Institut de Développement Economique
Banque Mondiale

Préparer un Projet de Développement Municipal

Lucien Godin
Anne Sinet
Christian Bouchaud
Groupe Huit

Table des matières

Table des Fiches

REMERCIEMENTS

Ce document a été préparé à l'occasion de la Table ronde sur *le financement des investissements municipaux dans les pays du Maghreb*, organisée à Hammamet en juin 1995, par l'Institut de Développement Economique de la Banque mondiale. L'initiative de sa préparation revient à Bernard Veuthey et à Chantal Reliquet. Une relecture de la version préliminaire du document a été effectuée par : C. Carr, M. Gautier, V. Gouarné, D. Graham, S. Hammam, F. Jakob, H. Larbi, J. Mazurelle, C. Reliquet, B. Veuthey. Le document a été préparé par L. Godin, A. Sinet et C. Bouchaud. F. Péchon et V. Chomentowski ont été, par leurs conseils et leurs orientations, d'une aide précieuse. Le document a bénéficié d'apports de A. Baltagi, A. Basti, C. Hovnanian, C. Lonqueue. Ont également collaboré à sa réalisation H. Leroux, S. Karoui ainsi que I. El Amrani et C. Opal. Enfin, des documents rassemblés et préparés pour la Table ronde par les participants ont été utilisés, notamment à la fin des principaux chapitres.

Ce document doit beaucoup aux entretiens et séances de travail avec les interlocuteurs des pays du Maghreb et d'Afrique tenus au cours des projets, et tout particulièrement de la préparation du Projet de développement municipal de Tunisie.

PRESENTATION DU DOCUMENT

Cet ouvrage fait suite au document technique portant sur La Préparation des Projets Urbains d'Aménagement publié en 1987[1]. Il représente une illustration du type de projets de décentralisation et de renforcement des infrastructures urbaines tels qu'ils ont été financés par la Banque mondiale au cours des dernières années.

Ce document ne prétend pas aborder tous les thèmes de la décentralisation. Il ne constitue en rien un document de politique sur la finalité des projets de développement municipal mais bien un guide pratique de préparation de projets, comme il n'y en a encore malheureusement trop peu. Il s'adresse aux personnels municipaux, aux praticiens du développement municipal, aux responsables de projets à la Banque mondiale et dans d'autres institutions de financement, aux bureaux d'étude et aux professionnels indépendants. Il se veut un document illustratif d'une bonne pratique, un reflet de l'évolution de la conduite de ces projets, et non un "diktat" définitif et dogmatique présentant la seule façon de préparer le projet de développement municipal. Il a été élaboré à partir d'une audience specifique et lui est destiné en priorité. Il s'agit de pays à revenu intermédiaire, plus précisément les pays d'Afrique du Nord de tradition francophone (Algérie, Maroc, Tunisie). Il est toutefois souhaitable que cet ouvrage puisse être repris, adapté et utilisé ailleurs, notamment dans le pourtour méditerranéen, au Moyen Orient et dans les pays d'économie en transition.

Nous tenons à remercier le gouvernement japonais et le fonds européen pour les pays arabes pour leur généreuse contribution à ce projet, les nombreux experts qui ont contribué ou apporté leurs suggestions à l'élaboration de l'ouvrage ainsi que les participants à la table ronde

[1] Document technique No 66F, Préparation des Projets Urbains d'Aménagement, L. Godin, Banque mondiale, 1987.

d'Hammamet sur Le Financement des Investissements Communaux (Juin 1995) où le document a été présenté et discuté dans son intégralité pour la première fois. Enfin, nos remerciements vont aux auteurs du document, dont l'expérience accumulée depuis plus de vingt-cinq ans a permis la réalisation de ce projet.

Chantal Reliquet
Division Environnement
et Ressources Naturelles
Institut de Développement
Economique

Bernard Veuthey
Division Développement
du Secteur Privé, Finances et
Infrastructures
Département Maghreb et Iran

Liste des Acronymes

A	Algérie
APD	Avant-Projet Détaillé
APS	Avant-Projet Sommaire
ARRU	Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (T)
BDA	Banque de Développement d'Almasie
BP	Budget primitif
BM	Banque mondiale
CCA	Caisse des Communes d'Almasie
CLF	Crédit Local de France
CNP	Conseil National de Planification (A)
CPSCL	Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales
D	Dinar (1 dinar d'Almasie = 1 US $ environ)
DCL	Direction des Collectivités Locales (Almasie)
DDL	Direction du Développement Local (A)
DEDL	Direction des Etudes et du Développement Local (A)
DFL	Direction des Finances Locales (A)
DGCP	Direction Générale de la Comptabilité Publique
DGCPL	Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales (T)
DGELF	Direction Générale des Etudes et de la Législation Fiscale(T)
DGI	Direction Générale de l'Infrastructure (T)
ENA	Ecole Nationale d'Administration (Almasie)
ENIA	Ecole Nationale des Ingénieurs d'Almasie
ENSI	Ecole Nationale des Sciences Informatiques
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
FCA	Fonds des Communes d'Almasie
FCCL	Fonds Commun des Collectivités Locales (T)
FEC	Fonds d'Equipement Communal (M)
FNVA	Fédération Nationale des Villes d'Almasie
IDE	Institut de Développement Economique - Bnanque mondiale
IHEC	Institut des Hautes Etudes Commerciales
INP	Institut National de la Planification (Almasie)
ISD	Institut Supérieur de Documentation
ISG	Institut Supérieur de Gestion
ITAU	Institut Techniquel d'Architecture et d'Urbanisme
M	Maroc
MD	Millions de Dinars (1 Dinar Almasien = environ 1 US$)
MDE	Ministère du Développement Economique
MF	Ministère des Finances
MI	Ministère de l'Intérieur
OFPA	Office de la Formation Professionelle d'Almasie
PDM	Projet de Développement Municipal
PDU	Projet de Développement Urbain
PIB	Produit Intérieur Brut
PIC	Programme d'Investissement Communal (Almasie)
PRIM	Premier Ministre
PUR	Plan Programme Urbain de Référence
SAAS	Societé Almasienne d'Assainissement
SEA	Société des Eaux d'Almasie
SG	Secrétaire Général
SONEL	Société Nationale d'Electricité
T	Tunisie
TVA	Taxe à la Valeur Ajoutée
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement International

PRÉFACE

Institution de base de l'organisation territoriale ou simples démembrements de l'État, les collectivités locales sont appelées à jouer un rôle grandissant dans les pays en développement. La gestion rapprochée des infrastructures et des services publics présente l'avantage de faciliter l'adaptation de ceux-ci à une demande dont l'expression peut différer d'un endroit à l'autre, même si par ailleurs la rareté et le coût élevé de l'expertise constituent bien souvent un obstacle à une réelle autonomie des collectivités locales.

Bien plus qu'un thème à la mode, la décentralisation est aujourd'hui un enjeu essentiel du développement en raison de son impact économique direct mais surtout de son rôle fondateur dans l'instauration d'une démocratie effective.

L'analyse économique peut en effet faire ressortir que la demande de services publics n'est pas nécessairement homogène sur l'ensemble d'un territoire, ce qui conduit à identifier des "marchés" locaux (offre et demande de services publics) relativement indépendants. Elle peut également s'attacher à mettre en balance les économies d'échelle d'un service public centralisé avec les gaspillages résultant de la lourdeur des procédures et des dispositifs de mise en œuvre : ce bilan peut varier sensiblement d'un pays à l'autre; en moyenne il est vraisemblablement proche de zéro et n'est donc pas un argument très déterminant pour ou contre la décentralisation.

Plus significatif est l'effet économique indirect de la décentralisation à travers son impact politique : la légitimité de pouvoirs locaux véritablement décentralisés (et non pas simplement déconcentrés) procède nécessairement d'une démocratie locale effective, c'est à dire pluraliste. Celle-ci déteint tôt ou tard sur la pratique de la démocratie à l'échelon national. Or, sans entrer dans un débat idéologique ou de théorie politique, la simple observation comparative des pays du monde montre qu'il n'est pas de prospérité économique durable sans liberté démocratique : s'il appartient au pouvoir central de veiller à l'égalité des chances et à la protection des plus faibles, l'initiative en matière économique procède plus efficacement de motivations individuelles que de mots d'ordres collectifs. Les bouleversements intervenus ces dernières années dans les pays de l'ancien bloc de l'Est en apportent l'illustration.

Les Projets de Développement Municipal de la Banque Mondiale se distinguent d'autres catégories de projets, et notamment des projets urbains, par leur objectif avant tout institutionnel : il s'agit de créer les conditions du succès pratique d'un projet global de décentralisation. Ils mettent donc l'accent sur la correction des principales faiblesses qui entravent les collectivités lo-

cales dans l'exercice des prérogatives que leur confie la décentralisation : l'insuffisance des ressources propres et celle de l'expertise des hommes. Il s'agit de fournir les moyens d'un fonctionnement économiquement sain et techniquement efficace des institutions locales.

La méthodologie des Projets de Développement Municipal est essentiellement pragmatique. Aucune recette ne peut être considérée comme universelle. Encore moins s'agit-il de fixer les règles d'élaboration du "projet correct". Cependant, l'expérience accumulée depuis une dizaine d'années, tout particulièrement dans les pays du Maghreb, est apparue à bien des égards comme particulièrement riche; de ce fait elle fournit aux nouveaux initiateurs de Projets de Développement Municipal les références susceptibles de leur permettre de gagner du temps et de concentrer leurs efforts sur les caractères spécifiques du cas qu'ils ont à traiter.

Ce document des Projets de Développement Municipal a donc une ambition modeste et néanmoins de vastes possibilités d'emploi. Il se fonde avant tout sur une expérience limitée dans l'espace dont tout n'est certainement pas généralisable. Il offre des exemples, des outils, un aide-mémoire non limitatif des thèmes à aborder; pas tout à fait un "état de l'art", car il ne vise pas l'exhaustivité, mais néanmoins une compilation très complète des leçons tirées de l'action par les nombreux praticiens qui ont contribué à son élaboration. Il reste à l'utiliser, ce qui permettra de l'enrichir encore

La réussite d'un Projet de Développement Municipal s'apprécie dans la durée : les collectivités locales doivent être capables de dégager durablement une épargne de gestion croissante, sans laquelle il n'est pas de financement des investissements possible. Contrairement aux États, les collectivités locales ne peuvent maintenir leur indépendance et leur capacité d'initiative lorsque leurs finances se dégradent car la sanction est immédiate : reprises en tutelle par l'État ou réduites à l'impuissance faute de ressources suffisantes, elles perdent rapidement leur raison d'être économique et leur poids politique.

Le standard à atteindre pour une réelle efficacité de la décentralisation est donc très élevé et le chemin à parcourir reste long dans la plupart des pays. C'est dire que le champs est encore très vaste pour le lancement de nouveaux Projets de Développement Municipal.

Encore faut-il que des résultats tangibles viennent conforter la démarche. A cet égard l'un des enjeux les plus significatifs en termes d'impact potentiel est celui de la mobilisation des ressources fiscales des collectivités locales. Les taux de recouvrement des impôts locaux - mesurés par rapport au potentiel fiscal (et non comme on le fait trop souvent par rapport aux émissions de rôles) - restent très bas dans de nombreux pays (généralement inférieurs à 50%). Il y a là un gisement de ressources inexploitées à propos duquel il serait trompeur de mettre en cause seulement l'insuffisance des moyens techniques : ces moyens existent ou peuvent être fournis relativement aisément, encore faut-il avoir la volonté politique de les mettre en œuvre, c'est à dire d'identifier tous les contribuables.

Il serait particulièrement malencontreux de croire que le recours à l'emprunt peut pallier l'insuffisance des ressources propres : c'est au contraire celles-ci qui constituent le point d'appui sans lequel le levier de l'emprunt reste inopérant. Les charges récurrentes du service de la dette doivent pouvoir être absorbées par une croissance forte de l'épargne de gestion si l'on veut maintenir durablement la capacité d'investissement de la collectivité. Ceci implique un décalage entre le taux de croissance des recettes et celui des dépenses et passe donc par une gestion rigoureuses des dépenses, mais plus encore par des actions fortes et déterminées d'accroissement des recettes.

En raccourci, il n'est pas exagéré de dire que la démocratie exige le passage d'une égalité devant l'évasion fiscale à une égalité devant l'impôt.

François Péchon·

· F. Péchon : Crédit Local de France

PRÉAMBULE

A partir de la fin des années 80, de nombreux pays en développement mettent en place des politiques volontaristes de décentralisation. L'optimisation de l'intervention des collectivités locales apparaît progressivement comme un des moyens nécessaires pour assurer un développement économique et social des pays à la fois durable et plus rapide. Si le succès de ces politiques varie sensiblement d'un pays à l'autre, le mouvement semble aujourd'hui bien ancré, en particulier dans les pays à revenus intermédiaires.

Certains des pays concernés ont accompagné leurs réformes d'un soutien important de l'Aide multilatérale et bilatérale. La Banque mondiale s'est, de son côté, adaptée à cette évolution en appuyant la mise en place d'une nouvelle génération de projets : les Projets de Développement Municipal (PDM).

Les PDM ont pour principal objectif d'aider à la création de conditions favorables à l'accroissement des investissements locaux. Ils mettent souvent au centre de leurs préoccupations la modernisation ou la création d'institutions de crédit spécialisées à même d'accroître la capacité d'investissement des collectivités locales; ces institutions constituent des moteurs pour l'amélioration des performances de l'ensemble du secteur local aussi bien dans le domaine des finances locales que dans celui de la formation des cadres ou encore de l'identification d'une politique cohérente d'investissement au niveau des villes. L'importance de ces enjeux assimile les PDM à des projets contraignants qui exigent que des conditions minimales de faisabilité soient réunies.

Inspiré par les expériences du Maghreb mais aussi par celles d'autres pays, ce document a pour principal objectif de contribuer à la réflexion et à la décision des responsables associés à la préparation d'un Projet de Développement Municipal (PDM), financé avec l'aide de la Banque mondiale ou d'autres bailleurs de fonds. Il s'adresse tout autant :

- aux agents des services de l'État impliqués dans ce secteur,
- aux élus et agents des collectivités locales,
- aux responsables et chargés d'études des organismes de financement des collectivités locales,
- aux bureaux d'études, consultants, etc ...

Ce document a été conçu comme un outil pratique. Il ne prétend pas être prescriptif, mais seulement indicatif. Son utilisation doit être la plus souple et la plus ouverte possible et devrait s'enrichir au fur et à mesure de l'expérience de chacun dans un domaine considéré comme complexe et très évolutif.

Enfin, la démarche retenue se veut pragmatique :

- le choix des thèmes abordés répond aux exigences principales d'un montage de Projet et ne vise pas l'exhaustivité. Il retient trois composantes : mobilisation des ressources (finances locales), amélioration de la gestion (organisation et personnel communaux), et financement des investissements;
- l'accent est mis sur les articulations entre les différents thèmes comme élément principal de compréhension du fonctionnement du secteur local et de ses contraintes;
- le traitement des composantes et le choix des orientations proposées sont présentés comme des exemples à adapter.

Le plan comprend huit chapitres correspondant aux principaux domaines à traiter dans la préparation du Projet : thèmes servant à définir le contenu même du Projet et thèmes relatifs à son montage et à ses procédures.

- le chapitre 1 détaille la démarche et fournit une grille de lecture du document;
- le chapitre 2 propose une grille d'analyse du "contexte institutionnel" dans lequel le PDM s'inscrit;
- le chapitre 3 propose une méthode d'analyse des "finances locales", élément-clé dans la mise en oeuvre du PDM;
- le chapitre 4 traite des capacités des communes à mettre en oeuvre le projet: "organisation, personnel, formation";
- le chapitre 5 aborde, sous un angle essentiellement juridique, le problème de la "privatisation des services";
- le chapitre 6 traite du "financement des investissements" et des conditions dans lesquels ils peuvent être financés;
- le chapitre 7 aborde les aspects du "dimensionnement et du montage du PDM";
- le chapitre 8 peut être considéré comme une "Annexe" consacrée aux "procédures" pouvant intervenir dans la préparation et le suivi du projet.

Chaque chapitre s'inspire du déroulement habituel de la plupart des études en deux phases : diagnostic et recommandations ; il débute généralement par une rubrique "démarche" :

- un cas d'étude sert d'illustration. Il s'agit de l'Almasie, pays imaginaire à revenus intermédiaires ; il est signalé par : ❑❑❑
- les tableaux se rapportent à ce cas d'étude et sont présentés comme des "fiches", c'est à dire comme des modèles types à remplir pour la saisie des informations ou pour leur exploitation; leur libellé en "petits caractères" ne doit pas tromper sur leur importance.
- des encadrés placés en fin de chapitre rappellent des expériences de PDM menées dans le Maghreb et dans d'autres régions. Ils sont signalés par :

  ☞ ILLUSTRATION PAYS

1.
DÉMARCHE GÉNÉRALE

*Introduction - **1**. Se situer dans le cycle du projet - **2**. Différencier projet municipal et projet urbain - **3**. Adapter le PDM au contexte local - **4**. Préparer le projet : éléments de méthode*

Introduction

Ce chapitre introductif propose des éléments de cadrage pour un Projet de Développement Municipal" (PDM) :

1. en rappelant les grandes étapes du "cycle du projet";
2. en différenciant projets de développement urbains (des années 80) et projets de développement municipal;
3. en distinguant plusieurs "options" de PDM, en fonction du contexte local;
4. en proposant quelques éléments de méthode : (a) une démarche pour la préparation du PDM, (b) un cas d'étude, (c) un exemple de termes de références pour la préparation du PDM.

1. SE SITUER DANS LE CYCLE DU PROJET

Un projet peut être défini comme un "ensemble d'investissements et d'activités limités dans le temps, ayant pour but d'éliminer ou d'atténuer différentes contraintes au développement". Le résultat attendu doit contribuer à améliorer la qualité de vie d'un groupe de bénéficiaires donné.

Le Projet se déroule selon un cycle généralement propre à chaque Bailleur de fonds. Dans le cas des projets financés par la Banque mondiale, l'évolution se fait de la simple "idée de Projet" à sa réalisation, à travers une série d'étapes conclues par une décision: (1) identification; (2) préparation; (3) évaluation; (4) approbation; (5) exécution; (6) évaluation rétrospective.

1. *L'identification* (6 mois à un an) est l'étape au cours de laquelle le Gouvernement sélectionne avec le Bailleur de fonds, les "idées de Projet" susceptibles de renforcer les stratégies de développement nationales et sectorielles. A son issue, le Projet est seulement esquissé dans ses grandes lignes. Une étude de faisabilité du Projet est généralement lancée à cette occasion et fait l'objet de termes de référence.
2. *La préparation* (environ un an) correspond à l'étape de l'étude; elle définit notamment les actions à entreprendre, les conditions de mise en oeuvre, les aspects financiers et économiques du Projet.
3 Les propositions font l'objet d'une *évaluation* (environ un mois) au cours de laquelle le Gouvernement et le Bailleur de fonds s'accordent sur les "composantes" à retenir dans le Projet.
4. Les documents contractuels sont alors préparés (environ 6 mois) et font l'objet de négociations (une semaine) entre les deux partenaires, en vue de *l'approbation* du Projet par le conseil d'administration de la Banque.
5 La période d'*exécution* est la plus longue (5 à 7 ans).
6 *L'évaluation rétrospective* fait le bilan de l'expérience passée et permet d'en tirer les leçons pour identifier un nouveau projet: de là, l'expression "cycle du projet".

La préparation du Projet est, de toutes les étapes, la plus névralgique, car elle correspond à sa conception et nécessite une forte implication du gouvernement dans le suivi de l'étude de faisabilité. C'est pourquoi le présent document s'est principalement focalisé sur cette étape.

2. DIFFÉRENCIER PROJET MUNICIPAL ET PROJET URBAIN

Les Projets de Développement Municipal (PDM) sont intervenus dans l'histoire des Projets de Développement Urbains (PDU) de la Banque mondiale, au début des années 80, au moment où les Collectivités locales devenaient des acteurs significatifs de l'investissement public. Les premiers Projets urbains portaient plus particulièrement sur des opérations d'aménagement et d'infrastructures et concernaient le plus souvent les Ministères techniques (Travaux publics, Urbanisme, Logement, etc ...) ; à ce titre, ces projets relèvent d'une démarche conjointe du Gouvernement central et du Bailleur de fonds.

Les PDM, comparés aux PDU, s'inscrivent dans un contexte plus "décentralisé", où la démarche précédente entre Gouvernement et Bailleur de fonds est nécessairement complétée par celle entre le Gouvernement et les communes. Les PDM cherchent à stimuler l'investissement local à travers des dispositifs appropriés, mais il ne peut y avoir de PDM s'il n'existe pas un minimum de décentralisation et si les communes ne sont pas partie prenante du Projet. Cela suppose qu'elles soient impliquées financièrement dans le choix de leurs investissements, même si cette implication est modeste à l'origine.

On attend, en effet, du "Projet de Développement Municipal", qu'il contribue à renforcer progressivement les communes, pour qu'elles soient en mesure d'améliorer leur "marge de manoeuvre" financière et de définir, en conséquence, leur programme d'investissements.

L'expérience de la Banque mondiale en matière de PDM reste encore limitée. Certes, de nombreux projets urbains comportent des composantes municipales, mais la liste des projets exclusivement municipaux est encore modeste : moins d'une vingtaine (sur 220 projets urbains environ). C'est dire que les leçons à tirer restent encore fragmentaires et que la diversité des contextes amène à considérer plusieurs types de PDM.

3. ADAPTER LE PDM AU CONTEXTE LOCAL

A différentes situations correspondent différentes options de PDM Pour simplifier, on se limitera à quatre options, susceptibles de donner lieu à des variantes intermédiaires. Elles ne constituent pas des modèles de référence, mais simplement des repères et traduisent les solutions proposées en fonction des évolutions suivantes:

- évolution du *contexte* au fur et à mesure que s'opère le renforcement communal,
- évolution du *financement* qui passe d'un système principalement subventionné à un système laissant place au crédit,
- évolution du *champ d'application* qui se limite d'abord à quelques villes et s'intéresse ensuite à l'ensemble des communes.

PDM : Option 1

Le contexte économique est fragilisé. Les communes ont peu d'autonomie financière et peu de moyens d'actions. Leurs ressources proviennent essentiellement de transferts de l'État. Il n'y a pas d'organisme de financement spécialisé. La décentralisation n'est pas d'actualité.

