable ; 3 = défavorable	1 = meilleure ; 2 = identique ; 3 = moins bonne
Indicateurs économiques et démographiques			
a. Richesse			
b. Monnaie			
c. Activité économique			
d. Emploi			
e. Population			
Indicateurs institutionnels et politiques			
a. Statut des autorités locales			
b. Compétences locales			
c. Etat de droit			
d. Corruption			
e. Elections			
Indicateurs financiers et comptables			
a. Ressources locales			
b. Comptabilité			
c. Garanties			
d. Contrôle			

Au terme de cette analyse, l'autorité locale peut évaluer de manière simplifiée si l'accès aux financements externes peut s'envisager dans un cadre propice ou non.

III. ANALYSE RETROSPECTIVE

1. Cadre comptable simplifié

	N-5	N-4	N-3	N-2	N-1	N (PRÉVISIONNEL)	VARIATION N/N-5
Recettes d'exploitation							
A. Recettes fiscales							
B. Subventions reçues							
C. Produits des services et du patrimoine							
Dépenses d'exploitation							
D. Dépenses de personnel							
E. Achat de biens et services							
F. Participations versées							
G. Intérêts de la dette							
Recettes d'investissement							
H. Emprunts							
I. Subventions d'investissement reçues							
J. Autres recettes d'investissement							
Dépenses d'investissement							
K. Amortissement de la dette							
L. Dépenses d'équipement							
M. Participations d'équipement versées							
N. Charges exceptionnelles							
O. Résultat de l'exercice							
1. Autofinancement brut							
2. Autofinancement net							
3. Besoin ou excédent de financement							
4 ou P. Position nette							



2. Indicateurs d'analyse rétrospective

INDICATEUR	N-5	N-4	N-3	N-2	N-1	N (PRÉVISIONNEL)	VARIATION N/N-5
I. Part des dépenses de personnel par rapport aux recettes d'exploitation							
II. Taux d'autofinancement brut							
III. Taux d'autofinancement net							
IV. Variation du taux d'autofinancement net							
V. Taux de besoin ou d'excédent de financement							
VI. Variation du taux besoin de financement							
VII. Variation entre les recettes du budget prévisionnel et les recettes du compte final							
VIII. Variation entre les dépenses prévisionnelles et les dépenses finales							
IX. Profil de la dette							
X. Profil du stock de dette							
XII. Profil du coût de la dette							
XIII. Dette totale/ recettes d'exploitation							
XIV. Dette totale/ autofinancement brut							
XV. Taux de subventionnement des dépenses d'équipement							

IV. SCENARIO PROSPECTIF « AU FIL DE L'EAU » ET IMPACT DES FACTEURS D'EVOLUTION

1. Hypothèses d'évolution

Ces hypothèses ne tiennent pas compte des dépenses et des recettes liées à l'investissement.

	EVOLUTION N À N+5 (IDENTIQUE À N-5 À N)	CORRECTIONS APRÈS ANALYSE DE L'IMPACT DES FACTEURS D'ÉVOLUTION
Recettes d'exploitation		
A. Recettes fiscales		
B. Subventions reçues		
C. Produits des services et du patrimoine		

	EVOLUTION N À N+5 (IDENTIQUE À N-5 À N)	CORRECTIONS APRÈS ANALYSE DE L'IMPACT DES FACTEURS D'ÉVOLUTION
Dépenses d'exploitation		
D. Dépenses de personnel		
E. Achat de biens et services		
F. Participations versées		
G. Intérêts de la dette		

2. Scénario de base « au fil de l'eau »

Ne figurent ici que les recettes et dépenses d'investissement qui sont déjà engagées (certaines ou quasi-certaines).

	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Recettes d'exploitation						
A. Recettes fiscales						
B. Subventions reçues						
C. Produits des services et du patrimoine						
Dépenses d'exploitation						
D. Dépenses de personnel						
E. Achat de biens et services						
F. Participations versées						
G. Intérêts de la dette						
Recettes d'investissement						
H. Emprunts						
I. Subventions d'investissement reçues						
J. Autres recettes d'investissement						
Dépenses d'investissement						
K. Amortissement de la dette						
L. Dépenses d'équipement						
M. Participations d'équipement versées						
N. Charges exceptionnelles						
O. Résultat de l'exercice						
1. Autofinancement brut						
2. Autofinancement net						
3. Besoin ou excédent de financement						
4 ou P. Position nette						

V. PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Ne sont comptabilisées dans ces tableaux que les dépenses affectées aux projets mis en œuvre par l'autorité locale, ou les recettes générées par eux, et qui relèvent de projets nouveaux. Pour l'année N, la programmation comprend les projets non connus à la date du budget primitif, ou tient compte de l'annulation de certains projets.