Dans ce cas, l'objectif du PDM est d'effectuer des investissements (équipements et infrastructures) dans quelques villes et de mener des actions ponctuelles sur leurs services communaux. Le financement est supporté par le Gouvernement central, sans implication financière des communes.

PDM : Option 2

Le contexte économique reste fragile mais les communes sont plus autonomes et sont dotées de plus grands moyens d'intervention. Il existe une volonté de renforcement des communes.

Dans ce cas, l'objectif essentiel du PDM est de renforcer l'autonomie financière communale et de favoriser l'émergence de capacités d'investissement. Il intervient sur une ou quelques communes, en appuyant notamment leur renforcement institutionnel. Le financement est supporté essentiellement par le Gouvernement central. Les composantes du PDM portent, par exemple, sur :

- un renforcement des capacités de gestion et une amélioration des ressources des municipalités concernées,
- le financement de quelques investissements communaux, supportés essentiellement par le Gouvernement central mais impliquant plus directement l'autorité locale pour leur réalisation,
- l'étude des conditions de création d'un éventuel organisme spécialisé de prêts.

PDM : Option 3

La situation économique est à peu près stabilisée. Les capacités d'intervention des communes sont globalement plus élevées que dans les options précédentes. L'existence d'une capacité d'autofinancement des communes permet d'envisager qu'elles recourent à l'emprunt.

L'objectif du PDM est de mettre en place pour l'ensemble des communes un système de prêts. Dans un premier temps, le dispositif mis en place bénéficie souvent de sources de financement privilégié et de procédures dérogatoires qui prennent en compte la spécificité du marché des collectivités locales. Les composantes porteraient, par exemple, sur :

- la mise en place d'une ligne de crédit pour les investissements communaux ;
- le renforcement des capacités de gestion des municipalités ;
- l'amélioration de leurs ressources.

PDM : Option 4

Les communes sont devenues des acteurs économiques de poids. L'organisme de prêts existant cherche à accéder à de nouvelles sources de financement pour répondre à la demande croissante d'emprunts de la part des collectivités locales.

L'objectif du PDM est de favoriser la diversification des sources de financement et le rapprochement des règles du marché. Le PDM aurait pour objectif de favoriser cette diversification. Plusieurs scénarios sont envisageables : accès de l'organisme de prêts aux marchés financiers, mise en compétition de l'organisme spécialisé avec des banques commerciales, recherche par les communes d'autres sources de crédit sans intermédiation, etc ...

Cette classification volontairement simpliste permet de mieux cibler l'objectif du document, qui s'intéresse en priorité aux options 2 et 3. La préparation

du PDM associe à la fois les municipalités, les organismes de tutelle et les organismes de financement existants. Les axes de travail sont principalement :

- que faire pour que les municipalités disposent des ressources financières nécessaires?
- que faire pour que la capacité d'action du personnel communal soit suffisant pour atteindre l'objectif précédent?
- comment financer les investissements communaux et comment fixer les priorités?

4. PRÉPARER LE PROJET : ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

Cette partie suggère une démarche possible pour une étude de faisabilité de PDM ; puis elle brosse les grands traits d'Almasie, pays imaginaire pris comme cas d'étude ; elle rappelle enfin les travaux qui précèdent normalement l'étude (termes de référence, etc ...).

Proposer une démarche pour la préparation du PDM

La démarche décrite ci-après n'est qu'un exemple parmi d'autres et doit donc être adaptée selon les pays. Elle concerne plus particulièrement ceux qui lancent un PDM pour la première fois.

Une préparation en deux phases (fiche 1)

Le canevas retenu s'applique à la phase de "préparation du Projet" et correspond généralement au lancement d'une étude de faisabilité. L'administration requiert l'appui de consultants, tenus de lui présenter périodiquement l'avancement de leurs travaux pour avis et décisions. Le déroulement de la préparation s'effectue en deux phases :

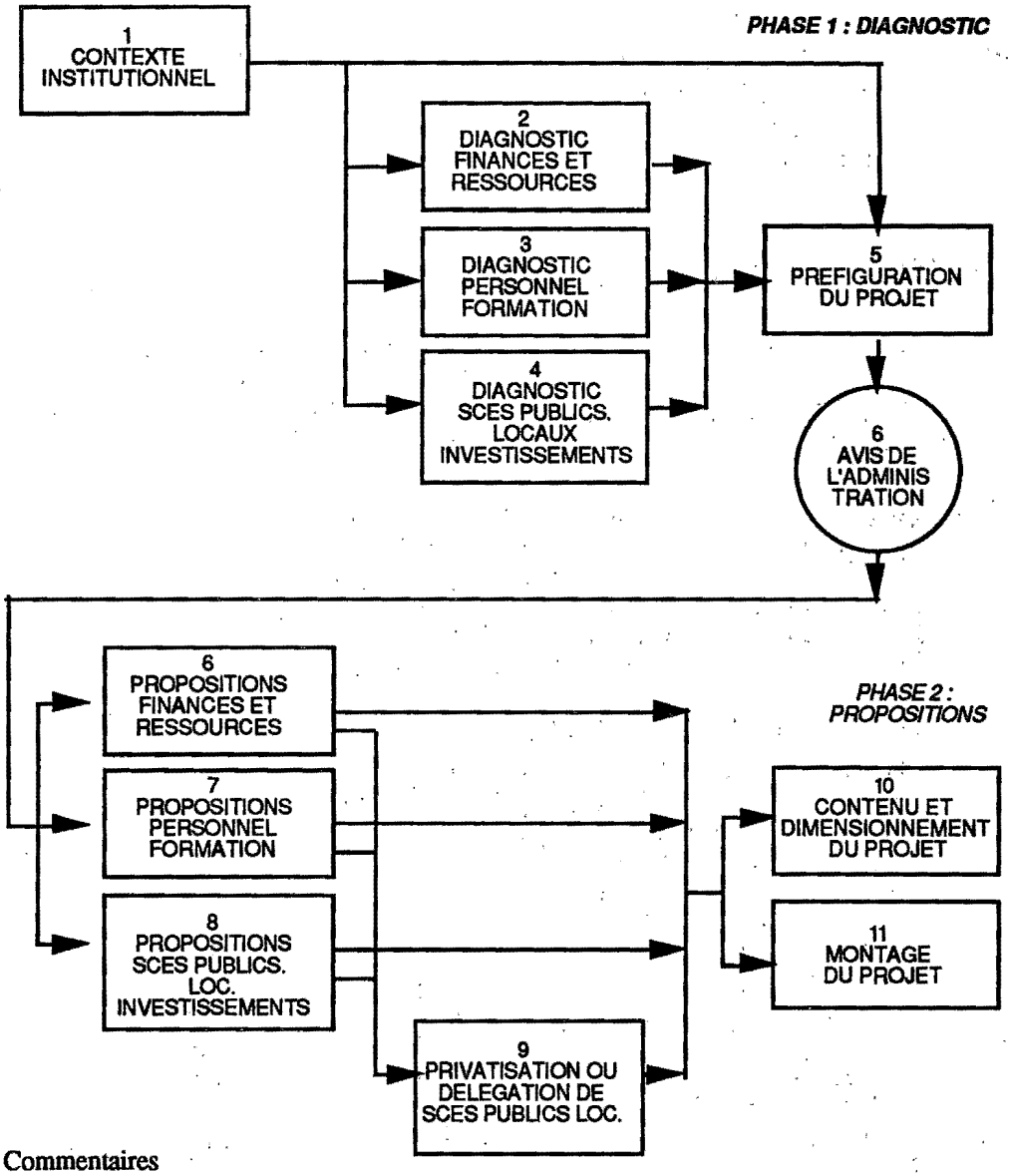
- *Phase 1.* Le contexte institutionnel est d'abord décrit brièvement : il permet de cadrer le diagnostic des trois composantes (finances locales, personnel et services communaux). Ce diagnostic conduit à formaliser des premières orientations qui préfigurent le Projet (dimensionnement, scénarios de montage..). Les résultats sont soumis à l'Administration.

- *Phase 2.* Les composantes sont reprises sous forme de propositions détaillées (descriptions des actions, coûts, responsabilités...). La confrontation des ressources disponibles, des capacités du personnel et des performances des services peut conduire à des propositions de délégation ou de privatisation de services. La synthèse des propositions débouche sur une définition du contenu du Projet, de son dimensionnement et des modalités de son montage.

Les résultats de l'étude de faisabilité sont alors discutés entre l'Administration et le Bailleur de fonds et donnent lieu à "l'évaluation" du Projet.

FICHE 1

Démarche pour la préparation du PDM



Commentaires

Phase 1 : Un résumé du contexte institutionnel (1) permet de cadrer le diagnostic des 3 composantes du Projet: finances locales (2), personnel, formation (3), et services publics et investissements locaux (4). Des premières orientations conduisent à une préfiguration du Projet (5), qui est soumise à l'avis de l'Administration (6).

Phase 2 : L'étude s'oriente vers des propositions (6, 7, 8). La confrontation des ressources, des capacités du personnel communal et des performances réalisées dans les services peut conduire à déléguer ou à privatiser l'un ou l'autre des services (9). La synthèse des propositions permet de définir, de dimensionner le Projet (10) et de préciser les modalités de son montage (11).

L'importance du montage

La phase de préparation doit couvrir l'ensemble des conditions nécessaires à la réalisation des objectifs visés par le Projet. L'étude de faisabilité doit permettre de dire si le Projet est faisable du point de vue technique, institutionnel et financier. Elle doit permettre de vérifier si les conditions sont réunies pour développer l'offre de crédit à long terme des collectivités locales.

La diversité des acteurs impliqués dans le développement municipal place généralement les questions liées au montage institutionnel du Projet au centre des préoccupations.

Travaux préliminaires

Il est souhaitable que des travaux préliminaires soient réalisés avant l'étude de faisabilité du PDM, par l'administration et/ou par des consultants. Ces travaux portent sur :

- le recueil des textes régissant le fonctionnement des communes (ou des Collectivités locales impliquées dans le Projet),
- les données budgétaires et comptables des communes : récapitulatif ou synthèse sur 5 ans, généralement disponible à la Direction des Collectivités Locales ou au Ministère des Finances,
- des données sur la population communale,
- la répartition des effectifs communaux,
- le liste des investissements des communes au cours des 5 dernières années,
- les études et travaux en relation avec le Projet (tableaux de bord, base de données...),
- la description (statuts, fonctionnement...) de l'organisme impliqué dans le financement des investissements locaux,
- le choix de communes représentatives, où le consultant aura à conduire les investigations qui serviront de base à son diagnostic, etc...

Illustrer par un cas d'étude (fiches 2 et 3)

Pour faciliter la présentation du document, on utilisera un cas d'étude élaboré à partir de différentes expériences. Les principales rubriques des chapitres sont illustrées par des "fiches" et des "commentaires", dont les canevas pourront être repris dans l'étude de préparation du PDM. Ces documents font référence au pays d'Almasie : il s'agit d'un pays imaginaire, à revenu intermédiaire, dont les caractéristiques sont représentatives des pays d'Afrique du Nord et peuvent être étendues à d'autres pays. Un premier ensemble de fiches et commentaires illustre les grandes caractéristiques d'Almasie :

FICHE 2

Indicateurs de base du pays : Almasie

	Indicateur		*Unité*	
Démographie				
	Population		million	14,1
	Superficie		km2	135 000
	Densité		hab/km2	104
	Croissance annuelle		%	2,8
	Indice de fécondité			3,9
	Mortalité infantile		0/00	55
	Espérance de vie		ans	68
	Population urbaine		%	51
Éducation- Santé				
	Analphabétisme		%	41,2
	Scolarisation (12-17 ans)		%	60,2
	Scolarisation 3° degré		%	7,9
	Mortalité infantile		°/°°	52
	Habitants/médecins 1970		nbre	5 500
	Habitants/médecins 1995		nbre	2 200
Ecomomie				
	PNB /habitant	1995	$	1 750
	PIB		million $	20,2
	croissance/an		%	3,2
	Inflation	1970/80	%	12,5
		1980/95	%	8,3
	Dette extérieure totale		million $	12 000
	Service dette/Export.		%	26
	Dépenses de l'État			
	- Éducation		%	8,3
	- Défense		%	3,3
Équipement				
	Eau - accès eau salubre		%	60
	Électricité	accès électricité	%	48
	Routes revêtues	km/million hab.	%	1015
	- en bon état		%	45
Commerce				
	Importations		million $	7 120
	Exportations		million $	4 290

FICHE 3
Les communes d'Almasie

		population	%	nbre de comm.
Catégories de communes:				
- Catég. 1 : plus de 100 000 habitants		2 232 000	31%	8
- Catég. 2 : entre 30 000 et 100 000 hab.		3 490 600	49%	51
- Catég. 3 : moins de 30 000 habitants		1 377 500	19%	126
Total de la population communale		7 100 100	100%	185
Principales villes				
	Assima	900 000		
	Belda	360 000		
	Djedeida	270 000		
	Laaroussa	180 000		
	Menzel Djedid	150 000		
	El Ain	135 000		
	Nadour	125 000		
	Sidi Ali	112 000		
Population moyenne et médiane				
Cat. 1: population ville moyenne		279 000		
	popul. ville médiane	165 000		
Cat. 2: population ville moyenne		68 500		
	popul. ville médiane	69 700		
Cat. 3: population ville moyenne		11 000		
	popul. ville médiane	8 500		
Ensemble des villes	Moyenne	38 400		
	Médiane	15 400		
Villes retenues pour l'enquête du PDM				
Catégorie 1:	Assima	900 000		
	Laaroussa	180 000		
Catégorie 2:	Al Ksar	80 100		
	Bordj Hassen	55 000		
Catégorie 3:	Qadima	8 000		

❑❑❑ *Commentaires des fiches 2 et 3*

Almasie est un pays à revenus intermédiaires (1750$ par habitant). Il s'étend sur 135 000 km^2 et comptait en 1994, 14 millions d'habitants. Ses principales ressources proviennent des mines, du tourisme, de l'agriculture et de l'industrie alimentaire. Prés du tiers des villes sont localisées à proximité de la cote. La capitale, Assima, est le port principal, devant Djedeida, port minéralier. L'arrière pays est aride et montagneux et les seules agglomérations urbaines y sont des villes minières.

Le pays est divisé en 30 gouvernorats et compte 185 communes urbaines. Il n'y en avait que 15 à l'indépendance en 1959, mais en 1970, prés de 80 villes ont été érigées en communes. La population urbaine représente 51% de la population totale. Assima, la capitale, dénombre environ 900 000 habitants, mais avec les 12 communes périphériques, l'agglomération, d'Assima Kbira compte 1 600 000 habitants. On distingue 7 autres grandes villes de plus de 100 000 habitants (dont Belda, Djedeida et Laaroussa), 51 villes moyennes entre 30 000 et 100 000 habitants et 126 petites villes de moins de 30 000 habitants.

Établir les Termes de référence de l'étude de préparation du PDM

A titre indicatif, est donné ci-après un canevas de Termes de référence (TDR) pour une étude de faisabilité de PDM. La diversité des situations, évoquée plus haut, implique de considérer ces TDR comme une simple illustration et non comme un modèle.

Ces TDR sont sensés s'adresser à une équipe de consultants. Ils décrivent brièvement (a) le contexte du pays concerné par le PDM, (b) les objectifs, (c) l'indication des "composantes" du PDM et le schéma de déroulement de l'étude, (d) les tâches à exécuter, (e) le calendrier et les documents à fournir, (f) l'estimation de l'enveloppe et l'échéancier des paiements, (g) la composition de l'équipe d'étude, (h) les prestations attendues de l'Administration.

❑❑❑ Contexte du projet

Avec quelques 14 millions d'habitants en 1992, la population urbaine d'Almasie dépasse aujourd'hui 51% de la population totale. Elle croît à plus de 3,5 % par an. Malgré une poussée récente assez remarquable des villes secondaires, l'hypertrophie de la capitale reste importante. Le mouvement de décentralisation qui prend forme en Almasie est de nature à réduire ce déséquilibre. Engagée depuis une dizaine d'années, cette orientation est soutenue par l'aide internationale et bilatérale. Certes, il existe des freins à la décentralisation, dus notamment à la faiblesse des moyens locaux, mais le Gouvernement a exprimé sa volonté d'impulser un nouvel élan à ce processus.

Déjà, au cours des dernières décennies, trois Projets de Développement Urbain ont contribué à passer d'un système urbain fortement orienté sur la Capitale à la pose des premiers jalons de la décentralisation. Le premier (années 70) orienté vers l'habitat du plus grand nombre (trames d'accueil et réhabilitation de quartiers) concernait Assima et deux autres villes, Belda et Djedeida. Le troisième et quatrième (années 80-90) ont traité respectivement du transport urbain et du financement du logement, mais ils ont consacré une part importante des crédits du Projet aux villes secondaires.

Le Projet de Développement Municipal d'Almasie doit donc mettre à profit l'expérience des précédents projets et s'inscrire dans l'actuel contexte de décentralisation en aidant les communes à mieux assumer les responsabilités dont elles ont la charge.

Objectifs du Projet

L'objectif du Projet consiste à :

- aider les communes à mieux se "prendre en charge", notamment en améliorant la préparation et les conditions de financement de leurs projets et en développant les possibilités d'emprunt.

Pour ce faire, deux objectifs complémentaires doivent être atteints:

- améliorer l'organisation communale notamment en matière de personnel et de formation;
- assainir la situation financière des communes et mieux mobiliser les ressources.

Composantes du Projet et déroulement de l'étude

Le Projet comprend trois composantes principales répondant aux objectifs précédents:

- Appui à la gestion municipale,
- Assainissement des Finances et mobilisation des ressources communales
- Préparation et exécution d'Investissements Municipaux.

L'étude se déroulera en deux phases :

- la phase 1 est consacrée au diagnostic de la situation communale, mais elle doit conclure par des premières recommandations, qui seront alors soumises à l'avis de l'Administra-

tion. Ces recommandations porteront sur une préfiguration du Projet (actions à entreprendre, premier dimensionnement) et sur des scénarios de montage.

- la phase 2 est consacrée à la mise en forme du Projet. Le document devant servir de base à la mission d'évaluation qui devrait suivre.

Pour mener à bien son étude, le consultant appuiera ses analyses sur la documentation existante et sur le résultat d'enquêtes qu'il conduira sur un échantillon de six municipalités représentatives des grandes villes, villes moyennes et petites villes. La liste de ces villes a été arrêtée par l'Administration: Assima (900 000 hab.), Laaroussa (180 000), Al Ksar (80 000), Bordj Hassen (55 000), et Qadima (8 000).

Tâches à exécuter

1. *Analyse du contexte institutionnel.*
   - présentation du système local : les principaux acteurs. Qui décide, qui finance, qui exécute ?
   - estimation du "poids" démographique des communes: que représente la "clientèle" potentielle du PDM?
   - capacité financière du secteur local ;
   - domaines et modes d'intervention des communes ;
   - mode de financement des investissements locaux.
2. *Analyse des finances locales. Actions à mettre en oeuvre dans le cadre du PDM*
   - évaluation de la situation actuelle des communes et de leurs perspectives financières : poids des finances du secteur local, système de ressources, capacités d'autofinancement, ratios de référence, capacité des communes à recourir au crédit ;
   - évaluation et amélioration de la mobilisation des ressources: performance du système, diagnostic des principales ressources, l'aide financière de l'État ;
   - diagnostic de la gestion financière: fiabilité des sources, documents comptables, préparation et exécution budgétaire ;
   - recommandations: actions à mettre en oeuvre dans le cadre de l'exécution du PDM.
3. *Gestion communale: organisation des communes, personnel et formation*
   - prérogatives et missions des communes ;
   - organisation municipale et diagnostic des effectifs ;
   - performances des services communaux ;
   - offre et besoins de formation ;
   - recommandations: actions à mettre en oeuvre dans le cadre de l'exécution du PDM (y.c. conditions de privatisation de services communaux).
4. *Politique communale d'investissements*
   - diagnostic de la fourniture des équipements municipaux ;
   - pertinence des réalisations ;
   - projets en préparation ;
   - recommandations : (a) conditions de financement à pratiquer pour les projets des communes; (b) autres actions à mettre en oeuvre dans le cadre de l'exécution du PDM.
5. *Contenu, dimensionnement et montage du PDM*
   - contenu et dimensionnement du Projet: description des composantes, dimensionnement de la composante "financement des investissements communaux", coûts et financement du Projet ;
   - montage institutionnel du PDM: responsabilités pour la coordination et l'exécution, origine et circulation des fonds ;

- l'organisme de financement des investissements communaux: (a) les conditions pour développer l'offre de crédit sont-elles réunies? (b) les options possibles et recommandations, (c) propositions pour une politique d'intervention de l'organisme de prêts, (d) cadre juridique et organisation de l'organisme.

Calendrier et documents à fournir

Déroulement de l'étude

L'étude se déroule sur un total de neuf mois. La phase 1 dure trois mois. Elle est suivie d'un mois de réflexion de l'Administration. La phase 2 commence au 5ème mois et dure trois mois. L'Administration dispose à nouveau d'un mois de réflexion à l'issue duquel le consultant édite son rapport final.

Documents à fournir

- à l'issue du premier mois: un bref rapport d'établissement en 10 exemplaires ;
- à l'issue de la phase 1 (fin du 3 ème mois): un rapport intermédiaire en 20 exemplaires ;
- à l'issue de la phase 2 (fin du 7 ème mois): un rapport final provisoire en 20 exemplaires;
- à la fin du 9 ème mois: un rapport final en 40 exemplaires ;
- à la fin du 2 ème, 5 ème et 6 ème mois: un bref mémorandum sur l'avancement de l'étude.

Un exemplaire de chaque document est envoyé par le consultant à la Banque mondiale.

Estimation de l'enveloppe et paiements

Il est prévu de consacrer 25 personnes-mois environ à l'exécution de l'étude. L'enveloppe maximum de l'ensemble de frais ne saurait dépasser .....dollars E.U. Les paiements seront effectués comme suit à la remise des rapports (indiquer les pourcentages prévus).

Composition de l'équipe d'étude

Le consultant proposera une équipe de spécialistes, dirigée par un chef de projet ayant au moins dix ans d'expérience professionnelle dont plusieurs dans les pays en développement. Il devra par ailleurs avoir l'expérience de la direction de projet et répondre à un profil approprié (planificateur ou spécialiste des affaires communales).

Pour le reste de l'équipe, le consultant présentera les experts qu'il considérera comme les plus aptes à répondre aux divers aspects de l'étude, telles que fiscalité locale, gestion municipale, formation, organisation des services municipaux, aspects institutionnels et financiers.

Prestations de l'Administration

L'Administration mettra en place un Comité de suivi de l'étude. Son secrétaire sera l'interlocuteur du consultant tout au long de la phase de préparation du PDM. Le Comité se réunira notamment, à la remise des rapports d'établissement, de phases 1 et 2.

L'Administration fournira au consultant tous les éléments d'information en sa possession, susceptibles d'intéresser l'étude. La responsabilité administrative de l'étude (maîtrise d'ouvrage, signature de contrat, etc ...) sera assurée par le Ministère de ... Par ailleurs, pour assurer le bon déroulement de l'étude, a été mis en place un Comité de Suivi, qui réunit notamment les représentants des administrations, des organismes impliqués et de l'Association des Maires d'Almasie.

ILLUSTRATION PAYS

Indicateurs de base du Maghreb

	unité	Algérie	Maroc	Tunisie	date
Démographie					
Population	million	26,30	26,20	8,40	1992
Superficie	km 2	2 382 000	447 000	164 000	
Densité	hab/km2	11	59	51	87-92 est.
Croissance annuelle	%	2,8	2,5	2,3	80-92
Indice de fécondité	enfant/femme	4,3	3,8	3,8	1992
Mortalité infantile	0/00	55	57	48	87-92 est.
Espérance de vie	ans	67	63	68	1992
Population urbaine	%	54	47	57	87-92 est.
Education-Santé					
Analphabétisme	%	43	51	35	1990
Scolarisation (12-17 ans)	%	60	28	46	1991
Scolarisation 3° degré	%	12	10	9	1991
Habitants/médecins 1970	nombre	8 095	13 100	5 900	87-92 est.
Habitants/médecins 1995	nombre	2 332	4 844	1 530	87-92 est.
Economie					
PNB/habitant	$	1 840	1 030	1 720	1992
PIB	million $	35 674	28 401	13 854	1992
croissance PIB/an	%	2,6	4,0	3,8	1980-92
inflation 1970/80	%	14,5	8,3	8,7	
inflation 1980/95	%	11,4	6,9	7,2	
Dette extérieure totale	million $	26 349	21 305	8 475	1992
Service dette/Export.	%				
Dépenses de l'Etat					
Education	%	..	18	18	1992
Défense	%	..	13	5	1992
Equipement					
Eau - accès à l'eau salubre	%	78	61	70	1987/92
Electricité (branchements)	%	49	37	63	1984
Routes revêtues	km/million hab	1 366	618	1 177	1988
en bon état	%	40	20	55	1988
Commerce					
Importations	million $	7 763	7 356	6 425	1992
Exportations	million $	12 055	3 977	4 040	1992

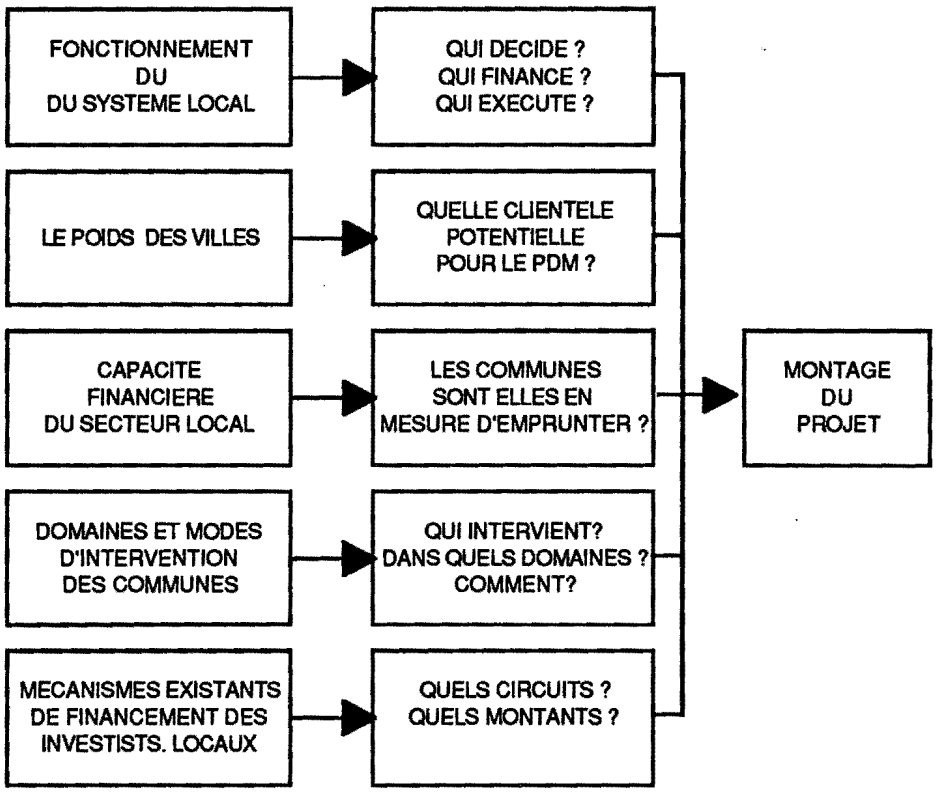
Rapport sur le développement dans le monde 1994, Banque Mondiale
Social Indicators of Development 1994, World Bank

2.
CONTEXTE INSTITUTIONNEL

1. Le fonctionnement général du système local - 2. Mesurer le poids des villes - 3. Évaluer la capacité financière du secteur local - 4. Identifier les domaines et modes d'intervention des communes - 5. Modes de financement des investissements locaux

FICHE 4

Démarche pour l'analyse institutionnelle



Introduction - démarche

L'analyse du contexte institutionnel (fiche 4) doit aider à préfigurer le "montage du Projet" dès la fin de la Phase 1 de la préparation du PDM. Il s'agit de fournir une vue d'ensemble du *système local* et d'éviter de traiter ces informations de manière dispersée, dans les différentes composantes techniques. Le système local étant un ensemble complexe, les informations à réunir seront ciblées sur les préoccupations du Projet. Pour ce faire, le présent document structure l'analyse autour de cinq thèmes principaux illustrés chacun par une fiche :

- Fonctionnement général du système local (fiche 5)
- Poids des villes: démographie communale (fiche. 6)
- Capacité financière du secteur public local (fiche. 7)
- Domaines et modes d'intervention du secteur local (fiche. 8)
- Mécanismes existants de financement des investissements locaux (fiche. 9)

Les fiches laissent peu de place à l'analyse de la situation politico-institutionnelle, ou plus simplement au fonctionnement effectif du système local. En effet, plus que dans d'autres systèmes, le politique régit une grande part du fonctionnement des systèmes locaux. On complétera les cinq fiches par: (a) une carte administrative du pays ; (b) la liste des communes classées selon l'importance démographique et leur appartenance régionale ; (c) la liste commentée des principaux textes régissant le fonctionnement du secteur local.

1. LE FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL DU SYSTÈME LOCAL

Qui décide ? Qui finance ? Qui exécute ?

Le système local est un ensemble complexe, produit par l'histoire du pays où il prend place. On limitera les investigations au repérage des principaux acteurs et des principales articulations de ce système. En clair, il s'agit de répondre à trois questions : qui décide ? qui finance ? qui exécute ?

Ces trois questions sont généralement liées et il habituel de dire "qui finance, décide". Toutefois, tout système, quel qu'il soit, fait intervenir des poids et des contrepoids, des mécanismes de contrôle, de surveillance et de partage qui assurent son efficacité et sa bonne marche. Ainsi, les trois fonctions sont rarement détenues par le même acteur.[1]

[1] Dans le cas de l'investissement communal, si les communes autofinancent leurs investissements, elles peuvent décider seules de leur opportunité et de leur mode d'exécution; dans le cas où elle doivent recourir à une subvention, les Communes devront soumettre leurs projets à l'approbation du financier, qui exercera un contrôle plus ou moins lourd sur la nature et les modalités d'exécution; enfin, dans le cas d'un prêt, les communes devront prouver au banquier qu'elle disposent d'une marge de manoeuvre suffisante pour recourir à ce financement extérieur.

Quatre catégories d'intervenants principaux se partagent ces fonctions essentielles :

- *l'État* à travers une administration centralisée et des services déconcentrés,
- des *collectivités locales* auxquelles la personnalité morale a été reconnue mais dont l'autonomie du pouvoir de décision varie,
- des *concessionnaires et prestataires* à statut divers (public, privé), intervenant pour les grands services urbains (eau, assainissement, etc ...) et pour des services plus localisés (ramassage des ordures ménagères, transports, etc ...)
- des *organismes financiers* à statut divers intervenant dans le financement de l'investissement local.

L'analyse permettra d'apporter une première réponse sur :

- le degré d'autonomie des collectivités locales vis-à-vis de l'État et de son administration,
- les acteurs sur lesquels le Projet devra s'appuyer au niveau de sa préparation et de sa mise en oeuvre,
- la pertinence de la création ou du renforcement d'un dispositif spécifique de financement des investissements locaux.

Qui décide ?

L'État et les collectivités territoriales se partagent le pouvoir de décision. Les termes de ce partage expriment le caractère plus ou moins décentralisé du système. On retiendra que la décentralisation consiste à "retirer du pouvoir au centre pour le distribuer à la périphérie". Cet équilibre entre le centre et la périphérie s'exprime à deux niveaux :

- au niveau de la répartition des domaines d'intervention entre l'État et les collectivités territoriales,
- au niveau de la marge de manoeuvre laissée aux collectivités locales dans l'exercice de leurs prérogatives (degré de contrôle et de tutelle).

L'objectif est de repérer les principaux centres de décision dans les composantes intéressant plus directement le Projet : maîtrise d'ouvrage locale des investissements, mobilisation des ressources, etc.

Qui finance?

Les quatre catégories d'acteurs sont susceptibles d'apporter des financements au fonctionnement du système public local :

- l'État apporte généralement des subventions et, dans les systèmes d'inspiration francophone, assure la maîtrise des principales opérations des chaînes fiscale et comptable,
- les collectivités locales mobilisent leurs "ressources propres" (autofinancement),

- les organismes financiers apportent des financements qualifiés d'extérieurs aux investissements décidés par les acteurs locaux, principalement les collectivités locales (il peut s'agir de subventions, de prêts ou de dons),
- les prestataires et concessionnaires peuvent recouvrer directement auprès des usagers et apporter des financements propres dans les opérations qu'ils exécutent.

On s'intéressera en priorité au financement des investissements. On identifiera les différents circuits de financement existants, le degré d'autonomie financière des collectivités locales et les améliorations qui pourraient être apportées par le Projet, notamment aux organismes financiers existants (Caisse, fonds, banque, etc ...).

Qui exécute ?

Selon les cas, l'exécution est soit assurée en direct par les mêmes acteurs qui détiennent le pouvoir de décision (exécution en régie), soit est déléguée à des acteurs spécialisés (concession, affermage, gérance, exploitation à l'entreprise, exploitation par "démembrement juridique", etc ...).

L'analyse sera affinée en fonction de la nature de la tâche : conception, réalisation ou maintenance. Elle doit apporter des éléments de réponses aux questions suivantes :

- qui assurera la mise en oeuvre effective des opérations financées par le Projet dans ses différentes composantes (composantes "transversales" et composante "financement des investissements communaux") ?
- comment améliorer les performances du système local en incitant par exemple à une plus grande privatisation au niveau de l'exécution des services publics locaux ?

La compréhension du rôle des intervenants est généralement facilitée par l'élaboration de schémas sur l'organisation hiérarchique des acteurs et sur les circuits de financement.

FICHE 5

Fonctionnement général du système local d'Almasie

Schéma "hiérarchique"

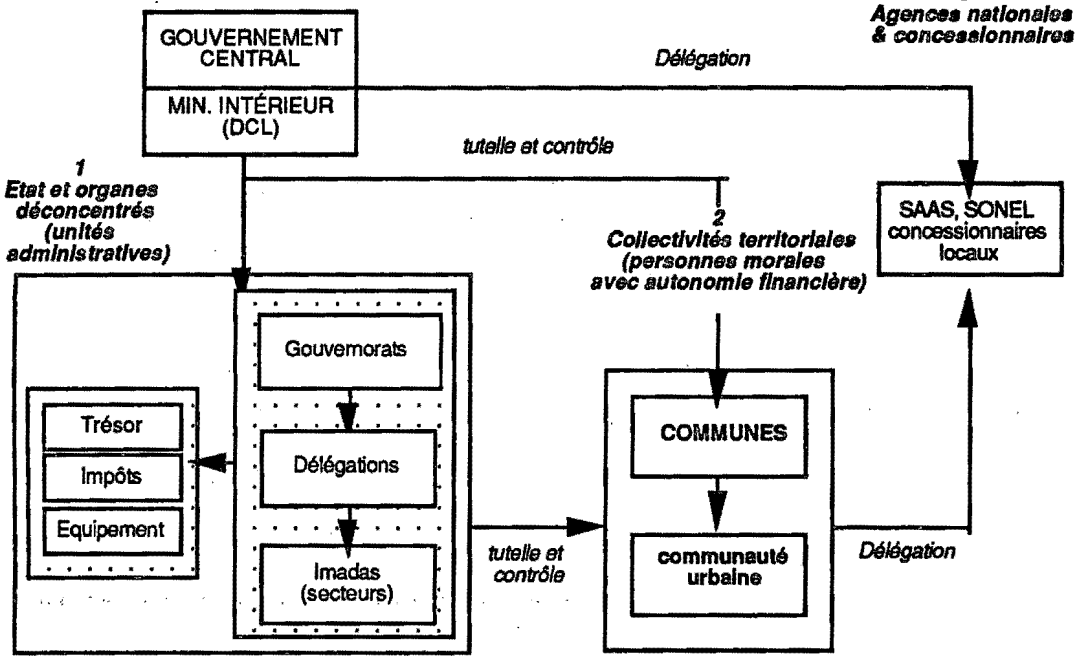
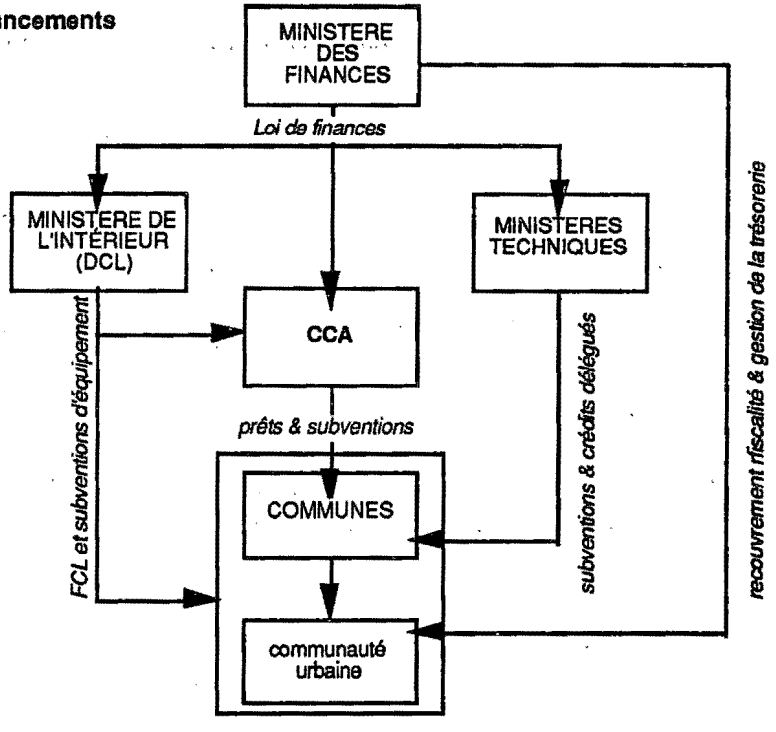


Schéma des financements



❑❑❑ *Commentaires de la fiche 5*

En Almasie l'administration nationale est puissante et largement centralisée, et les collectivités locales sont pour le moment faibles (qui décide ?). L'essentiel des investissements réalisés dans les communes est assuré par les concessionnaires agissant sous maîtrise d'ouvrage État. Le poids des communes dans l'investissement local est encore marginal. Le mode d'intervention privilégié par les communes est la régie (qui exécute ?). Il existe néanmoins déjà un organisme spécialisé dans le financement de l'investissement communal, la Caisse des Communes d'Almasie : CCA (qui finance ?).

1. *Les quatre acteurs.* Le système local en Almasie est composé de quatre grandes catégories d'acteurs : l'État et ses services centralisés et déconcentrés (a), des collectivités locales composées du seul échelon communal (b), des concessionnaires avec une distinction entre concessionnaires institutionnels et petits concessionnaires locaux (c), un organisme de financement spécialisé dans les investissements locaux (la CCA) et alimenté par des financements d'État (d).

2. *Qui décide ?* L'organisation administrative de l'État est dense et encadre de manière étroite les communes :
   - elle se décompose en quatre principaux échelons administratifs : le niveau central, le niveau du Gouvernorat (30 Gouvernorats), le niveau de la délégation (500 délégations) et le secteur.
   - la tutelle est exercée au niveau supérieur par le Ministère de l'Intérieur qui dispose d'une direction spécifique, la Direction des Collectivités Locales (DCL) pour assurer la tutelle des communes. Selon l'importance des actes, le contrôle est exercé soit directement par le Ministère soit par le Gouvernorat au niveau déconcentré. La DCL est au centre du dispositif de fonctionnement du système local.

3. La tradition communale est ancienne en Almasie. La législation a été remise à jour plusieurs fois ces vingt dernières années dans le sens d'une plus grande décentralisation et d'un renforcement des municipalités. Ces lois ont en particulier conduit à la création de nouvelles communes surtout rurales et de la communauté urbaine d'Assima (la capitale) qui est le seul organisme supra-communal. Le Gouvernement envisage par ailleurs l'instauration de collectivités locales au niveau des Gouvernorats.

4. Les maires et conseillers municipaux sont élus au suffrage universel. Le mandat est de six ans. Les prochaines élections locales devraient intervenir dans deux ans. La vie politique en Almasie reste fortement marquée par le parti au pouvoir depuis 30 ans.

5. *Qui exécute ?* L'essentiel des gros investissements réalisés dans les villes est assuré par les grands concessionnaires mandatés par l'État qui assure la maîtrise d'ouvrage de ces opérations (aménagement, eau, assainissement, transports, etc ...) ; il existe, pour le moment, peu de prestataires de services privés, d'envergure locale ou régionale, intervenant pour le compte des collectivités.

6. *Qui finance ?* Il existe déjà un organisme de financement spécialisé, la Caisse des Collectivités Locales. Cet organisme est très ancien. Il dispose d'un double mécanisme de subventionnement et de prêt. Les communes d'Almasie ont donc la capacité légale d'emprunter. La CCA reste toutefois extrêmement liée à l'État par son statut (EPIC, conseil d'administration présidé par Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur), son mode d'alimentation (fonds publics alloués chaque année en Loi de Finances, subventions de la DCL, et remboursement des prêts consentis) et ses procédures d'attribution des prêts et subventions.

2. MESURER LE POIDS DES VILLES

Quelle est la clientèle potentielle[2] du PDM ?

Le nombre de collectivités locales, la taille des villes, l'équilibre entre l'urbain et le rural, l'évolution démographique du secteur local sont autant de repères nécessaires au montage et à la définition du Projet. Ces repères soulignent l'influence de la géographie et de l'économie des pays sur l'aménagement du territoire et sur la constitution des systèmes locaux.

Toutefois, on resserrera l'analyse autour de trois questions : (fiche 6)

- quelle est la "clientèle" potentielle du Projet (nombre de communes, population communale) ?
- cette "clientèle" est-elle homogène ou au contraire contrastée (répartition des populations entre les grandes villes, les communes moyennes, les communes rurales, les communes touristiques, etc ...) ?
- l'évolution de la démographie communale confirme -t-elle cette situation ou la modifie t-elle (en nombre et en population) ?

FICHE 6
Les Collectivités locales en Almasie

	Collectivités territoriales		
1	Communes		185
2	Communauté urbaine		1
	Population		
3	Population totale D'Almasie		14 000 000
4	Population communale		7 100 100
5	structure %		51%
6	Population non communale		6 899 900
7	structure %		49%
8	Croissance urbaine		3,50%
	Population des grandes villes		
10	1ère commune (Assima)		900 000
11		% pop. communale	13%
12	2 ème commune (Belda)		360 000
13		% pop. communale	5%
14	3 ème commune (Djedeida)		270 000
15		% pop. communale	4%
16	Autres communes		5 570 100
17		% pop. communale	78%
18	Population moyenne par commune		38 379
19	Pop. de l'agglomération d'Assima Al Kbir		1 600 000
	Population des communes par catégorie		
20	Cat. 1 : supérieur à 100 000 hab.		2 232 000
21	nombre de communes		8
22		% pop. communale	25%
23	Cat. 2 : entre 30 000 et 100 000 hab.		3 490 600
24	nombre de communes		51
25		% pop. communale	50%
26	Cat. 3 : moins de 30 000 hab.		1 377 500
27		nombre de communes	126
28	% pop. communale		25%

[2] Clientèle : ensemble des communes sans distinction. La démarche institutionnelle préfère retenir la notion de commune à celle de ville.

Almasie a moins de 200 communes. La moitié des populations est administrée directement par l'État, essentiellement dans le sud du pays (voir carte). La population moyenne par commune est donc relativement élevée (40 000 hab.). La capitale, Assima, concentre avec son agglomération 20% de la population du pays. La moitié des communes a moins de 20 000 habitants ; parmi les communes de plus de 20 000 habitants, on distingue 7 grandes villes (+ de 100 000 hab.) assez bien réparties sur le territoire. La population connaît un accroissement rapide surtout dans les villes les plus importantes.

1. Almasie est un pays de dimension moyenne (14 millions d'habitants). Le dernier recensement général de population a été effectué il y a trois ans.
2. Son territoire n'est pas maillé de communes, ce qui signifie qu'une partie de ce territoire est directement administré par l'État.
3. *Quelle "clientèle" potentielle pour le PDM ?* Almasie comprend 185 communes, qui regroupent 7,1 millions d'habitants. La commune constitue le seul échelon de collectivités territoriales.
4. *Quelle évolution démographique ?* Le taux d'urbanisation est relativement élevé (57%) ainsi que la population moyenne par commune (55 000 hab.) et le taux de croissance urbaine (+3,5%).
5. L'agglomération de la Capitale concentre plus de 20 % de la population communale et est administrée par 10 communes et une communauté urbaine.
6. *Quelles disparités ?* Un écart de 1 à 3 sépare la capitale, Assima, de la deuxième ville, Belda. La plus petite commune a 500 habitants.
7. La moitié de la population communale est concentrée dans 50 communes de taille moyenne (20 000 / 100 000 habitants), les grandes villes et les communes rurales se partagent dans des proportions identiques l'autre moitié de la population communale. Ce classement en 3 catégories est celui retenu par le Ministère de l'Intérieur pour la répartition de ses concours financiers (cf. lignes 20 à 28).