Tableau des dépenses :

	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Projet 1						
Dépenses d'investissement						
<i>Dépenses d'équipement</i>						
<i>Participations versées</i>						
Dépenses annuelles d'exploitation						
<i>Dépenses de personnel</i>						
<i>Achat de biens et services</i>						
<i>Participations versées</i>						
Projet 2						
Dépenses d'investissement						
<i>Dépenses d'équipement</i>						
<i>Participations versées</i>						
Dépenses annuelles d'exploitation						
<i>Dépenses de personnel</i>						
<i>Achat de biens et services</i>						
<i>Participations versées</i>						
Projet N						
Dépenses d'investissement						
<i>Dépenses d'équipement</i>						
<i>Participations versées</i>						
Dépenses annuelles d'exploitation						
<i>Dépenses de personnel</i>						
<i>Achat de biens et services</i>						
<i>Participations versées</i>						
Total des dépenses nouvelles d'investissement						
Total des dépenses nouvelles d'exploitation						



Tableau des recettes :

	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Projet 1						
Recettes fiscales générées par le projet						
Produits des services et du patrimoine générés par le projet						
Subventions d'exploitation acquises pour le projet						
Subventions d'investissement acquises pour le projet						
Autres recettes d'investissement acquises pour le projet						
Projet 2						
Recettes fiscales générées par le projet						
Produits des services et du patrimoine générés par le projet						
Subventions d'exploitation acquises pour le projet						
Subventions d'investissement acquises pour le projet						
Autres recettes d'investissement acquises pour le projet						
Projet N						
Recettes fiscales générées par le projet						
Produits des services et du patrimoine générés par le projet						
Subventions d'exploitation acquises pour le projet						
Subventions d'investissement acquises pour le projet						
Autres recettes d'investissement acquises pour le projet						
Total des recettes nouvelles d'investissement						
Total des recettes nouvelles d'exploitation						



VI. STRATEGIE FINANCIERE

1. Consolidation du scénario « au fil de l'eau » et de la programmation.

	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Recettes d'exploitation						
A. Recettes fiscales						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
<i>Programmation</i>						
B. Subventions reçues						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
<i>Programmation</i>						
C. Produits des services et du patrimoine						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
<i>Programmation</i>						
Dépenses d'exploitation						
D. Dépenses de personnel						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
<i>Programmation</i>						
E. Achat de biens et services						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
<i>Programmation</i>						
F. Participations versées						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
<i>Programmation</i>						
G. Intérêts de la dette						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
Recettes d'investissement						
H. Emprunts						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
I. Subventions d'investissement reçues						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
<i>Programmation</i>						
J. Autres recettes d'investissement						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
<i>Programmation</i>						
Dépenses d'investissement						
K. Amortissement de la dette						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
L. Dépenses d'équipement						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
<i>Programmation</i>						
M. Participations d'équipement versées						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						
<i>Programmation</i>						
N. Charges exceptionnelles						
<i>Scénario « au fil de l'eau »</i>						

	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
O. Résultat de l'exercice						
1. Autofinancement brut						
2. Autofinancement net						
3. Besoin ou excédent de financement						
4 ou P. Position nette						

2. Arbitrages financiers.

Les arbitrages financiers ci-dessous doivent permettre d'équilibrer les budgets de l'étape de consolidation ci-dessus.

	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Recettes d'exploitation						
A. Nouvelles recettes fiscales à prélever						
B. Subventions reçues à solliciter						
C. Nouveaux produits des services et du patrimoine à prélever						
Dépenses d'exploitation						
G. Nouveaux intérêts de la dette [suite aux nouveaux emprunts, voir H]						
Recettes d'investissement						
H. Nouvel emprunt à contracter						
I. Nouvelles subventions d'investissement à solliciter						
J. Nouvelles autres recettes d'investissement à percevoir						
Dépenses d'investissement						
K. Nouvel amortissement généré par les nouveaux emprunts						

VII. ANALYSE PROSPECTIVE

1. Projection dans le cadre comptable simplifié

Intégration du scénario de base, des résultats de la programmation et de la stratégie financière.