3. ÉVALUER LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DU SECTEUR LOCAL

Quel est le poids du secteur public local ? Les communes sont elles en mesure de contracter des emprunts ?

Le poids financier des systèmes locaux constitue un élément clé de l'analyse du contexte institutionnel. Il donne une idée généralement assez juste du degré de décentralisation atteint par les différents systèmes et donc de la marge de manoeuvre dont disposent les communes. Il complète en ce sens utilement l'analyse menée sur les circuits de décision.

Il est toutefois indispensable de resituer cette analyse des systèmes locaux par rapport aux performances des États et des économies nationales. Très globalement, on observe que :

- le taux de prélèvement public (ressources État + collectivités locales) est d'autant plus fort que la production de richesses est élevée (PIB) ;
- ce taux de prélèvement public est influencé par le degré d'interventionnisme économique de l'État ;
- enfin, le partage du taux de prélèvement public entre l'État et les collectivités locales est fonction du degré de décentralisation des États.

On orientera l'analyse autour de cinq questions : (fiche 7)

- Quel est le poids du secteur public local ?
- Quelle est la santé financière des collectivités locales ?
- Le poids financier des collectivités locales offre -t-il les garanties d'une capacité d'investissement par emprunt ?
- Quel est le degré d'autonomie financière des communes par rapport à l'État ?
- Y a-t-il des écarts importants de ressources entre les grandes catégories de collectivités locales ?

Cette appréciation portera sur les seules collectivités territoriales, principaux acteurs intéressés au Projet [3].

FICHE 7
Capacité financière des communes d'Almasie

		en millions de $		*1990*	*1995*	*évol. moy. ann.*
1	**Ressources collectivités locales**			330	503	10,50%
2		Ressources coll. loc. / PIB		1,70%	2,00%	3,90%
3		Ressources coll. loc. / État + coll. loc.		5,60%	5,80%	0,70%
4		Ressources coll. loc. / habitant (en $)		54	71	6,30%
5	**Ressources 1ère ville (Assima)**			62	87	8,10%
6		% Ressources coll. loc.		19%	17%	
7		Ressources coll. loc. / habitant (en $)		72	96	6,70%
8	**Ressources par catégorie**					
		Catégorie 1 : communes supér à 100 000 hab.		149	199	6,80%
9			%	45%	45%	
		Catégorie 2 : entre 30 000 et 100 000 hab.		165	231	8,10%
10			%	35%	35%	
		Catégorie 3 : moins de 30 000 hab.		66	73	2,10%
			%	20%	20%	
11		Catégorie 1 : recettes / habitant (en $)		75	89	3,70%
12		Catégorie 2 : recettes / habitant (en $)		58	66	3,10%
13		Catégorie 3 : recettes / habitant (en $)		52	53	0,50%
	Structure des ressources locales					
14		dont Ressources propres		132	226	14,30%
			%	40%	45%	
15		dont transferts		165	226	7,40%
			%	50%	45%	
16		dont autres (emprunts, etc ...)		33	50	10,50%
			%	10%	10%	
17	**PIB**			19 463	24 841	6%
18		par habitant (en $)		1 504	1 656	2%
19	**Recettes État**			5 529	8 124	9%
20		par habitant (en $)		427	542	5,30%
21		Taux de prélèvement		0	0	3,00%

[3] Il serait intéressant de comparer l'intervention de ces collectivités locales à celle de l'ensemble des acteurs intervenant dans les villes, en particulier, l'État. L'exercice est toutefois complexe ; les comptabilités publiques nationales ne permettent généralement pas de procéder à ce type d'évaluation au niveau des États.

Comparé aux pays à revenu intermédiaire dont il fait partie, Almasie se caractérise par un secteur local encore relativement faible : 2% du PIB et moins de 6% du budget de l'État. Les communes disposent en moyenne de 70 dinars par habitant pour fonctionner avec un écart de 1 à 4 entre les petites communes et la capitale. La capacité d'investissement local est proportionnelle à la capacité globale de financement. Elle est par ailleurs étroitement dépendante pour la plupart des communes des aides transférées par l'État. La santé financière des communes semble toutefois globalement satisfaisante .

1. *Quel est le poids du secteur public local ?* Le secteur financier local représente en volume un peu plus de 500 millions de dinars et a évolué en moyenne annuelle de 10,5% ces cinq dernières années (en dinars courants), ce qui est significatif (lignes 1 à 4).

2. Il représente moins de 6% des ressources publiques (État + communes) et environ 2% du PIB ce qui confirme la faiblesse des collectivités locales.

3. *Garantie d'une capacité d'investissements par emprunts ?* En partant de l'hypothèse que 25 % des budgets locaux sont consacrés à l'investissement, on peut estimer (en l'absence d'analyse plus précise) que l'effort d'équipement des communes est d'environ 11 dinars par habitant, soit un volume total de 82 millions de dinars par an. Cet investissement est pour le moment très largement financé par l'épargne et les subventions. La perspective d'une augmentation de la capacité d'investissement des communes par le développement d'un dispositif de prêts, nécessitera une augmentation significative des ressources courantes des communes.

4. *Quel est le degré d'autonomie financière ?* Les communes sont financièrement dépendantes des concours financiers de l'État qui représentent en moyenne 45% de leurs ressources totales. Ces concours sont constitués en fonctionnement par les dotations du FCA (Fonds des Communes d'Almasie) et, en investissement, par les subventions de la CCA et des ministères techniques. La part de ces concours financiers dans les budgets communaux a toutefois tendance à décroître, sous le double effet des difficultés budgétaires de l'État et de la plus rapide progression des recettes propres des communes (cf. lignes 14 à 16).

5. La répartition des capacités de financement entre les différentes catégories de communes montre que le niveau de ressource par habitant croît avec la taille des communes mais que cette hiérarchisation est faible : une commune de moins de 20 000 habitant dispose en moyenne de deux fois moins de ressources qu'une ville de plus de 100 000 habitant ; plus inquiétant, les villes de la catégorie 2 ont des ressources par habitant à peine plus importantes que les villes de la catégorie 3 (cf. lignes 8 à 13).

6. Assima, la capitale, dispose d'un montant de ressources par habitant deux fois supérieur seulement à la moyenne nationale ; son budget concentre toutefois à lui seul 17% des capacités financières du secteur local (cf. lignes 5 à 7).

7. *Quelle est la santé financière des communes ?* Enfin, la santé financière des communes semble satisfaisante. Le compte au Trésor des communes (consolidé en fin d'année) est excédentaire sur les deux exercices de référence (1990 et 1995).

4. IDENTIFIER LES DOMAINES ET MODES D'INTERVENTION DES COMMUNES

Qui intervient ? Dans quels domaines et comment ?

Les Collectivités locales interviennent dans des domaines de plus en plus nombreux ; leur articulation avec les autres acteurs est de plus en plus complexes. Cette complexité va croissante avec l'augmentation de la demande de services, ainsi qu'avec la recherche des meilleurs modes de gestion et d'une plus grande maîtrise des coûts.

L'hétérogénéité des champs d'intervention communaux est accentuée par le parti pris adopté par la plupart des législateurs qui ***attribuent une compétence générale aux collectivités locales***. Les textes se contentent généralement de définir le champs d'intervention communale de la manière suivante : ***"les communes gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi"***. Exception faite des quelques compétences régaliennes exercées par les communes au nom de l'État, les compétences techniques relevant de l'équipement des villes et de l'offre de services ne sont donc qu'exceptionnellement précisées par les textes[4].

Ce n'est donc pas parce que les communes se sont traditionnellement occupées de social et de voirie que ces deux domaines relèvent uniquement des affaires communales. Le catalogue des actions susceptibles d'être assurées par les communes n'est donc pas exclusive, d'autres acteurs pouvant intervenir en concurrence ou en complémentarité sur ces mêmes domaines.

En outre, il serait vain de définir les affaires de la commune comme celles délimitées par le territoire de la commune. Le territoire communal est aussi celui du Gouvernorat, de la Région ou de l'État, et au surplus les interdépendances économiques sont aujourd'hui trop nombreuses et trop fortes pour qu'il existe un intérêt spécifiquement communal.

L'objectif est de cerner :

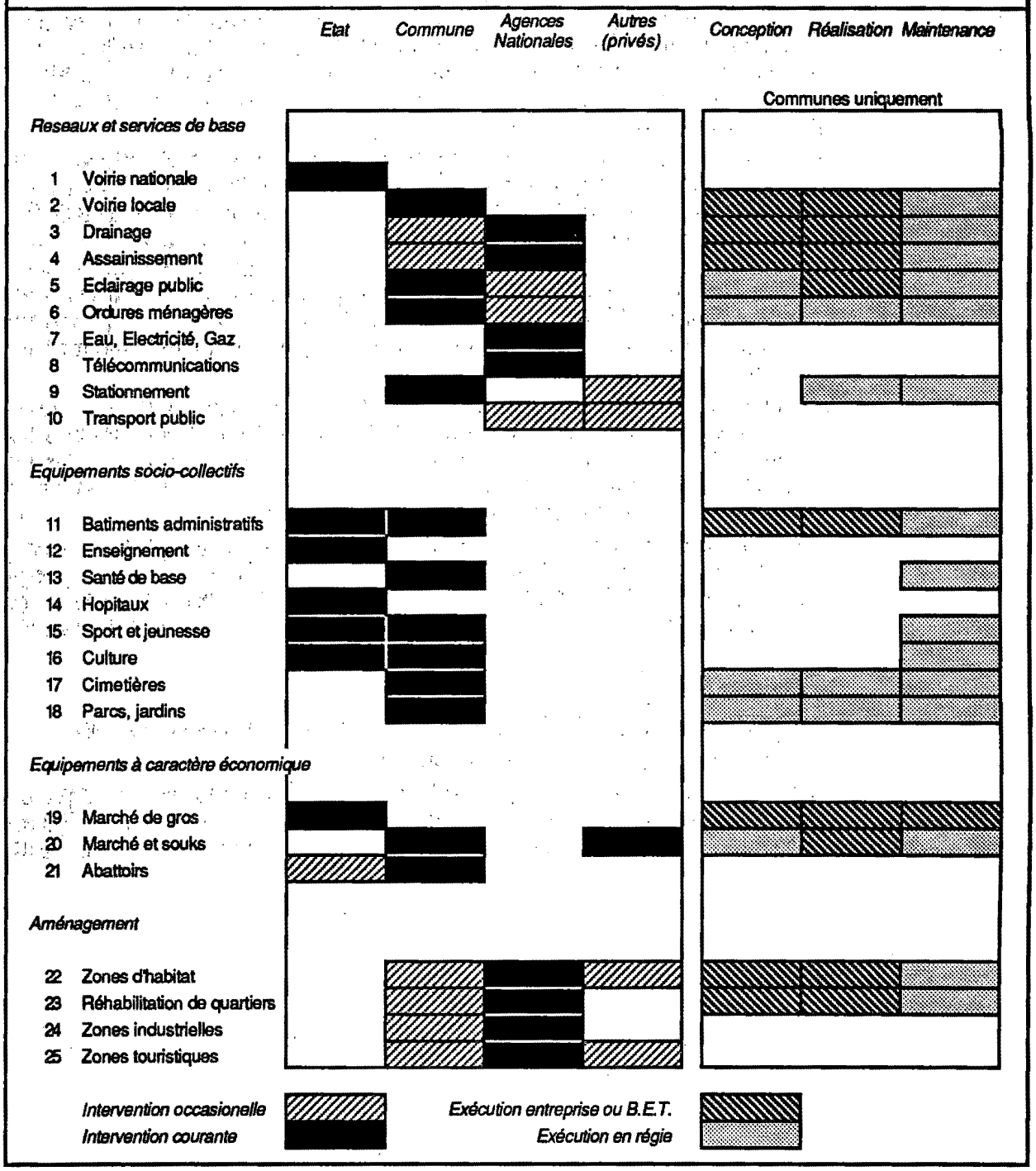
- le champ des investissements et de l'offre de services des communes ;
- les modalités d'intervention des communes.

Il s'agira donc de constituer un *"tableau de bord"* simplifié et empirique du système local à partir de trois niveaux d'informations : qui intervient ? dans quels domaines ? selon quel mode d'exécution et de gestion ? (fiche 8)

[4] Les mouvements de décentralisation de ces dix dernières années se sont toutefois accompagnés de tentatives pour clarifier les prérogatives des communes : notions de blocs de compétences, approches de la subsidiarité.

FICHE 8

Les domaines et modes d'intervention des Communes d'Almasie



2. *Quels positionnement et quelle alimentation des circuits ?* La CCA existe depuis 1910. Jusqu'au début des années 1980, elle a uniquement distribué des avances aux communes pour leur permettre d'entreprendre des petits travaux. Ses ressources provenaient d'émissions d'obligations spéciales et étaient relativement limitées.

3. En 1979, la CCA a été rénovée dans le but de l'adapter à l'évolution que connaissait le système communal d'Almasie. Ses ressources ont été augmentées et proviennent principalement d'une quote-part prélevée sur le Fonds des Communes d'Almasie destiné prioritairement au fonctionnement, d'une dotation annuelle de l'État fixée en loi de finances et des recouvrements opérés par la Caisse (principal et intérêts). Les avances ont été remplacées par un système de prêts et de subventions.

4. Depuis 1979, la CCA est un EPIC. Elle est gérée par un conseil d'administration présidé par le Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur et composée de 4 membres : deux représentants du Ministère des Finances, un représentant de la DCL et un représentant de la FNVA (Fédération Nationale des Villes d'Almasie). Le conseil d'administration délibère sur le programme annuel de la Caisse, arrête le budget de l'année et approuve le rapport annuel d'activités. Le secrétariat de la Caisse est assuré par la DCL qui, à ce titre, attribue les prêts et les subventions. La gestion comptable de la CCA a été confiée à la BDA (Banque de Développement d'Almasie).

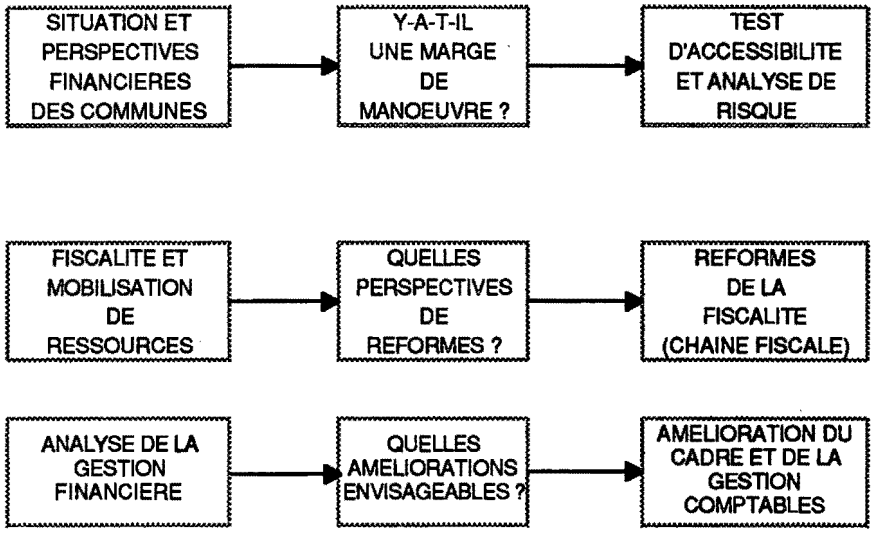
5. *Quels montants mis en circulation ?* Les procédures d'octroi de prêts et de subventions sont peu transparentes et répondent à des motivations essentiellement politico-administratives. Les prêts sont consentis à des conditions très préférentielles (2% à 4% par an sur 10 ou 20 ans). Il a été particulièrement difficile d'évaluer à ce stade le volume respectif des prêts et subventions consentis par la Caisse. On évalue le montant global de l'activité de la Caisse à environ 20 millions de Dinars par an.

3.
FINANCES LOCALES

*Démarche- **1**. Évaluer la situation et les perspectives financières des communes - **2**. Évaluer et améliorer la mobilisation des ressources - **3**. Diagnostiquer la gestion financière - **4**. Recommander la mise en place d'outils et de procédures - **5**. Proposer des éléments de réforme de la fiscalité locale - Illustration-pays.*

FICHE 10

Démarche pour l'analyse des Finances Locales



Objectifs. Démarche.

L'objectif de ce chapitre consiste à :

- évaluer la capacité financière des collectivités locales dans l'objectif d'en faire un élément déterminant du dimensionnement et de la composition du PDM (chapitre 1, les différentes options de PDM),
- formuler des recommandations destinées à améliorer, sur la durée, la mobilisation des finances locales et la gestion financière locale.

La démarche (fiche 10) - à laquelle se conforme le plan du chapitre - s'articule comme suit :

1 *Évaluation de la situation et des perspectives financières des collectivités locales.*

L'analyse doit conduire à une vision globale de la situation financière des futurs clients du PDM. Elle est rétrospective et prospective; elle doit permettre de connaître la "marge de manoeuvre" des communes. Une simulation de la capacité prévisionnelle de financement des collectivités doit en particulier permettre de tester l'accessibilité des communes aux mécanismes de crédit qui pourraient être envisagés dans le cadre du Projet.

2 *Identification des atouts et contraintes du système fiscal local.*

Ce thème répond directement à l'objectif du PDM d'agir sur la mobilisation des ressources locales. Le diagnostic doit aboutir à l'identification d'actions allant dans ce sens et à financer dans le cadre du Projet.

3 *Analyse de la gestion financière.*

Ce thème s'attache plus spécifiquement aux aspects qualitatifs de la gestion financière et aux améliorations envisageables dans ce domaine. Il doit également aboutir à l'identification d'actions à financer dans le cadre du Projet.

Les analyses débouchent sur des recommandations (données comme exemples) à mettre en oeuvre dans le cadre de l'exécution du PDM :

4 La mise en place d'*outils et de procédures* pour l'analyse financière des communes.

5 L'amorce de *réformes* dans le domaine de la fiscalité locale.

L'information sur les finances locales

L'accès à l'information financière sur les collectivités locales est souvent plus problématique que dans d'autres domaines d'intervention. Les informations sont plus rares, leur fiabilité est variable de pays à pays, enfin leur compré-

hension nécessite des traitements spécifiques liés aux spécificités de la comptabilité publique. On appellera l'attention sur :

- la disponibilité des sources : le problème tient au nombre des collectivités locales, à un système de contrôle partiellement déconcentré, enfin à la faiblesse des moyens des administrations en matière de gestion de l'information ;
- la fiabilité de l'information : l'accès difficile aux informations cohabite souvent avec pléthore de documents de qualité inégale (budgets, comptes, situations, etc ...) ; il s'agira d'opter pour tel ou tel type de document ;
- l'actualité des données : la nécessité de travailler sur des comptes réalisés plutôt que sur des budgets prévisionnels impose un décalage en général de deux ans entre les données disponibles les plus récentes et le démarrage de l'étude ;
- l'exploitation des données : lorsqu'elles sont centralisées, les données sont souvent traitées manuellement au niveau du Ministère de l'Intérieur ou du Ministère des Finances.

1. ÉVALUER LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DES COMMUNES

Quel enjeu financier représentent les collectivités locales dans l'ensemble des finances publiques et dans l'économie nationale ? Les collectivités locales sont-elles en bonne santé financière ? Quelle est leur capacité d'autofinancement prévisible sur les cinq prochaines années ?

L'analyse est menée à partir de cinq "fiches", commentées à partir du cas d'étude :

- dimensionnement du secteur financier local : fiche 11
- structure et évolution des ressources courantes : fiche 12
- équilibre financier et financement de l'investissement : fiche 13
- élaboration d'une grille de ratios de base : fiche 14
- évolution prévisible de la capacité d'autofinancement communal : fiche 15

Combien pèsent les finances du secteur local ?

L'analyse doit permettre d'évaluer :

- le secteur financier local dans ses grandes masses, comme une des bases du dimensionnement du PDM ;
- l'urgence des actions à mettre en oeuvre en matière de mobilisation des ressources.

On s'intéressera principalement :

- au poids des budgets locaux par rapport à la production de richesse nationale (PIB),
- au poids des budgets locaux par rapport au budget de l'État,
- à l'importance de la FBCF locale par rapport à la FBCF publique locale, et

- à l'évolution des budgets locaux et de la FBCF locale par rapport à celle des agrégats de référence que sont le PIB, le Budget de l'État, et la FBCF publique totale.

FICHE 11

Dimensionnement du secteur financier local en Almasie

	en millions de Dinars A	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995 prév.*
1	**Données générales**						
2	population Almasie	12 585	12 925	13 274	13 632	14 000	14 378
3	. croissance en %		3%	3%	3%	3%	3%
4	PIB en millions de Dinars (D)	18 791	19 543	20 481	21 361	22 280	23 394
5	. croissance en %		4%	5%	4%	4%	5%
6	PIB/habitant, en Dinars	1 493	1 512	1 543	1 567	1 591	1 627
7	. *évolution*		1%	2%	2%	2%	2%
8	Inflation	6,00%	5,50%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
9	**État**						
10	Recettes. État Titre I	5 156	5 388	5 603	5 800	5 974	6 153
11	. *évolution*		4%	4%	4%	3%	3%
12	Recettes non fiscales	1 321	1 381	1 436	1 486	1 531	1 577
13	Recettes. fiscales	3 835	4 007	4 168	4 313	4 443	4 576
14	impôts directs	690	681	708	690	711	686
15	. en structure		17%	17%	16%	16%	15%
16	impôts indirects	2 761	2 925	3 042	3 192	3 288	3 432
17	. en structure		73%	73%	74%	74%	75%
18	**Communes**						
19	Recettes du Titre I	247	261	276	292	311	331
20	. *évolution*		5%	6%	6%	6%	7%
21	impôts directs	60	66	73	81	89	99
22	. en structure		25%	27%	28%	29%	30%
23	impôts indirects	45	48	52	56	62	68
24	. en structure		19%	19%	19%	20%	21%
25	FCA Titre I	106	109	111	113	115	116
26	. en structure		42%	40%	39%	37%	35%
27	redevances et divers	36	38	40	42	45	48
28	. en structure		14%	14%	14%	13%	12%
	Ratios						
29	Sphère publique / PIB	28%	28%	28%	28%	28%	27%
30	% recettes État /PIB	27%	28%	27%	27%	27%	26%
31	%recettes coll. loc./État	5%	5%	5%	5%	5%	5%
32	% recettes coll. loc./PIB	1,30%	1,30%	1,30%	1,40%	1,40%	1,40%
33	% FBCF coll. loc./Etat	2%	2%	3%	3%	4%	4%

❑❑❑ *Commentaires de la fiche 11*

En Almasie, le secteur public représente près de 30% du PIB, ce qui est fort. L'État y joue un rôle prédominant, puisque les communes ne représentent que 1,5% du PIB, ce qui est faible. La part des communes dans l'ensemble des finances publiques est toutefois en progression constante depuis cinq ans. Cette progression semble essentiellement assurée par une augmentation de la mobilisation des ressources locales, les transferts d'État (le FCA) manifestant une diminution progressive en part relative. Compte tenu de ces informations, on peut penser que le montant du PDM d'Almasie sera relativement modeste pour rester en adé-

quation avec la capacité d'absorption des communes. L'urgence de l'amélioration de la mobilisation des ressources est confirmée mais devra prendre en compte le niveau déjà élevé du taux de prélèvement public.

1. *La secteur public dans son ensemble représente une part appréciable du PIB.* Les recettes courantes de l'État et des communes (diminuées du FCA pour éviter les doubles comptes) représentent une part importante du PIB. Cette part s'est accrue jusqu'à représenter 30% du PIB en 1987 ; depuis cette date, le Gouvernement tente de diminuer son taux de prélèvement sur la production de richesse nationale.

2. *La prédominance de l'État dans la secteur public.* Les recettes des communes ne représentent que 5% des recettes de l'État et 1,5% du PIB, ce qui est faible mais assez représentatif de la situation rencontrée dans les pays à revenus intermédiaires.

3. *Une progression plus rapide des ressources locales.* Sur la période, les ressources locales progressent toutefois plus vite que celles de l'État. Parallèlement, le FCA (Fonds des communes d'Almasie et principal transfert financier de l'État vers les communes) voit sa part diminuer dans les recettes des communes.

4. *Une pression fiscale forte sur les habitants avec une préférence de plus en plus marquée pour les impôts indirects.* La pression fiscale atteignait 20% du PIB en 1989, elle a baissé d'un point en 1995 évoluant à peu près au même rythme que les recettes courantes de l'État. Pour l'État, l'évolution des rendements de la fiscalité indirecte est meilleure que celle de la fiscalité directe. Cette tendance provient en grande partie de l'institution récente de la TVA et de sa généralisation progressive. Le même phénomène est constaté au niveau des communes : essoufflement de la fiscalité locale et compensation par la fiscalité indirecte, souvent gérée par les communes.

Quel est le système de ressources locales ?

L'analyse portera sur la composition et la performance du système de ressources locales. Les résultats doivent permettre :

- d'identifier les points faibles et les atouts du système de ressources des communes dans l'objectif de recommandations futures,
- d'évaluer l'autonomie financière des collectivités locales par rapport à l'État, et
- d'analyser la répartition de l'effort contributif entre les contribuables et les usagers et entre les contribuables locaux et l'État dans le but de maintenir ou d'établir un équilibre acceptable entre ces différentes catégories.

FICHE 12
Le système de ressources en Almasie

	millions de Dinars	1990	1991	1992	1993	1994	var 94/90 moy. ann. Din.const.	var 94/90 moy. ann. D in.courant
1	Taxe Urbaine	32	30	37	42	43	2,50%	8,60%
2	. en structure.	13%	12%	13%	14%	14%		
3	Patente communale	30	23	28	27	32	-3,20%	1,70%
4	. en structure.	12%	9%	10%	9%	10%		
5	Taxe de séjour	5	7	9	12	14	21,80%	42,00%
6	. en structure.	2%	3%	3%	4%	5%		
7	autre fiscalité	1	1	1	1	1	4,20%	10,80%
8	. en structure.	0%	0%	0%	0%	0%		
9	Chapi.1 total fiscalité	68	61	75	82	90	2,20%	8,10%
10	. en structure.	27%	24%	27%	28%	29%		
11	Chapitre 2 Taxes	42	50	52	55	58	3,20%	9,50%
12	. en structure.	17%	19%	19%	19%	19%		
13	Chapi.4 redevances	25	24	28	29	33	2,00%	7,90%
14	. en structure.	10%	9%	10%	10%	11%		
15	Chap.3 FCA 1ère part	106	109	111	113	115	-2,90%	2,00%
16	. en structure.	43%	42%	40%	39%	37%		
17	autres recettes	6	16	10	13	15	19,80%	37,50%
18	. en structure.	2%	6%	4%	4%	5%		
20	Total	247	261	276	292	311	0,80%	6,40%

❑❑❑ *Commentaires de la fiche 12*

La fiche confirme le rôle prédominant de l'État dans le financement des communes en Almasie. Il montre également que les usagers sont autant sollicités que les contribuables. Enfin, il souligne la faible imposition locale des activités, en tous les cas formelles (patente). Ces tendances sont confirmées par l'évolution des différentes sources de financement. On est frappé par le dynamisme des ressources spécifiquement locales. L'évolution du FCA (Fonds des communes d'Almasie) et de la patente est par contre préoccupante.

1. *Une évolution satisfaisante.* Les ressources courantes (titre 1) des communes d'Almasie progressent deux fois plus vite que celles de l'État (fiche 10). Cette évolution est toutefois freinée par l'inflation (en moyenne +5,5% par an). Celle-ci représente près de la moitié de la progression annuelle en dinars courants.

2. *La dépendance vis-à-vis de l'État.* Environ 40% des ressources communales sont constituées par le FCA, principal transfert financier de l'État en direction des communes. Les sommes mises en répartition au titre du FCA progressent toutefois moins vite que les autres ressources locales et la part du FCA dans l'ensemble des recettes courantes des communes est passé en cinq ans de 43% à 37%.

3. *Un prélèvement identique sur les contribuables et sur les usagers.* Les autres ressources sont constituées par :
   - la fiscalité proprement dite ;
   - les taxes communales indirectes qui s'assimilent le plus souvent à des produits tirés de l'exploitation du domaine communal et sur lesquels les municipalités ont une relative marge de manoeuvre ;

- les redevances qui correspondent à des recettes en contrepartie de services rendus par les municipalités ;
- diverses ressources de moindre importance.

Le financement des budgets de fonctionnement des communes est effectué en moyenne pour :

- 30% par l'apport des contribuables,
- 30% par l'apport des usagers entendu au sens large (taxes et redevances),
- 35% par l'État ou par les impôts d'État (FCA Titre 1), et
- 5% par des recettes diverses.

L'équilibre entre l'apport des contribuables et l'apport des usagers corrobore la tendance constatée au niveau du financement du budget de l'État où la fiscalité indirecte constitue une part de plus en plus importante des ressources du Titre 1.

4. *Une baisse préoccupante de la fiscalité directe sur les entreprises :* généralement, la patente et les taxes assimilées constituent une source de financement majeure des budgets locaux. Dans le cas des communes d'Almasie, la patente ne représente que 10% des ressources locales et voit sa part baisser d'année en année.

Y a-t-il une capacité d'autofinancement au niveau des collectivités locales ?

L'épargne comme critère principal d'évaluation des marges de manoeuvre et de la santé financière ; et quelques autres notions clé. La présence ou non d'une capacité d'autofinancement au niveau des collectivités locales constitue un critère essentiel pour l'orientation du PDM [1]. En l'occurrence, l'absence de capacité d'autofinancement au niveau communal ne permet guère le montage d'un PDM axé sur la mise en place d'un mécanisme de crédit aux collectivités locales. Au mieux, dans ce cas, pourraton tenter la mise en place d'un dispositif pilote de prêts aux communes.

La réelle capacité financière des collectivités locales s'établit à partir d'une notion centrale : l'épargne. Cette appréciation est un complément indispensable aux résultats précédents qui s'attachaient principalement aux ressources. Elle permet :

- d'évaluer la capacité des communes à prendre en charge des dépenses nouvelles (amélioration du service rendu, remboursement d'emprunts, etc.)
- d'approcher la structure de financement des investissements locaux (autofinancement, emprunts, subventions, autres).

La fiche 13 contient trois illustrations-types de l'équilibre financier : tableau, graphique et schéma. Il est souvent utile d'avoir recours à différentes formes, chacune mettant en évidence plutôt tel ou tel caractéristique : (a) le tableau a l'avantage de mettre en exergue les notions clés de l'équilibre et leur mode de calcul, (b) le graphique permet des comparaisons (évolution, comparaison entre les catégories de communes), (c) le schéma image le double positionnement de l'épargne, à la fois comme dépense et recette.

A ce stade, ces illustrations n'offrent qu'une photographie de la situation d'équilibre à un moment donné.

[1] Chapitre 1 - §3 Adapter le PDM au contexte local.

Les notions clé de l'équilibre financier sont :

- l'épargne de gestion : ce solde avant annuité permet de vérifier s'il y a une capacité d'endettement ;
- l'autofinancement net : ce solde correspond à l'épargne disponible pour financer des dépenses d'équipement ;
- le besoin de financement des dépenses d'équipement : il s'agit des dépenses d'équipement restant à financer au moyen de l'épargne nette dégagée sur le fonctionnement (autofinancement net) et/ou de l'emprunt. L'arbitrage entre les deux types de financement constitue un acte clé de la gestion financière ;
- le besoin final de financement : il correspond à la part des dépenses d'équipement restant à financer par emprunt c'est-à-dire par financement extérieur.

Ces notions sont préférées aux notions comptables (par opposition à financières) habituelles de l'épargne telles que le prélèvement ou la contribution du Titre 1 au Titre 2.

La fiche ne retient qu'une année. Il est conseillé de recenser les informations sur plusieurs exercices afin de confirmer les résultats. Si les informations le permettent, il est également souhaitable de confectionner le tableau d'équilibre pour les différentes catégories ou strates de collectivités locales, la structure de l'équilibre étant assez contrastée entre les différentes catégories.

FICHE 13

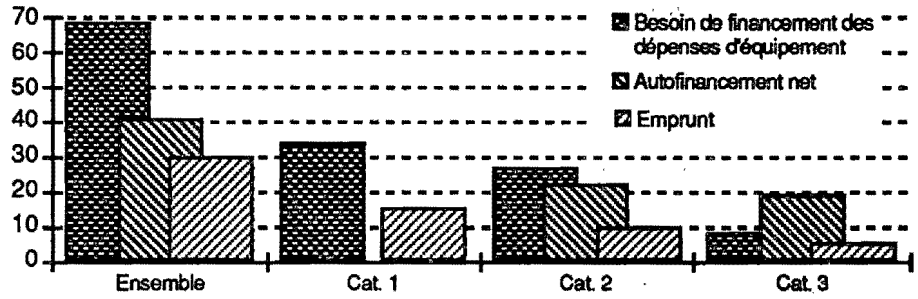
Tableau d'équilibre financier par catégorie en Almasie

	en millions de Dinars	*Ensemble 1994 réalisé*	*Cat. 1 1994 réalisé*	*Cat. 2 1994 réalisé*	*Cat. 3 1994 réalisé*
1	Recettes courantes	311	140	109	62
2	Dépenses de fonctionnement	244	128	76	40
3	**Epargne de gestion (1 - 2)**	67	12	33	22
4	Annuité	26	12	11	3
5	**Autofinancement net (3 - (4+5))**	41	0	22	19
6	**Besoin de financement des dépenses d'équipemt**	69	34	27	8
7	**Besoin final de financement (6-5)**	28	34	5	-11
8	Emprunt	30	15	10	5
9	Solde	2	-19	5	16
10	Fonds de réserve budgété	52	15	30	7
11	Budget total en ressources	389	172	140	77
12	Budget total en dépenses	351	181	120	51
13	Résultat global de clôture (9+10)	54	-4	35	23

Cat: catégorie de villes. cf. fiche 2

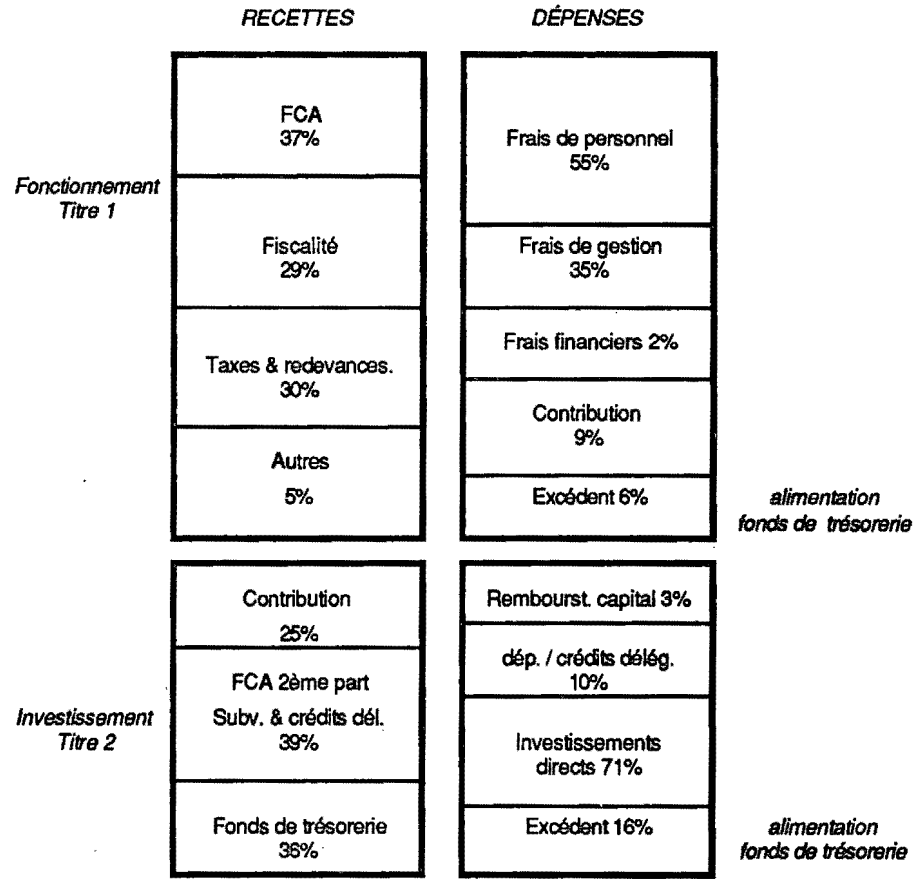
FICHE 14

L'arbitrage emprunt-autofinancement selon les catégories de villes en Almasie



FICHE 15

Equilibre financier des communes d'Almasie



Globalement, les communes d'Almasie dégagent une épargne satisfaisante (autofinancement net) égale à environ 13% des recettes de fonctionnement. Elles dégagent un solde global de clôture supérieur à 10% de leurs budget en dépenses. Le besoin de financement des investissements n'est toutefois que partiellement couvert par les recettes de l'année, y compris emprunt. Cette situation est très largement due aux grandes villes et tout particulièrement à Assima, la capitale, dont la situation financière est particulièrement tendue. Les communes ont recours à leur trésorerie (fonds de réserve) pour couvrir une politique d'investissement plus active depuis quelques années. Ce diagnostic doit être affiné en fonction des catégories de communes.

1. *Définition des données chiffrées et tableau de financement* : La fiche a été réalisée à partir d'une exploitation des comptes administratifs 1994 de l'ensemble des communes d'Almasie. Les sommes inscrites en recettes correspondent à des montants encaissés ou dont les titres de recettes ont été émis ; les sommes inscrites en dépenses correspondent aux dépenses ayant fait l'objet d'un mandat, les mandats de fin d'exercice n'ayant pas forcement été payés. Les principales étapes du tableau de financement sont inscrites en gras.

2. *Recettes courantes.* En 1994, les communes d'Almasie ont disposé de 311 MD de ressource propres, dont 115 MD en provenance du FCA (37%).

3. Ces ressources ont été utilisée pour :
   - 43 % en frais de personnel
   - 33 % en dépenses de gestion diverse
   - 8 % en annuité

4. *L'autofinancement* (16 % des recettes courantes). Les communes ont dégagé une épargne de gestion et un autofinancement net positif, excepté pour les grandes villes dont la capacité d'autofinancement est nulle. Les petites communes atteignent un volume d'autofinancement comparable à celui des villes moyennes.

5. *Le financement de l'investissement.* Le besoin de financement est couvert à raison de 60 % par l'épargne dégagée sur le fonctionnement et de 40 % par l'emprunt. Le montant des emprunts tirés est légèrement supérieur au besoin de financement. Cette structure de financement recouvre toutefois des situations contrastées entre les trois catégories de communes :
   - les grandes villes n'ont pas pu autofinancer leur dépenses d'équipement en 1994 et les prêts obtenus ont couvert moins de la moitié du besoin de financement ;
   - les villes moyennes ont disposé d'un autofinancement important au regard de leur besoin de financement (80%) ; elles ont complété ce financement par un recours à l'emprunt excédent leurs besoins ;
   - les petites villes disposent de ressources supérieures à leurs besoins. Cette situation illustre la faiblesse du taux de réalisation de leurs dépenses d'investissement, due en grande partie au manque de moyens techniques pour lancer et suivre les opérations d'investissement et au contrôle administratif étroit exercé par la tutelle.

6. *Résultat et trésorerie.* Globalement, les communes dépensent moins qu'elles ne mobilisent de ressources (ligne 13). Ceci est vrai autant pour le fonctionnement que pour l'investissement. En 1994, elles ont dégagé un excédent correspondant à 14 % des ressources mobilisées pour l'année. Toutefois, cet excédent est constitué essentiellement par un excédent dégagé sur les exercices antérieurs, principalement par les petites communes et quelques communes de taille moyenne.

Définition d'une grille de ratios de référence

Il n'y a pas de "ratios magiques". La constitution d'une grille de ratios de référence permet de faire la synthèse des résultats du diagnostic chiffré et d'illustrer la compréhension du système financier local. Il est toutefois admis qu'il n'y a pas de "ratios magiques", que les comparaisons entre collectivités locales sont souvent risquées et surtout que l'analyse de ratios reste une analyse statique qui doit être complétée par une vision prospective.

L'analyse de ratios constitue toutefois un moyen simple et rapide de se faire une première idée de la situation financière d'un ensemble de collectivités ou d'une collectivité particulière. Les ratios de référence proposés dans les fiches 14 et 15 pourront alimenter par la suite le tableau de bord financier des communes développé par l'organisme de financement et les organismes de tutelle intéressés au PDM.

On préférera retenir ici des ratios de structure. Parmi les douze ratios proposés, le ratio clé est constitué par le rapport entre l'autofinancement et les recettes courantes des collectivités locales.

Le choix des ratios proposé dans ces fiches laisse peu de place aux ratios de fiscalité, considérés néanmoins comme fondamentaux. Le calcul du potentiel fiscal (indicateur de richesse) et de l'effort fiscal (indicateur de pression fiscal sur les contribuables) nécessite dans la plupart des pays en développement des analyses complexes qui excédent l'exploitation des informations fournies par les budgets ou les états fiscaux disponibles.

FICHE 16

Ratios de référence des communes d'Almasie selon leur catégorie

	Ratios de base 1994	*Ensemble*	*Cat. 1*	*Cat. 2*	*Cat. 3*
	population	*7 100*	*2 232*	*3 490*	*1 377*
	Ressources mobilisées				
1	Ressources disponibles / habitant (D)	60	82	48	62
2	Recettes courantes / habitant (D)	44	63	31	45
	Capacité à dépenser				
3	Dépenses totales / habitant (D)	48	80	33	36
4	Effort d'équipement / habitant (D)	14	22	11	7
5	Dépenses investissement / Dépenses totales	24%	23%	28%	16%
	Capacité d'épargne				
6	Epargne de gestion / Recettes courantes	22%	9%	30%	35%
7	*Autofinancement net / recettes courantes*	*13%*	*0%*	*20%*	*31%*
8	Autofinancement net / besoin de financement des investissements	59%	0%	81%	238%
	Charge de la dette				
9	Encours / habitant (D)	28	41	24	17
10	Annuité / Recettes de fonctionnement	8%	9%	10%	5%
	Autonomie vis-à-vis de l'Etat				
11	FCA / Recettes de fonctionnement	37%	40%	35%	33%
12	Fonds de roulement en nb de jours	91	9	157	256

FICHE 17

Répartition des masses en jeu par catégorie de villes en Almasie

		Ensemble	*Cat. 1*	*Cat. 2*	*Cat. 3*
	population	7 100 100	2 232 000	3 490 000	1 377 500
1	Ressources mobilisées	100%	42%	39%	20%
2	Dépenses totales	100%	52%	34%	15%
3	Excédent	100%	5%	58%	41%
4	Recettes courantes	100%	45%	35%	20%
5	Effort d'équipement	100%	50%	40%	10%
6	FCA	100%	49%	33%	18%
7	Dépenses de fonctionnement	100%	52%	31%	16%
8	Annuité	100%	46%	42%	12%
9	Emprunt	100%	56%	33%	11%
10	Subventions + FCL	100%	34%	44%	22%

❑❑❑ *Commentaires des fiches 16 et 17*

1. *Répartition entre catégories.* Les grandes villes mobilisent 42% des ressources du secteur local pour 31 % de la population. Les petites villes équilibrent leur situation, les villes moyennes sont pénalisées par le partage des ressources. L'effort d'équipement est assuré à 50 % par les grandes villes, 40 % par les villes moyennes et 10 % par les petites communes. Les grandes villes absorbent 49% du FCA et 56% des emprunts. Elles sont toutefois moins bien servies au niveau des subventions et de la seconde part du FCA.

2. *Les ressources mobilisées.* On retiendra le montant modeste des ressources mobilisées par les communes d'Almasie, la hiérarchie relativement faible des montants moyens recensés pour les trois catégories, la situation défavorable des communes moyennes qui disposent en moyenne de ressources inférieures aux petites communes.

3. *La capacité à dépenser.* Les grandes communes dépensent par habitant un peu plus de deux fois plus que les petites communes. Là aussi la hiérarchie est faible. La répartition fonctionnement/investissement est plus parlante : l'investissement (hors remboursement du capital de la dette) représente en moyenne 24% des dépenses totales ; le pourcentage est de 28% dans les communes moyennes ce qui est déjà relativement élevé. L'effort d'équipement connaît un écart de 1 à 3.

4. *L'épargne.* Elle est relativement variable entre les trois catégories. Très faible au niveau des grandes villes, elle représente plus de 30% des ressources disponibles au niveau des petites communes.