	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Recettes d'exploitation						
A. Recettes fiscales						
B. Subventions reçues						
C. Produits des services et du patrimoine						
Dépenses d'exploitation						
D. Dépenses de personnel						
E. Achat de biens et services						
F. Participations versées						
G. Intérêts de la dette						
Recettes d'investissement						
H. Emprunts						
I. Subventions d'investissement reçues						
J. Autres recettes d'investissement						
Dépenses d'investissement						
K. Amortissement de la dette						
L. Dépenses d'équipement						
M. Participations d'équipement versées						
N. Charges exceptionnelles						
O. Résultat de l'exercice						
1. Autofinancement brut						
2. Autofinancement net						
3. Besoin ou excédent de financement						
4 ou P. Position nette						

2. Indicateurs d'analyse prospective

INDICATEUR	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	VARIATION N+5/N
I. Part des dépenses de personnel par rapport aux recettes d'exploitation							
III. Taux d'autofinancement net							
IV. Variation du taux d'autofinancement net							
V. Taux de besoin ou d'excédent de financement							
XIII. Dette totale/ recettes d'exploitation							
XIV. Dette totale/ autofinancement brut							
XV. Taux de subventionnement des dépenses d'équipement							

ANNEXE 5 : LEXIQUE DE BASE

Le lexique ci-dessous est consacré aux termes spécifiques du financement. L'influence de l'anglais sur le vocabulaire est importante dans cette activité. Les définitions données ici sont issues des deux rapports suivants :

- **Groupe de travail « financement des investissements des collectivités locales »**, *Financer les investissements des villes en développement*, Agence française de Développement - Département de la recherche, 2005
- **Groupe de travail des banques et organismes financiers membres de l'IGD**, *Le financement des PPP en France*, Institut de la Gestion Déléguée, 2006

CASH-FLOW :

Autofinancement brut qui représente les liquidités qu'une entité dégage par son activité. L'expression s'applique essentiellement aux entreprises. Ces ressources peuvent être notamment utilisées pour financer de nouveaux investissements, rembourser des emprunts ou verser des dividendes aux actionnaires.

CLOSING :

Finalisation et signature des contrats industriels et financiers permettant le démarrage de l'opération.

DUE-DILIGENCE :

Ensemble des démarches et des vérifications à faire avant de s'engager sur un projet.

JUNIOR :

Par opposition à « senior ». Désigne un financement dont le remboursement n'est pas prioritaire - on dit alors qu'il est subordonné -. La dette dite « junior » sera la première affectée en cas de difficultés financières de l'emprunteur.

MATRICE DE RISQUES :

Tableau simplifié (et généralement non contractuel) dans lequel est résumée l'affectation des divers risques entre les parties prenantes d'un projet.

OBLIGATION :

Titre d'emprunt émis par des sociétés, des gouvernements et des organismes gouvernementaux dans le but d'obtenir du capital, et qui engage l'émetteur à verser un intérêt tout au long de sa durée à des dates précises et à rembourser le capital à l'échéance.

POINT DE BASE :

Un point de base (ou encore « bp » pour « basic point ») est égal à un centième de point de pourcentage. Une marge de 1% est donc égale à 100 points de base, une marge de 0,50% à 50 points de base, etc...

RATING :

Ou encore « notation ». Etabli par des agences de notation et mesurant le risque de crédit encouru par des prêteurs sur une institution ou sur une transaction (par exemple un crédit ou une émission obligataire).

REHAUSSEMENT DE CREDIT :

Cette technique permet à l'émetteur d'une dette d'abaisser le coût de l'opération grâce à l'amélioration du rating de celle-ci obtenue par un adossement à un assureur de premier rang (assureur *monoline*). En effet, le rating octroyé par l'adossement réduit le niveau de risque de l'opération pour le prêteur ; celui-ci alloue ainsi un volume inférieur de fonds propres à l'opération et, réduisant le coût de l'opération, peut alors abaisser le niveau de marge proposé à l'emprunteur.

RISQUE :

Le risque de liquidité apparaît lorsque l'on finance un prêt à long terme par une ressource à plus court terme. On court le risque de devoir se refinancer pour les années restant à courir à un coût plus élevé.

Le risque de change apparaît lorsque l'on finance un prêt dans une devise étrangère. On court le risque que le taux de change évolue de telle façon que la ressource se valorise par rapport à l'emploi.

Le risque de taux d'intérêt apparaît dès qu'il y a une différence entre le taux de la ressource (dépôts à vue d'une banque par exemple) et celui du prêt (prêt à 10 an), sur la durée de l'amortissement, l'index ou le mode de fixation de l'index.

Le risque fiscal est dû à la réduction de la part des collectivités locales dans le partage des ressources avec l'Etat central.

Le risque systémique est dû à un changement de la politique gouvernementale face à l'ensemble du secteur.

SENIOR

Par opposition à "junior. Un financement senior assure au prêteur un rang de créancier prioritaire, à égalité avec les autres créanciers senior (on dit alors que les créanciers sont pari passu, c'est-à-dire qu'en cas de difficultés financières de l'emprunteur ils se partageraient de manière proportionnelle les sommes disponibles pour le paiement des dettes financières.