5. *L'annuité.* La charge de la dette pesant sur les communes est encore contenue ; les conditions d'emprunt en Almasie restent très favorables. Une augmentation du recours à l'emprunt dans le cadre du PDM nécessitera une politique active de mobilisation des ressources.

6. *L'autonomie.* Le FCA représente entre 33% et 40% des ressources courantes des communes, ce qui est plutôt élevé, pour un pays à revenu intermédiaire. Ce poids va croissant avec la taille des communes.

7. *Coûts de gestion.* Les frais de personnel représentent plus de 50 % des recettes courantes des communes. Cette part est encore plus forte dans les petites communes.

Les communes sont-elles en mesure de recourir au crédit dans le cadre du PDM ?

Évaluer l'accessibilité des communes au mécanisme du crédit nécessite une analyse prévisionnelle rigoureuse. Cette question motive une grande partie de la composante finances locales de la préparation du PDM. Le recours au crédit constitue un formidable appel d'air pour le financement des budgets locaux mais a pour contrepartie d'être un mécanisme très contraignant (nouvelle dépense constituée par la charge de la dette, remboursement avec intérêts).

La tâche de la composante "finances locales" est d'évaluer au plus près la capacité financière des villes à accéder à ce nouveau type de financement. L'exercice ne peut être que prospectif. Il prend en compte trois principales séries d'hypothèses :

- hypothèses de progression de *ressources* conçues à partir de l'évolution de la situation économique, des réformes en cours et des retombées attendues du PDM dans le domaine de la mobilisation des ressources ;
- hypothèses d'évolution des *dépenses* de gestion liées là aussi à certains indicateurs macro-économique (inflation, indexation des salaires), à des réformes éventuelles (décentralisation de compétences), et aux retombées des actions menées dans le cadre de l'exécution du PDM (actions de restructuration et de formation au niveau des communes, privatisation de services, etc ...) ;
- hypothèses d'évolution prévisible de la charge de la *dette* à partir des volume d'emprunt et des modalités de prêts envisagées (taux, durée, différé).

Les projections financières s'attacheront plus particulièrement à la surveillance des indicateurs suivants :

- évolution de l'épargne de gestion des collectivités locales (solde avant annuité) ;
- évolution de la charge de la dette communale et comparaison par rapport aux recettes courantes des communes ;
- équilibre du plan de financement global des investissements communaux (autofinancement, emprunts, subventions).

Les hypothèses seront ajustées en fonction du dimensionnement proposé du PDM, des modalités d'octroi des prêts, de l'effort budgétaire consenti par l'État en matière de subventionnement des communes et, enfin en fonction de l'impact des améliorations attendues en matière de mobilisation des ressources.

Il est recommandé d'effectuer le test sur une période supérieure à cinq ans (durée du PDM), afin de bien prendre en compte les retombées de la montée en charge des emprunts sur la dette communale.

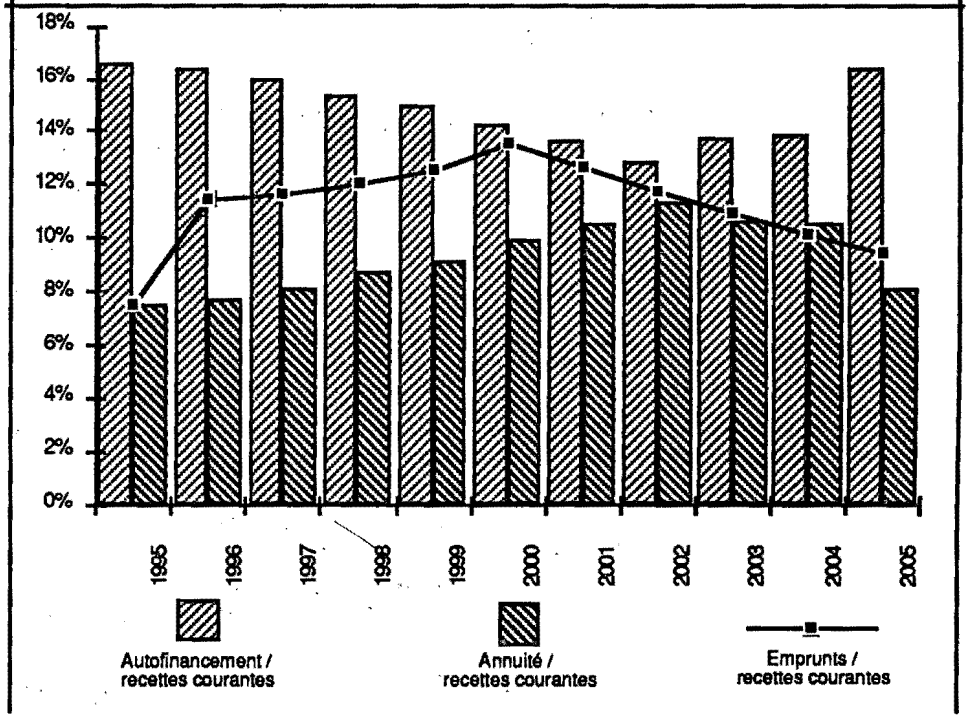
Ce test a un intérêt essentiellement macro-économique : la montée en puissance de l'offre de financement en matière d'investissements communaux est-elle tolérable pour les finances locales ? Le diagnostic des finances locales permet d'en nuancer les résultats en fonction des catégories de communes ; les procédures de préparation et d'évaluation financière des projets (chapitre 8) permettent au moment de l'exécution de mesurer au cas par cas, la capacité des communes clientes à assumer ces nouveaux financements.

Le test d'accessibilité des communes aux prêts comprend trois tableaux (synthétisés dans le graphique de la fiche 18):

- tableau d'équilibre global des communes sur la base d'hypothèses pour les différents agrégats (recettes courantes, dépenses de gestion, etc ...) ; les projections sont établies en B.P., elles ne prennent donc pas en compte les reports de dépenses et de recettes d'un exercice sur l'autre ; (fiche 19)
- tableau d'amortissement de la dette communale sur la base des volumes d'emprunts mobilisés dans le cadre du PDM et des conditions de prêts projetées ; le tableau inclut, le cas échéant, l'amortissement de la dette existante au démarrage du PDM ; (fiche 20)
- tableau des ratios d'accessibilité : présente les sept ratios permettant de vérifier si les conditions financières sont atteintes au niveau des communes. (fiche 21)

FICHE 18

Autofinancement - Annuités - Emprunt



FICHE 19

Projections - Equilibre financier des communes d'Almasla

	en millions de DA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	**Ressources Titre 1**	**334**	**359**	**385**	**414**	**445**	**478**	**514**	**553**	**595**	**640**	**689**
2	*évolution*	*7,4%*	*7,4%*	*7,4%*	*7,4%*	*7,5%*	*7,5%*	*7,5%*	*7,6%*	*7,6%*	*7,6%*	*7,6%*
3	Taxe Urbaine	46	50	54	59	64	70	76	83	90	98	107
4	*évolution*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*9%*	*9%*	*9%*	*9%*	*9%*	*9%*	*9%*
5	*Patente*	34	35	37	39	41	43	45	47	50	52	55
6	*évolution*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*
7	Taxe de séjour	15	17	19	20	22	23	25	27	30	32	34
8	*évolution*	*10%*	*10%*	*10%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*
9	Autres fiscalité	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
10	*évolution*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*
11	Total Fiscalité	96	103	111	119	128	137	148	159	171	184	198
12	*évolution*	*7,2%*	*7,2%*	*7,3%*	*7,0%*	*7,5%*	*7,5%*	*7,5%*	*7,6%*	*7,6%*	*7,6%*	*7,7%*
13	Taxes (chap 2)	63	68	74	80	87	95	103	111	121	131	142
14	*évolution*	*8,5%*	*8,5%*	*8,5%*	*8,5%*	*8,5%*	*8,5%*	*8,5%*	*8,5%*	*8,5%*	*8,5%*	*8,5%*
15	Fonds commun	123	132	141	151	161	173	185	198	211	226	242
16	*évolution*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*
17	Redevances(chap4)	36	39	42	46	50	54	58	63	69	75	81
18	*évolution*	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%
19	autres recettes	16	17	17	18	19	20	21	22	23	24	26
20	*évolution*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	5%	5%	5%	5%	5%	5%
21	**Dépenses de gestion**	**254**	**272**	**293**	**314**	**338**	**363**	**390**	**419**	**450**	**484**	**520**
22	*évolution*	*7,4%*	*7,4%*	*7,4%*	*7,4%*	*7,4%*	*7,4%*	*7,4%*	*7,4%*	*7,5%*	*7,5%*	*7,5%*
23	rémunérations	143	153	164	176	188	201	215	230	246	264	282
24	*évolution*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*	*7%*
25	autres dépenses de gestion	110	119	128	139	150	162	175	189	204	220	238
26	*évolution*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*
27	**Epargne de gestion**	**80**	**86**	**93**	**99**	**107**	**115**	**124**	**134**	**145**	**156**	**169**
28	**Annuité**	**25**	**28**	**31**	**36**	**40**	**47**	**54**	**63**	**63**	**68**	**56**
29	*évolution*	*0%*	*11%*	*13%*	*15%*	*12%*	*17%*	*14%*	*16%*	*0%*	*7%*	*-17%*
30	sur emprunts < 1994	25	25	25	24	23	24	24	25	16	11	0
31	sur emprunts > 1994	0	3	6	12	17	23	30	38	47	57	56
33	**Autofinancement net**	**55**	**59**	**62**	**63**	**67**	**68**	**70**	**71**	**82**	**89**	**113**
34	**Emprunts**	**25**	**41**	**45**	**50**	**56**	**65**	**65**	**65**	**65**	**65**	**65**
35	*évolution*	*25%*	*64%*	*10%*	*11%*	*12%*	*16%*	*0%*	*0%*	*0%*	*0%*	*0%*
36	FCL 2ème part	18	20	22	24	26	28	28	28	28	28	28
37	*évolution*	*13%*	*11%*	*10%*	*9%*	*8%*	*8%*	*0%*	*0%*	*0%*	*0%*	*0%*
38	Autres subventions	5	6	6	6	6	7	7	7	8	8	9
39	*évolution*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*	*5%*
40	**Dépenses d'équipement**	**104**	**125**	**134**	**144**	**155**	**168**	**170**	**172**	**183**	**190**	**214**
41	*évolution*	14%	21%	7%	7%	8%	8%	2%	1%	6%	4%	13%
42	Solde global	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FICHE 20
Ratios d'accessibilité des communes d'Almasie

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	Epargne de gestion/ recettes courantes	24%	24%	24%	24%	24%	24%	24%	24%	24%	24%	25%
2	Autofinancement / recettes courantes	17%	16%	16%	15%	15%	14%	14%	13%	14%	14%	16%
3	Annuité / recettes courantes	7%	8%	8%	9%	9%	10%	11%	11%	11%	11%	8%
4	Encours / hab. (en Dinars)	24	23	23	24	25	27	28	30	34	37	34
5	Emprunt / dép. équipement	24%	33%	33%	35%	36%	39%	38%	38%	36%	34%	30%
6	Autofinancement / dép. équipement	53%	47%	46%	44%	43%	41%	41%	42%	45%	47%	53%
7	Taux d'annuité	14%	16%	18%	19%	19%	21%	22%	23%	20%	19%	16%
8	Annuité dette ancienne	100%	90%	80%	67%	57%	51%	44%	40%	25%	16%	0%
9	Annuité dette nouvelle	0%	10%	20%	33%	43%	49%	56%	60%	75%	84%	100%
	population communale	7 327	7 562	7 804	8 053	8 311	8 577	8 851	9 135	9 427	9 729	10 040

FICHE 21
Amortissement de la dette des communes d'Almasie

	en millions de Dinars	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	**Dette existante (emprunts contractés jusqu'en 1994 inclus)**											
2	Frais financiers	7	6	5	4	2	1	1	1	1	1	0
3	Remboursement du capital	18	19	20	20	21	23	23	24	15	10	0
4	Total annuité	25	25	25	24	23	24	24	25	16	11	0
5	Capital restant dû	175	156	136	116	95	72	49	25	10	0	0
6	**Dette nouvelle (emprunts PDM)**											
7	Frais financiers	0	1	3	5	9	13	17	21	27	32	30
8	Remboursement du capital	0	1	3	6	8	11	13	17	20	25	26
9	Total annuité	0	3	6	12	17	23	30	38	47	57	56
10	Capital restant dû	0	19	42	78	116	157	201	251	307	364	340
11	**Total dette**											
12	Frais financiers	7	7	8	9	11	14	18	22	28	33	30
13	Remboursement du capital	18	20	23	26	29	34	36	41	35	35	26
14	Total annuité	25	28	31	36	40	47	54	63	63	68	56
15	Capital restant dû	175	175	178	194	211	229	250	276	317	364	340

Les hypothèses d'évolution sont le plus réaliste possible. Les dépenses d'équipements communaux sont une résultante des financements pouvant être mobilisés.

1. *Recettes courantes (titre 1).* Pendant cinq ans, augmentation comparable à celle constatée au cours des trois derniers exercices, puis légère augmentation du rendement de la fiscalité directe (taxe urbaine et patente) due aux première retombées des réformes à mettre en place dans le cadre du PDM. En première période, l'évolution des recettes recouvre toutefois des tendances différentes et des phénomènes de compensation : le ralentissement du FCA (1 point) est compensé par une augmentation des taxes et redevances.

2. *Dépenses de gestion (titre 1).* Évolution supérieure à celle constatée au cours des derniers exercices pour prendre en compte les besoins ressortant du diagnostic de l'organisation communale et les charges récurrentes (hors dette) des équipements qui seront financés dans le cadre du PDM.

3. *Épargne brute.* Elle résulte des deux séries d'hypothèses précédentes ; elle se maintient entre 23% et 25 % des recettes courantes ce qui est tout à fait satisfaisant.

4. *Annuité.* Elle recouvre la dette contractée avant le PDM et celle contractée au cours du PDM et même au-delà (cf. fiche 19 - ligne 34 Emprunts). Les modalités de prêts retenues sont plus contraignantes : pendant les trois premières années du PDM, la CCA (Caisse des Communes d'Almasie) attribue les prêts sur 10 ans au taux de 6,5% ; au-delà, les prêts sont attribués sur 10 ans au taux de 8,5%. Le tableau de dette permet de détailler la répartition de la charge de la dette entre les frais financiers et le remboursement du capital et entre la dette ancienne et la dette nouvelle.

5. *Autofinancement net.* Il est positif ; compte tenu des hypothèses précédentes, les communes continueraient à autofinancer leur investissements de manière satisfaisante même si inférieure à la période précédente.

6. *Emprunts.* Les montants résultent du dimensionnement des financements du PDM évoqué précédemment. Ces montants passent de 25% des dépenses d'équipement à 40%.

7. *FCA 2ème part et subventions.* Le FCA 2ème part évoluerait au même rythme que les équipements communaux en dépit des difficultés budgétaires de l'État. Cette évolution fait partie des conditions de faisabilité du PDM, une partie importante des investissements communaux étant subventionnée. Les subventions spécifiques des ministères évolueraient de 5% par an.

8. *Dépenses d'équipement.* Les financements mobilisés permettraient de financer 830 millions de Dinars d'équipements communaux sur les cinq années du PDM et d'augmenter l'effort d'équipement (dépenses d'équipement / habitant) de près de 40% en 5 ans.

9. *Ratios d'accessibilité des communes aux prêts.* Ils sont au nombre de sept. Sont particulièrement importants :
   - l'annuité sur les recettes courantes serait de 10% à l'issue du PDM ce qui est tout à fait tolérable, et
   - l'autofinancement sur les dépenses d'équipement serait de 40% ce qui laisse une marge de manoeuvre pour un nouveau PDM plus volontariste dans le dimensionnement de ses financements.

   L'annuité de la dette nouvelle rejoindrait celle de la dette ancienne à l'issue du PDM en 2000.

2. ÉVALUER ET AMÉLIORER LA MOBILISATION DES RESSOURCES

Comment évaluer le système de ressources locales ? Quel diagnostic porter sur les taxes et impôts locaux, sur les relations financières État-communes et sur la chaîne fiscale ?

L'amélioration de la mobilisation des ressources locales est un des objectifs prioritaires du PDM. Elle est en effet la condition nécessaire à la mise en place de projets de soutien durable à l'investissement local. Ses résultats seront toutefois fonction de la situation économique et institutionnelle du pays où le Projet prend place. Le diagnostic d'ensemble doit donc conduire à un dimensionnement réaliste de la composante et des exigences du Projet (cf. les différentes options de PDM, chapitre 1).

L'analyse privilégie quatre thèmes :

- la performance du système de ressources locales
- le diagnostic spécifique des taxes et impôts locaux
- les relations financières État-communes
- la chaîne fiscale (procédures d'identification des contribuables, collaboration entre les Impôts, le Trésor et les municipalités, etc ...).

Le "temps du Projet "et le temps nécessaire à l'amélioration de la mobilisation des ressources : l'une des difficultés de l'exercice de dimensionnement du Projet réside dans le décalage existant entre le temps nécessaire pour récolter les premières retombées des actions de mobilisation des ressources et le calendrier d'exécution des autres composantes du Projet.

Le plus souvent, les actions en faveur de la mobilisation des ressources n'ont de retombées véritables qu'au-delà de la durée de vie du Projet. On évaluent généralement ces retombées à cinq ans au plus court. Échappent à cette règle, certaines décisions à effets immédiats comme l'augmentation des tarifs ou des taux de fiscalité ou encore l'augmentation des concours financiers de l'État aux collectivités locales, décision par ailleurs assez exceptionnelle.

Les recommandations en matière de mobilisation des ressources sont donc amenées à avoir peu d'impact sur le Projet en cours de préparation, d'où la nécessité d'adapter en premier lieu le PDM aux capacités financières constatées au moment de la préparation. Les actions en faveur de la mobilisation des ressources trouvent donc leur justification dans le fait que le PDM sera suivi d'un autre PDM, et qu'il s'agit d'assurer, sur la durée, une amélioration du système financier local. Cette "règle" permet de confirmer la proposition de plusieurs "options" de PDM, dont le choix est fonction du degré d'autonomie financière des collectivités locales. Pour cette raison, les recommandations retenues en matière de ressources locales, constituent souvent des conditionnalités au lancement même du PDM.

Comment évaluer la performance du système de ressources locales ?

La recherche de l'équilibre entre les principes de rentabilité, d'équité et d'efficacité doit prendre en compte le problème spécifique du taux de recouvrement. Le choix de ce premier thème a pour objectif d'identifier les principales insuffisances et atouts du système de ressources locales du pays d'intervention. Il doit permettre d'accéder à une vision globale du système et d'orienter vers les recommandations les plus importantes, avant même de rentrer dans le diagnostic détaillé des différents impôts, taxes et dotations.

Le système de ressources locales idéal et universel n'existe pas.

Les systèmes de ressources locales sont composées de trois principales sources de revenus :

- *la fiscalité directe* : il peut s'agir d'une fiscalité directe locale proprement dite (par exemple, fiscalité foncière et/ou patente, etc ...) ou d'une fiscalité directe partagée entre l'État et le ou les différents échelons de collectivités locales,
- *les concours financiers* de l'État : il s'agit de dotations ou de transferts qui peuvent prendre différentes formes en fonction de leur source d'alimentation et des critères de répartition retenus,
- *les produits du domaine et taxes* pour services rendus : on trouve généralement dans cette catégorie un nombre important de prélèvements effectués sur l'usager en contrepartie de l'accès à des services publics locaux clairement identifiés.

On peut s'accorder sur le fait qu'il n'existe pas de système de ressources locales idéal et universel. Le système existant sera fonction de la situation économique du moment, des équilibres à assurer entre les collectivités locales, de la hiérarchie à opérer entre les intérêts des partenaires économiques (ménages, entreprises, usagers, consommateurs, etc ...). L'État joue dans ce domaine le rôle de grand coordonateur, avec toutefois des marges de manoeuvre et une réelle liberté d'arbitrage souvent limitées.

En effet, les moyens mis en oeuvre ne se réduisent pas à de simples techniques fiscales. Le rendement des impôts, leur efficacité économique, leur justice, sont très dépendants du degré de légitimité accordé par les agents économiques au système fiscal du pays. Les choix effectués doivent par ailleurs prendre en compte les différents stades de développement auxquels est confronté le pays en question. La réforme de la fiscalité locale constitue un bon exemple de ces difficultés. Elle fait partie de ces thèmes inusables qui s'accrochent en permanence à l'histoire des collectivités locales, y compris dans les pays à revenus élevés.

Trois critères de performance peuvent toutefois servir de référence

L'expérience montre que les réformes en profondeur de la fiscalité locale sont rares et difficiles et qu'il s'agit le plus souvent de travailler à la marge en privilégiant l'amélioration du système de ressources existant ou l'accompagnement de réforme déjà en marche.

Avant d'envisager ces actions, l'évaluation du système existant est menée à partir d'une batterie d'indicateurs illustrant trois critères classiques de performance :

- Le critère de *rentabilité* est celui directement visé par l'accroissement des ressources ou, dit autrement, de l'effort fiscal. L'effort fiscal est égal au montant des sommes recouvrées rapporté au potentiel fiscal et permet de mesurer le taux de mobilisation du potentiel fiscal. Deux types d'actions sont généralement privilégiées pour accroître la rentabilité des impôts et taxes :
  - la réforme des bases (valeurs locatives ou vénales, indicateurs économiques) et l'augmentation des taux et des tarifs ;
  - l'augmentation de la population contributive par l'amélioration des procédures et moyens de recouvrement.

- Le critère *d'équité* consiste à rechercher une meilleure répartition de la charge de l'impôt entre les différentes catégories de redevables concernés par la fiscalité locale. On entend par meilleure répartition, une répartition qui assure une adéquation entre la recherche de productivité et l'acceptation de l'impôt par les populations. La fiche 22 donne un aperçu de ces catégories et renvoie à un certain nombre de questions :
  - faut-il faire d'avantage payer les contribuables ou les usagers, les ménages ou les entreprises ?
  - parmi les contribuables, faut-il exercer une pression fiscale plus importante sur les propriétaires ou sur les locataires ?

- Enfin, le critère d'*efficacité* consiste à mettre au point un système fiscal qui assure à la plupart des communes (urbaines, rurales, équilibrée, en déficit, etc...) un niveau de ressources suffisant. Cet objectif est généralement atteint à travers trois types de mesures :
  - l'élargissement de l'assiette c'est-à-dire la définition d'une panoplie d'impôts suffisamment importante pour répondre aux différentes situations ;
  - l'assouplissement des règles de fixation des taux et tarifs généralement très contrôlés par la tutelle des Ministères des Finances (taux) et de l'Intérieur (tarifs) ;
  - l'aménagement des règles de répartition des concours financiers de l'État de manière à assurer un minimum de péréquation entre les différentes catégories de collectivités locales.

FICHE 22

Axes pour diagnostic et recommandations en matière de finances locales

Objectifs	*Diagnostic*	*Actions*
1 Rentabilité →	Mobilisation des ressources →	Révision des taux/base/ tarifs Amélioration du recouvrement
2 Équité →	Partage de la charge fiscale →	Elargissement population contributive Arbitrage: - usager/contribuable - locataire/propriétaire - ménage/entreprise - revenu/patrimoine /prix du service
3 Efficacité →	Adéquation ressources /besoins des communes →	Elargissement de l'assiette Souplesse dans fixation des taux et tarifs Système de péréquation : - par l'État (sur ressources État) - entre les collectivités locales

Ces critères renvoient à des indicateurs: exemple fiche 23

FICHE 23

Indicateurs de performances

Mobilisation des ressources
- Rendement des taxes / moyennes constatées
- Volume potentiel fiscal
- Niveau d'effort fiscal = Produit / Potentiel fiscal
- Tarifs / Coûts services
- Date dernière révision des tarifs

Partage de la charge fiscale
- Nombre contribuables imposés/potentiels
- % impôts / % facturation usagers
- % contribution ménages / % activités
- Montant contribution foncière / taxe locative
- Élasticité de l'assiette

Adéquation Ressources/ Besoins des communes
- Écart de recettes entre les collectivités
- Degré de souplesse dans la détermination des taux
- Degré de péréquation des transferts

Les contraintes à prendre en compte

L'amélioration de la mobilisation des ressources doit gérer dans le cadre du PDM un certain nombre de contraintes, exacerbées dans le cas des systèmes fiscaux en développement :

- *le caractère souvent déflationniste de la demande publique* : en dépit de l'insuffisance de leurs ressources, les collectivités locales prélèvent davantage via l'impôt qu'elles ne réinjectent dans le circuit économique par exemple en offre de services et en commandes au secteur privé. Ce décalage peut avoir différentes causes : insuffisance de la gestion interne, difficulté à organiser l'offre de services, constitution d'une trésorerie forcée. La difficulté sera alors de justifier une augmentation à court terme des prélèvements fiscaux par une amélioration à moyen terme de l'offre de service.

- *l'hétérogénéité des contribuables et des collectivités locales* : la fiscalité locale, parce qu'elle est prélevée en fonction de la localisation de l'assiette, exacerbe les différences de potentiel fiscal entre les collectivités locales. La patente, les droits de marchés, par leur rendement habituellement plus élevé que les autres taxes et leur répartition inégale sur le territoire national sont des ressources particulièrement discriminantes pour les collectivités locales. Généralement, les systèmes financiers locaux atténuent ces différences par des transferts d'État de nature péréquative. Toutefois, il est clair que certaines communes devront conjuguer avec moins de ressources que leurs voisines et que d'autres n'auront à recourir que faiblement à la fiscalité des ménages grâce à un bon rendement de la fiscalité sur les activités.

- *la faible acceptation de l'impôt :* elle s'illustre à travers le taux de recouvrement qui plafonne généralement autour de 50%. La mauvaise organisation et le manque de moyen des services chargés du recouvrement expliquent une partie de ce résultat. D'autres raisons sont de nature plus institutionnelles ou politiques. Le circuit entre la demande de services et le niveau de contribution est plus court au niveau local qu'au niveau national et expose davantage les maires aux critiques et aux revendications des habitants. Pour cette raison, les taxes indirectes et les redevances, en intervenant en contrepartie directe d'un service ou d'une autorisation, ont une productivité supérieure à la fiscalité directe dans les pays intermédiaires et en développement. Ces taxes et redevances ne sont toutefois pas à même d'assurer à elles seules le financement des villes ; généralement, elles n'assurent même pas la couverture du service dont elles sont la contrepartie, l'imposition en fonction du prix du service étant souvent jugée inacceptable pour l'usager du service public.

- *la difficile mobilisation de la volonté politique :* on ne peut pas dire que l'amélioration de la mobilisation des ressources soit un thème réellement porteur auprès des responsables locaux et nationaux, cela quel que soit le pays où le PDM prend place. L'une des tâches de la préparation du Projet consistera à évaluer le degré de détermination des responsables locaux par rapport à l'effort de mobilisation des ressources recherché dans le Projet.

La fiche 24 fournit des exemples de contraintes liées à l'assiette des principales catégories d'impôts et des solutions généralement retenues par les pays en développement.

FICHE 24
Exemples de contraintes liées à l'assiette des principales catégories d'impôts

Types d'impôts		*Contraintes*		*Solutions généralement retenues*
Impôts personnels	→	faiblesse des revenus salariaux	→	multi-cédulaires
Impôts bénéfices des entreprises	→	pas de système comptable adéquate	→	base forfaitaire
Impôts sur les ventes	→	système de commercialisation dispersé	→	sur les monopoles publics et ventes en gros et droits de douane
Impôt foncier	→	faiblesse des immatriculations	→	sur les recensés
Impôts sur les services	→	faiblesse de l'offre de service	→	sur utilisation du domaine public base forfaitaire

Les diagnostics spécifiques : fiscalité foncière, patente, fiscalité indirecte locale

Les systèmes de fiscalité locale font généralement appel à trois sources ou forme d'imposition :

- la fiscalité ménages principalement représentée par la fiscalité foncière et ses dérivés,
- la fiscalité des entreprises principalement représentée par la patente, et
- un empilement hétéroclite de taxes et redevances grevant les usagers du domaine public ou des services publics locaux.

Ces trois sources de fiscalité font l'objet, dans le cadre des diagnostics, d'analyses spécifiques dont un canevas indicatif est fourni ci-après (sous formes de taches) :

Inventaire et analyse spécifique du régime de chacune des principales taxe ou impôt. *Tâche 1*

1 *Textes* applicables. Il peut s'agir de lois, de décrets, de circulaires, etc ...

2 *Bénéficiaires.* La taxe est-elle perçue par les seules communes ou est-elle partagée avec d'autres échelons de collectivités locales ou avec l'État (fiscalité spécialisée ou partagée) ?

3 *Champ d'application.* Nature des biens, de l'activité, de la transaction ou du service donnant lieu à imposition. Il peut s'agir de locaux d'habitation, d'immobilisations foncières ou non, d'actes de ventes ou d'achat, etc ... La définition du champ d'application est généralement assortie d'exonérations soit permanentes soit temporaires qu'il s'agit d'identifier ;

4 *Redevables. S*ur qui repose la charge de l'impôt ? Le propriétaire, le locataire, l'usager, le gérant, etc...

5 *Assiette.* Comment est établie la valeur imposable et quel est son degré de complexité ? mode de calcul de la valeur locative, de la valeur vénale, de l'activité de l'entreprise ou du prix du service. On s'interrogera également sur le mode d'obtention des informations servant à ce calcul : s'agit-il d'un mode déclaratif ou non ? utilise-t-on les baux ? etc ...

6 *Tarifs. S'*il s'agit d'un impôt quel sont les taux pratiqués ? Quelle est la marge de manoeuvre des communes en la matière ? etc ... S'il s'agit d'un impôt indiciaire, quels sont les tarifs pratiqués et comment sont-ils établis (évaluation économique ou administrative) ? De quand date la dernière actualisation ? etc ...

Description et analyse des modes et moyens de gestion fiscale (fonctionnement de la chaîne fiscale). *Tâche 2*

7 *Émission.* Y a-t-il émission de rôles ou de registres et quelle en est l'Administration responsable (il s'agit généralement de l'Administration des Impôts ; il sera intéressant d'en connaître l'organisation et le niveau de déconcentration)

8 *Recouvrement.* Comment et par qui est assuré le recouvrement des impôts ? quel est le rythme de ces recouvrements dans l'année et les moyens mobilisés ? Dans les systèmes d'inspiration francophone, les recouvrements sont généralement effectués par le Trésor public qui gère également l'affectation des fonds au compte des collectivités locales.

9 *Outils de gestion fiscale. L*a gestion de la fiscalité locale comprend des opérations complexes et lourdes ; c'est particulièrement vrai pour la fiscalité ménages de nature foncière qui exige un minimum d'outils de type cadastral. On fera l'inventaire et l'analyse de ces outils.

Analyse statistique des résultats par taxe ou impôt. *Tâche 3*

Par exemple :

10 *Montants recouvrés.* A comparer avec les montants émis, avec le potentiel fiscal estimé, avec le coût des opérations de recouvrement ;

11 *Population contributive. N*ombre de contribuables ayant effectivement payé l'impôt, présentation par catégorie socioprofessionnelle, etc ... ;

12 *Potentiel fiscal. R*ecensement des 100 premiers contribuables dans les villes-tests, etc...

13 *Effort fiscal. C*harge fiscale moyenne (État + collectivités locales) par catégorie de contribuable, etc ...

Synthèse des problèmes rencontrés et orientations pour les recommandations. *Tâche 4*

FICHE 25

Diagnostic de la fiscalité locale d'Almasie - exemples d'extraits -

Taxe	*Objet de la taxe*	*Taux*	*Recouvrement*	*Problèmes*
Taxe urbaine	-logements résidentiels.	s'applique à 25 % de la valeur des logements résidentiels, à des taux allant de 0 à 30 %	Rôle et parception par l'échelon central. Reversement aux Communes (moins10 %)	bâtiments dont la propriété est partagée
Patente	Similaire à la taxe urbaine mais avec une base plus élevée	Le taux varie de 5 % à 30 % (groupe A) et de 20 % à 10 % (groupe B)	Mêmes modalités que pour la taxe urbaine.	Charge excessive pour établissements industriels (sur bâtiments et équipements) ?
Droits d'abattage	Par tête de bétail abattu, une taxe accessoire perçue pour l'utilisation des installations spécialisées	Fixé localement. - Taxe principale - Taxe accessoire - Surtaxe pour prestations sociales	Redevance d'usagers	Niveau de la taxe: pertinent?
Marchés et lieux de vente publique	- soit droits d'entrée - soit de stationnement	Fixé localement	Redevance d'usagers Taxe sur les ventes ?	Choix de la base ?
Droits Etat civil	Documents	Fixé au niveau central	Redevance d'usagers	Niveau de la taxe: pertinent?
Terrains urbains non batis	Propriétaires. Exonération temporaire: terres domanialest; terrains non viabilisés etterrains possédés depuis moins de 3 ans.	Fixé au niveau central selon la surface	Impôt immobilier à la surface et non à la valeur	Une source principale de revenu des communes? L'existence deux régimes fonciers parallèles (officiel et traditionnel) rend difficile l'identification des propriétaires

Le problème spécifique de la fiscalité foncière

La fiscalité foncière est généralement au centre des préoccupations en matière de mobilisation des ressources locales. Considérée, dans la plupart des pays développés comme l'impôt local par excellence (notion de territorialisation, de valorisation par l'offre de services de proximité, etc ...), la fiscalité foncière directe[2] s'avère *très difficile à mettre en place* dans la plupart des pays en développement y compris dans les pays à revenus intermédiaires.

L'échec tient d'une part à l'inadaptation de l'environnement juridico-légal offert par ces pays au regard des standards requis pour la mise en place d'une fiscalité foncière "classique" : immatriculation non systématique des propriétés, faible transparence du marché immobilier, parfois coexistence d'un droit

[2] Du type taxe foncière sur les propriétés bâties et non-bâties, taxe locative ou taxe urbaine, par opposition à d'autres types de fiscalité foncière : taxe sur les mutations, droits d'enregistrement, taxe sur les loyers, etc ...

moderne et de pratiques traditionnelles (la majorité des transactions se fait devant notaires pour des biens qui ne sont généralement pas immatriculés). L'échec tient d'autre part à la difficulté d'adapter à ce contexte les procédures et les instruments de gestion déjà connus tels que : procédures de détermination de la valeur des biens (valeur vénale ou valeur locative), mise en place, généralisation, et conservation d'un cadastre.

Sur la question du cadastre, subsistent de nombreuses questions : les objectifs attendus (cadastre fiscal, légal, polyvalent, simplifié, etc ...), le coût par rapport à ces objectifs (mise en place et suivi), la restructuration administrative qui concerne les ministères chargés de la justice, des finances, de la conservation foncière, de la cartographie, etc ...

L'expérience de nombreux projets de cadastre financés avec l'aide multilatérale au cours des dernières décennies, s'est soldée par des échecs ou tout au moins de grandes déconvenues. Il est parfois difficile de justifier la mise en place d'un instrument cadastral pour des raisons uniquement liées à la fiscalité locale. La tentation est souvent de faire un cadastre polyvalent, mais le coût en est souvent dissuasif.

Dans ces conditions, deux voies sont envisageables :

- soit les synergies entre les différents partenaires intéressés par un cadastre (État, collectivités locales, banques, agents immobiliers, etc ...) sont démontrées et justifient sa mise en place,
- soit l'objectif est principalement celui de la mobilisation des ressources des collectivités locales. On préférera dans ce cas s'orienter vers des formules moins lourdes - mais novatrices - à même de garantir des résultats plus rapides : taxe d'occupation se référant à la notion de service rendu plutôt qu'à celle de propriété, ou encore préférence pour un partage l'imposition de la consommation (TVA) entre l'État et les communes.

Comment analyser l'intervention financière de l'État ?

Dans le cadre de la préparation du PDM, le diagnostic et les recommandations formulés sur les dotations d'État sont généralement stratégiques pour deux raisons :

- d'abord, la part de ces dotations dans les budgets locaux est généralement très importante[3]. Elles participent donc pleinement de la recherche d'une meilleure mobilisation des ressources et d'une amélioration de la capacité des communes à investir et à s'endetter. Une vision globale des possibilités d'amélioration de l'ensemble des ressources paraît d'autant plus nécessaire que la tentation des administrations centrales est souvent de réduire le volume des dotations proportionnellement à l'augmentation des ressources locales, ce qui conduit à terme à stabiliser le niveau de ressources des communes ;
- ensuite, le rôle joué par ces dotations dans l'orientation de la politique économique nationale en direction du secteur public local est central (volonté de décentralisation ou non)[4].

[3] Souvent entre 30% et 50%.

[4] Les systèmes les plus décentralisés comportent des transferts d'État; ceux-ci ne sont pas contraires au principe d'autonomie financière des collectivités locales

L'intervention financière de l'État reste généralement forte même si les difficultés économiques de la plupart des pays conduisent à un certain désengagement. Cette participation peut prendre plusieurs formes :

- dotation globale indexée ou non,
- conditionnelles (affectées) ou non,
- fiscalité partagée (centimes additionnels)[5],
- dotation en fonctionnement ou en investissement,
- dotation globale, subvention d'équilibre ou subvention spécifique, etc ...

Cette diversité des aides tient à la fois au caractère progressif et empirique de leur création. On note que l'avancée de la décentralisation s'est traduite le plus souvent par la substitution de dotations globales aux anciens systèmes de subventions spécifiques qui permettaient à la tutelle d'exercer un contrôle plus étroit sur les dépenses des collectivités locales. Ces dotations se donnent pour objectifs :

- de *compléter* les ressources spécifiquement locales (fiscalité locale directe et indirecte, produits du domaine), de manière à permettre aux collectivités locales de fonctionner et/ou d'investir un minimum (revenu minimum);
- de réduire les inégalités de richesse fiscales entres les collectivités locales (*péréquation*);
- de *compenser* un transfert de charges clairement identifié (cas des politiques de transferts de compétences), ou une perte de recettes fiscales subie par les collectivités locales et résultant d'une décision de l'État (par exemple politique d'exonération fiscale ou suppression pure et simple d'impôts locaux dans le cas de réforme d'envergure nationale).

Les Gouvernements tentent le plus souvent de mener de pair ces trois objectifs ce qui, en période de raréfaction des ressources, n'est pas sans poser de problèmes. La recherche d'un "ratio magique" dotation / ressources totales est en grande partie vaine.

L'expérience montre que les thèmes sur lesquels la préparation du PDM est susceptible d'intervenir sont généralement les suivants :

1 le volume des transferts financiers
   - révision à la hausse du volume des transferts pour répondre au souci de décentralisation poursuivi le cas échéant par le Gouvernement en place,
   - indexation des dotations et transferts
2 la compensation de nouveaux transferts de compétences aux collectivités locales :
   - évaluation des charges transférées ;
   - choix de la méthode de compensation : transfert de fiscalité (la vignette, la patente, etc ...) ou dotation de compensation ;

[5] De nombreux systèmes en transition pratiquent une fiscalité partagée entre l'État et les collectivités locales, soit parce qu'il n'y a pas encore de fiscalité locale (cas des pays ex-socialistes d'Europe de l'Est), soit que celle-ci reste suffisamment marginale pour justifier un système de partage des taxes. Plusieurs systèmes de partage de la fiscalité nationale sont en vigueur à travers les pays. La principale distinction porte sur la question de la localisation ou de la non-localisation des taxes.

3 la recherche d'un meilleur système de péréquation entre les collectivités locales
   - critères de charges
   - critères de richesse
   - critères d'incitation

Les solutions adoptées sont souvent les plus conservatrices en raison du nombre élevé d'intervenants (nombre de collectivités à satisfaire). A partir du début des années 80, les pays du nord ont développé des systèmes de plus en plus complexes de subventionnement de leurs collectivités locales, tentant de répondre ainsi à l'intervention croissante et diversifiée de celles-ci et à des inégalités de ressources souvent pénalisantes. Ces systèmes ont beaucoup perdu en lisibilité mais également en efficacité.

La fiche 26 fournit quelques exemples de critères retenus pour la répartition des aides financières de l'État. Ces critères valent essentiellement pour les dotations en fonctionnement, les dotations en investissement, ou subventions étant généralement fonction de la nature et du coût de l'opération à financer.

FICHE 26

Exemples de critères retenus pour la répartition des dotations ou l'attribution des subventions

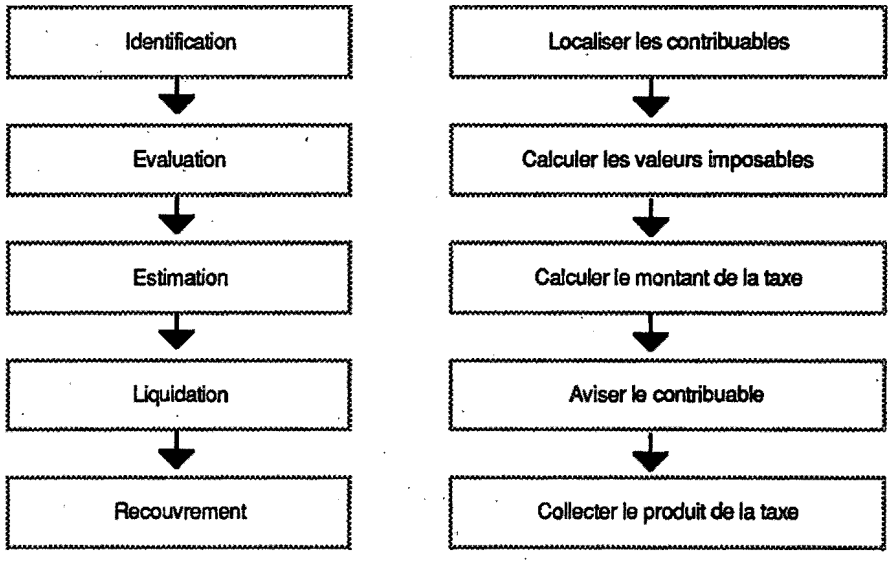
		dotation non-conditionnelle	*subvention spécifique*
1	Forfait par commune (quelque soit sa taille)	péréquation	
2	Nombre d'habitants (forfaitaire/hiérarchisée en fonction de l'importance démographique)	compensation/revenu minimum	
3	Superficie	compensation	
4	Superficie de la zone urbaine	compensation	
5	Population touristique	compensation charges	promotion touristique
6	Nombre d'enfants de moins de ...	compensation charges	entretien écoles
7	Nombre d'enfants scolarisés	compensation charges	entretien écoles/allocations
8	Nombre de personnes agées de plus de ...	compensation charges	entretien maison de retraite
9	Nombre de chômeurs	compensation charges	allocation
10	Longueur de la voirie communale	compensation charges	entretien des routes
11	Nombre de logements sociaux	compensation charges	entretien habitat social
12	Montant des exonérations	compensation perte de ressources	
13	Nombre de logements à loyers élevés	péréquation	
14	Potentiel fiscal	péréquation	
15	Revenus moyens par habitant	péréquation	
16	Effort fiscal	incitation	
17	Produit de l'impôt foncier par habitant	péréquation/ incitation	
18	Montant dépenses ou service de la dette occasionnés par emprunts contractés pour des actions spécifiques par emprunts contractés pour actions spécifiques		compensation

Les fonctionnements et dysfonctionnements de la chaîne fiscale

La fiche suivante rappelle les principales étapes qui constituent la chaîne fiscale.

FICHE 27

Les 5 principales étapes de la chaîne fiscale



Les principaux problèmes rencontrés dans le fonctionnement de la chaîne fiscale sont résumés dans la fiche suivante. Ceux afférent aux procédures gérés par l'administration du Trésor sont spécifiques au système francophone (dépôt obligatoire des fonds au Trésor, unicité de caisse, etc ...). Toutefois, quelles que soient les modalités administratives et institutionnelles du recouvrement, celui-ci est problématique dans la plupart des pays en développement. Les taxes les mieux recouvrées, comme la patente ou les droits de place sur les marchés, ne dépassent généralement pas des taux de recouvrement de 50%. Le potentiel fiscal des collectivités locales est par ailleurs mal connu et les taux de recouvrement sont souvent calculés en comparaison avec les rôles émis (déjà très défectueux) ce qui ne donne qu'une idée très partielle de l'effort réel de recouvrement.

Parmi les contraintes rencontrées dans le fonctionnement de la chaîne fiscale, le diagnostic fera la différence entre la part liée à l'absence de volonté politique et la part liée à des difficultés techniques résultant du manque de moyens ou à l'inadaptation des procédures. Les améliorations proposées par le Projet sur ce dernier point permettront de tester la capacité des responsables locaux et nationaux à se mobiliser pour améliorer l'acceptation des taxes par les population et la performance de la fiscalité existante.