SPREAD

Marge sur un crédit ou une obligation par rapport à un index de référence.

SWAP

Ou encore « échange ». Technique financière consistant à échanger des éléments d'une transaction. Un swap de taux consiste à échanger, sur un crédit de référence, des index de taux. On peut par exemple emprunter à taux variable, et par un swap de taux, se retrouver emprunteur à taux fixe.

ANNEXE 6 : RÉFÉRENCES COMPLÉMENTAIRES

1. Guides, manuels et études :

- **SNV Mali** (Organisation néerlandaise de développement), *Outil d'autoévaluation des performances des collectivités territoriales*, MATCL SNV Helvetas, 2004. La publication est disponible en ligne :
<http://www.snmali.org/publications/outilautoeval.pdf>
- **Anwar Shah**, *Local Budgeting*, Public sector governance and accountability serie, The World Bank, 2007 - En anglais uniquement, à commander au prix de 35 dollars à l'adresse suivante :
http://www.worldbankinfohop.org/ecommerce/catalog/product?item_id=6355058
- **Anwar Shah**, *Local public financial management*, Public sector governance and accountability series, The Worl Bank, 2007 - En anglais uniquement, à commander au prix de 35 dollars à l'adresse suivante :
http://www.worldbankinfohop.org/ecommerce/catalog/product-detail?product_id=6354743&
- **Fonds d'équipement communal du Maroc**, *Guide pratique de la planification participative du développement local*, Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'Intérieur, 2008
- **Thierry Paulais**, « Le financement du développement urbain dans les pays émergents : des besoins et des paradoxes » in *Revue d'Economie Financière* n°86, novembre 2006 (p.309)
- **Groupe de travail « financement des investissements des collectivités locales »**, *Financer les investissements des villes en développement*, Agence française de Développement - Département de la recherche, 2005. La publication est disponible en ligne :
<http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/publications/notesetdocuments/ND-24.pdf>
- **Partenariat pour le Développement Municipal**, *L'emprunt des collectivités locales d'Afrique subsaharienne*, La revue africaine des finances locales, juin 2008. La publication est disponible en ligne :
http://www.pdm-net.org/PDM_final_130608_web.pdf

2. Information sur la notation financière :

Plusieurs sites internet permettent d'accéder à l'analyse du risque-pays effectuée par des institutions internationales ou des agences de notation. Ces analyses peuvent servir de point de départ pour l'analyse environnementale proposée dans ce guide d'autoévaluation :

- **Banque Mondiale**, collection « Country at a glance », une sélection d'indicateurs économiques et financiers par pays (en anglais). Adresse web :
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20485916ffmenuPK:1297819ffpagePK:64133150ffpiPK:64133175fftheSitePK:239419,00.html>
- **Fitch Ratings**, l'accès rapports de notation nominatifs est soumis au paiement d'une inscription. Il est néanmoins possible d'accéder à toutes les notes attribuées par l'agence ainsi qu'aux méthodologies de notation utilisées par Fitch. Adresse web :
http://www.fitchratings.com/corporate/sectors/issuers_list_corp.cfm?sector_flag=5&marketsector=1&detail=&body_content=issr_list
Des fiches de notations de collectivités locales françaises sont accessibles gratuitement. Adresse web :
<http://www.fitchratings.fr/default.aspx?Page=FinancesPubliques>
- **Coface**, une sélection d'indicateurs économiques, financiers ainsi que des analyses de perspective sur l'évolution macro-économique de plus d'une centaine de pays. Adresse web :
<http://www.trading-safely.com/sitecwp/cefr.nsf>

Le Comité pour la Charte des services essentiels

Depuis 2004, les actions de l'Institut de la Gestion Déléguée pour les services essentiels sont placées sous le pilotage d'un Comité pour la Charte des services essentiels, qui élabore tous les deux ans un nouveau programme d'action.

La Charte des services essentiels est le document-programme de ces actions. Elle propose un cadre de gouvernance durable basé sur l'expérience française (décentralisation de l'organisation des services, libre choix du mode de gestion, financement équitable du service public) qui a été discuté et validé lors de plusieurs conférences et manifestations internationales.

Pour consulter la Charte des services essentiels : www.fondation-igd.org

Certains membres du Comité contribuent financièrement et de manière importante à la promotion de la Charte et des actions :



Avec la participation et le soutien de :



Et en partenariat avec :



INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE

84 rue de Grenelle - F-75007 Paris - Tél : +33 (0) 1 44 39 27 00 / Fax : +33 (0) 1 44 39 27 07
contacts@fondation-igd.org / www.fondation-igd.org