FICHE 28

Le fonctionnement de la chaîne fiscale en Almasie

Administration des Impôts

Recensement des contribuables	- manque de personnel - manque de matériel (carburant, etc) - faiblesse des méthodes de repérage
Calcul de l'assiette	- complexité disproportionnées par rapport au rendement constaté - pas ou rare actualisation
Emission des rôles	- lenteur des circuits - pas de collaboration avec le Trésor et la Mairie

Administration du Trésor

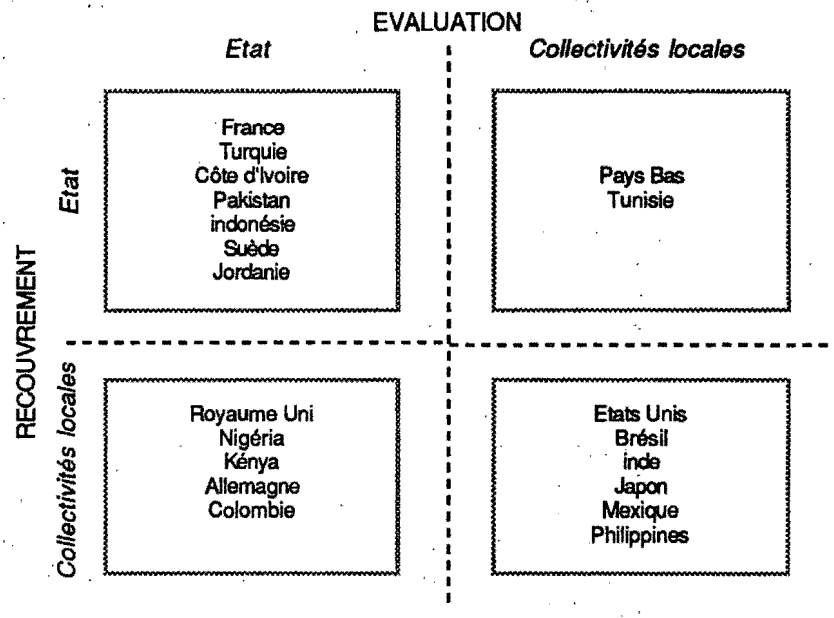
Recouvrement de l'impôt	- absence de volonté politique - pas d'information financière sur l'état des recouvrements - organisation inadaptée
Imputation des fonds au compte de la commune	- problème unicité de caisse - pas ou peu de contrôle de la part de la Mairie

L'une des tentations a souvent consisté à envisager une décentralisation des opérations d'évaluation et de recouvrement des impôts et taxes au niveau des communes ; l'objectif est de raccourcir le circuit entre le redevable et l'administration chargée du recouvrement de l'impôt et, au-delà, de son affectation à des dépenses publiques spécifiques. Cette orientation sera considérée avec beaucoup de prudence (moyens humains et techniques à mobiliser, risque de gestion politique). On retiendra toutefois l'intérêt d'une implication plus forte des communes à certaines étapes de la chaîne fiscale et plus particulièrement aux étapes suivantes :

- fixation des taux et tarifs, sur lesquels les collectivités ont généralement très peu de marge de manoeuvre,
- association aux opérations d'identification des contribuables (mise au point d'outils en gestion partagée avec les services des Impôts),
- assistance technique et logistique apportée aux opérations de recouvrement.

FICHE 29

La décentralisation de la chaîne fiscale dans différents pays



Source : Urban property tax reform William Dillinger World Bank / UNDP 1992

3. ANALYSER ET DIAGNOSTIQUER LA GESTION FINANCIÈRE

Qu'en est-il de la fiabilité des sources d'information, de la lisibilité des documents comptables, de la pertinence de la préparation budgétaire et de la qualité de son exécution ?

L'administration locale est souvent présentée, à juste titre, comme disposant d'outils de contrôle efficaces et d'outils de gestion insuffisants[6]. La comptabilité publique, le statut des fonctionnaires, le Code des marchés, s'ils sont autant de moyens de contrôle des ressources humaines et financières des collectivités territoriales, n'en assurent pas forcément une gestion "optimale".

Le diagnostic de la gestion financière constitue un élément important de l'analyse des finances locales. Il permet :

- d'évaluer *la fiabilité du système financier local* : degré d'organisation du système financier local, maîtrise des flux, transparence des procédures ;
- d'évaluer *la maîtrise qu'ont les responsables locaux de leurs finances* ; en situation économique difficile, cette maîtrise constitue un élément important

[6] Cf. Hervé Allègre et François Mouterde. "Le contrôle de gestion." Ed. du Moniteur, 1989.

d'efficacité des collectivités locales qui peut compenser en partie la pénurie de ressources ;

- de mieux *définir les procédures qui régiront l'offre de prêts et le remboursement de la dette dans le cadre du PDM*. L'organisme spécialisé a tout intérêt à bien connaître le fonctionnement des municipalités clientes, afin d'adapter ses propres procédures et modes de fonctionnement interne : délais de traitement des dossiers au niveau communal, processus de décision en matière financière, interventions de la tutelle administrative et financière, lecture des nomenclatures comptables, etc ...

Le Projet compte sur l'amélioration des moyens et procédures de gestion des communes clientes pour entraîner une diminution du "risque" financier, l'instauration d'un climat de confiance, une meilleure programmation et un meilleur suivi des opérations financées, enfin, une augmentation de la demande de prêts de la part des communes.

Les techniques d'audit de la gestion financière dans les collectivités locales ont beaucoup évolué depuis le début des années 80 vers des analyses assez proches de celles du secteur privé : maîtrise des coûts, performance des services, comptabilité analytique, analyse du risque financier, etc. Ces techniques pourront inspirer l'organisme financier mis en place dans le cadre du PDM dans la définition de ses procédures de préparation et d'évaluation des projets communaux à financer (cf. partie sur les recommandations finances locales et partie sur les procédures de préparation et d'évaluation des projets à financer).

Au stade du diagnostic, on retient quatre points importants, chacun illustré par un schéma ou un tableau :

- fiabilité des sources d'information financière (fiche 30)
- lisibilité des nomenclatures comptables (fiche 31)
- pertinence de la préparation budgétaire (fiche 32)
- qualité de l'exécution budgétaire (fiche 33)

Fiabilité des sources d'information financière

Autour d'un cadre préalablement fourni par le modèle de comptabilité francophone ou anglophone, d'autres pratiques se sont développées propres au pays étudié. L'analyse devra permettre :

- de juger de la fiabilité et de l'efficacité des sources d'informations disponibles, sachant que ces conclusions auront un impact direct sur l'analyse de la situation financière menée auparavant et en particulier sur l'évaluation de la capacité d'absorption des collectivités locales;
- d'identifier les améliorations possibles au niveau de l'information financière des communes.

FICHE 30

Les sources d'informations financières sur les communes d'Almasie

		Caractéristiques	*Produit ?*	*par qui ?*	*Date légale*	*Date effective*	*tutelle*
B.P.	Budget Primitif	prévision	oui	commune	avant 15 janv.	mars	Min. Intérieur
BS	Budget Supplémentaire	prévision + reports N-1	non depuis1975	commune	31 mai/31 déc.		Min. Intérieur
BA	Budget Annexe	prévision	non	commune			
CA	Compte Administratif	réalisé mandaté/émis	plus depuis 1975	commune	avant 31 mai de N+1		Min. Intérieur
CG	Compte de Gestion	réalisé payé/encaissé	occasionnel	receveur municipal	avant 31 mai de N+1		Min. Finances Trésor
SM	Situations Mensuelles	réalisé payé/encaissé	oui	receveur municipal	au 10 du mois suivant	quelques retards	Min. Finances Trésor
	Situations consolidées DCL	sur B.P. et PIC	oui	DCL/Préfets		2 ans de retard	
	Situations consolidées Trésor	sur situations mensuelles	oui	Dir. du Trésor/ Receveurs		à jour	difficile à obtenir

❑❑❑ *Commentaires de la fiche 30*

Les documents disponibles en Almasie illustrent l'adaptation qu'ont subie au cours des dernières années les règles de fonctionnement héritées de la comptabilité publique d'inspiration francophone. Au principe de la confrontation des informations produites par l'ordonnateur et le comptable, Almasie a préféré une spécialisation plus affirmée des tâches qui conduit à faire du Comptable Public le seul responsable de la comptabilité communale. Ce contrôle étroit du Trésor sur l'activité financière des communes laisse penser que les informations fournies par les fiches financières sont relativement fiables.

1. *Les documents disponibles.* Au niveau de chaque commune, on trouvera des budgets primitifs établis par les communes et validés par la tutelle de la Direction des Collectivités Locales (DCL) ainsi que des fiches de situations mensuelles cumulées établies par le Receveur (Trésor). Ces documents sont traités au niveau de l'Administration centrale et ont permis de réaliser les exploitations mentionnées au niveau de l'analyse sur la situation financière des collectivités locales. Ces exploitations ont utilisé les situations consolidées établies au niveau du Trésor. Aucun rapprochement automatique n'est encore possible entre ces situations et celles établies par la DCL à partir des Budgets primitifs ce qui aurait permis d'analyser le taux de réalisation des budgets des communes.

2. *Les documents non-disponibles.* Il s'agit essentiellement des comptes administratifs. Ces deux documents sont à établir par les communes. En Almasie, les communes ne les produisent plus depuis le milieu des années 70 soit environ 20 ans.

3. *L'unique comptabilité est tenue par le Comptable Public.* En n'établissant plus les deux documents mentionnés au §2, les communes renvoient au Comptable du Trésor, l'entière responsabilité de la tenue de la comptabilité communale. Ce constat est confirmé par les enquêtes menées dans les villes tests qui montrent que les services financiers communaux ne tiennent pas de comptabilité d'engagement. De la même façon, les communes ne préparent plus de budgets supplémentaires et n'ont donc plus de document budgétaire et comptable de liaison d'une année sur l'autre. Cette déresponsabilisation des communes est confirmée par le caractère contraignant des règles régissant la gestion de la trésorerie : pas d'avances par douzième de la fiscalité sur rôle et du FCA ; obligation d'affectation de 80% des excédents constatés en fin d'exercice sur le fonds de trésorerie qui sera obligatoirement affecté au financement de l'investissement (épargne forcée).

4. *Les données fournies par le Trésor sont jugées fiables et ont l'avantage d'être régulièrement établies.* Les receveurs établissent chaque mois une fiche financière qui intègre la notion de SHB (service hors budget). Celui-ci retrace à la fois : les impayés de la commune sur les exercices passés (1), les recettes notamment fiscales attendues sur les arriérés des années passées (2), la situation de trésorerie qui forme le fonds de trésorerie. Comme les mouvements financiers sont rares, (environ 4 000 mandats par an pour une ville moyenne de 50 000 habitants, dont 60% constitués par la paie du personnel), les receveurs peuvent fournir une situation de trésorerie quasiment quotidiennement.

5. *Le niveau du compte consolidé des communes au Trésor est resté difficile à obtenir.* Dans le cas d'Almasie, on sait que ce compte est globalement excédentaire. Les prélèvements annuels sur le fonds de trésorerie pour financer l'investissement communal le prouve. Toutefois, 20% des excédents communaux ne sont jamais rebudgétés et assurent un fonds de roulement dont on maîtrise mal la disponibilité effective, les communes étant gérées dans le cadre du principe de l'unicité de caisse.

La lisibilité des documents comptables

Il s'agit principalement de repérer si la présentation des comptes permet :

- une relative maîtrise des coûts par les responsables communaux,
- de distinguer le financement de l'investissement de celui du fonctionnement, et
- d'individualiser les mouvements liés aux exercices précédents (reports, excédents, déficits, abondement ou prélèvement sur le fonds de trésorerie).

❑❑❑ *Almasie : les nomenclatures comptables*

1. *Distinction fonctionnement/investissement.* Le cadre comptable des communes d'Almasie distingue clairement le fonctionnement (Titre 1) de l'investissement (Titre 2). Il existe un mouvement d'ordre permettant d'affecter l'épargne dégagée par le budget de fonctionnement au profit du financement des investissements : il s'agit de la contribution du titre 1 au titre 2.

2. *Les mouvements d'ordre.* Le cadre comptable prévoit également un autre mouvement d'ordre : le prélèvement sur le fonds de trésorerie. Il s'agit de l'affectation d'une partie de la trésorerie disponible au financement des investissements. Ce mouvement n'est pas totalement transparent : le montant inscrit en recettes d'investissement est négocié avec la tutelle et fait appel à divers critères (disponibilités du fonds de trésorerie, dépenses d'investissements engagées non mandatées au cours de la période complémentaires et restant donc à couvrir sur l'exercice en cours, besoin de financement global de la section d'investissement, etc ...)

3. *Une faible maîtrise des coûts.* La présentation des dépenses et des recettes mixte une présentation par nature et une présentation par fonctions, sans pour autant faire de ce mixage une présentation systématique. Ainsi, les dépenses de personnel ne sont pas réparties dans les services fonctionnels ce qui empêche d'avoir une appréciation complète des coûts des services.
4. *Une présentation peu détaillée de l'investissement.* Les opérations d'investissements sont classées en sept rubriques : éclairage, voirie, assainissement, aménagement zone d'habitation, travaux de salubrité publique, bâtiments, acquisitions immobilières. Le détail des opérations qui seront réalisées à l'intérieur de ces rubriques n'est pas mentionné dans le cadre comptable, ni annexé.

La préparation budgétaire

La qualité du processus budgétaire a pour principal avantage de révéler la capacité des communes à identifier et à programmer les priorités quelles se donnent. Ce point sera particulièrement important pour le choix des investissements à financer dans le PDM.

La faiblesse des moyens financiers conduit toutefois souvent les collectivités locales à négliger cette fonction de la gestion financière. La signification du budget primitif, qui constitue en tout premier lieu une autorisation à dépenser, est souvent mal comprise. Cette situation est aggravée par l'absence de prévisibilité des recettes par les responsables locaux : la plupart des ressources budgétaires des collectivités locales sont recouvrées par les services de l'État qui ne s'engagent généralement sur aucun résultat.

L'assistance à la préparation budgétaire constitue donc une des recommandations à privilégier dans le cadre du Projet. Cette assistance peut être apportée de manière indirecte par l'obligation faite aux communes de respecter des règles de préparation des projets pour accéder aux financements du Projet (cf. chapitre 8 : procédures).

L'analyse de la qualité du processus budgétaire prendra en compte cinq points importants :

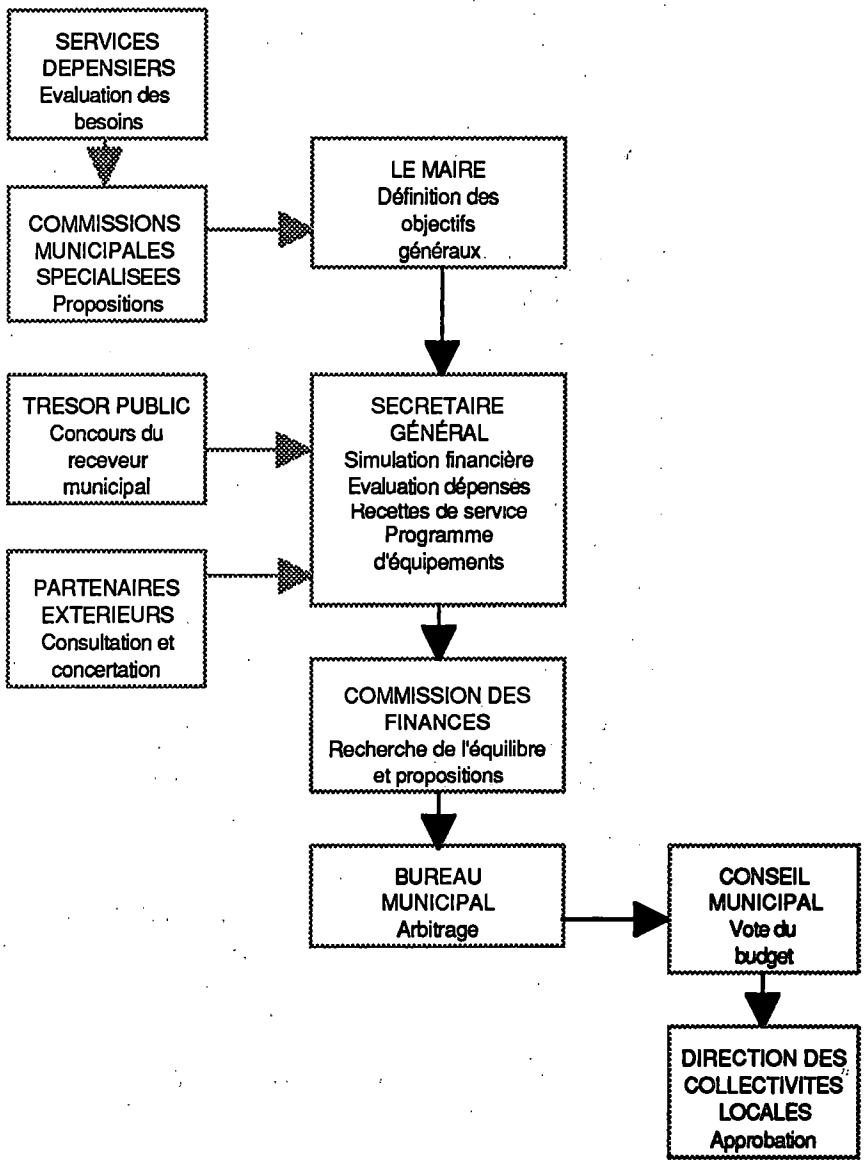
- le processus budgétaire associe t-il des partenaires extérieurs représentatifs des attentes des populations ? Comités de quartier, commissions ad hoc ; y a-t-il une information minimale des populations par la Mairie sur les projets inscrits au Budget ?
- les étapes de la préparation budgétaire sont-elles respectées ? Elles consistent en : (1) définition générale des objectifs ; (2) propositions budgétaires par services ; (3) arbitrage et équilibrage entre les dépenses prévues et le taux de pression fiscale, etc ... ;
- les procédures de dimensionnement et de préparation des opérations à financer en cours d'année sont-elles recevables ? La plupart du temps, les opérations d'investissement envisagées sont inscrites pour la totalité de leur montant sur l'année alors que leur exécution nécessitera au moins deux ans ; plus globalement encore, l'évaluation des coûts, y compris sur le fonctionnement reste extrêmement sommaire;
- le calendrier de préparation est-il à peu près respecté ? L'idéal est que les communes puissent disposer d'un nouveau budget au tout début de l'exercice.

- l'impact des décisions et des choix sur les budgets ultérieurs est-il évalué ? (fiche 32)

L'amélioration du processus budgétaire est très étroitement lié à l'amélioration des relations avec la tutelle administrative (Ministère de l'Intérieur) et avec la tutelle financière (Ministère des Finances).

FICHE 31

Schéma de préparation budgétaire



1. Le calendrier budgétaire imposé aux communes d'Almasie est le suivant :
   - juillet n-1 : le Secrétaire général adresse aux différents services une circulaire leur demandant de faire "remonter" leurs prévisions de dépenses,
   - septembre n-1 : la commission municipale des affaires financières se réunit pour établir le Budget primitif sur la base des demandes des services et des prévisions de recettes établies par le service financier,
   - octobre n-1 : le Bureau Municipal (Conseil Municipal resserré comprenant 15 adjoints au Maire et chefs d'arrondissement) arrête le budget primitif,
   - novembre n-1 : le Conseil Municipal adopte le budget primitif et le maire le soumet à l'approbation de la DCL,
   - Janvier n : le Conseil Municipal se réunit une deuxième fois pour adopter définitivement le B.P. ; un représentant de la tutelle assiste à la réunion ; le B.P. comprend entre autre le montant du FCA notifié par la DCL,
   - Janvier n : les Ministres de l'intérieur et des finances co-signent le B.P. de la commune.

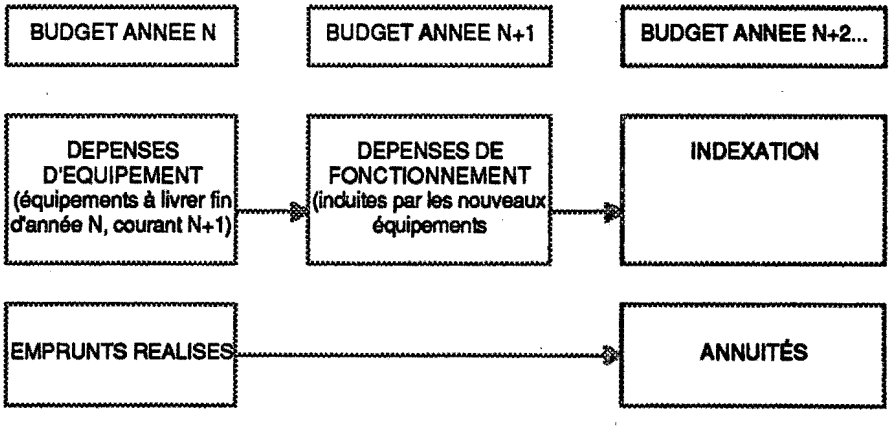
   Ce calendrier et cette procédure ne sont pas mises en pratique systématiquement : toutes les communes ne disposent pas de commission des finances ; le rôle du maire peut-être prépondérant mais fréquemment, le secrétaire général établit lui-même le budget sans que le maire donne même ses orientations générales.

2. Le budget doit être présenté en équilibre et doit contenir les dépenses obligatoires (frais de personnel, dette, petit entretien, etc ...).

3. La prévision des recettes est établie à partir des résultats des trois derniers exercices sauf pour le fonds des communes (FCA) pour lequel les communes fixent un montant aléatoire corrigé par la DCL au moment de l'adoption définitive du B.P.

4. L'évolution des dépenses est très encadrée par la tutelle. L'inscription de projets d'équipements supérieurs à 100 000 Dinars est préalablement soumis à la tutelle.

FICHE 32
Incidence du programme d'équipement sur le budget N+1 et suivants



L'exécution budgétaire

Alors que la préparation budgétaire est un processus plutôt politique dont la qualité permet d'évaluer l'implication des élus dans l'activité de la commune, l'exécution budgétaire se réfère plus directement à la capacité à gérer des services financiers de la mairie.

L'analyse est à mener dans deux domaines :

- le suivi de la comptabilité d'engagement : existe t-elle ? est-elle décentralisée au niveau des services ? quels sont ses résultats par rapport aux prévisions budgétaires (ratio d'engagement) ?
- Le suivi de la trésorerie : l'absence de produits financiers à court terme permettant une véritable gestion de trésorerie limite très fortement les possibilités de gestion de trésorerie offertes aux communes. Il sera toutefois indispensable d'analyser, en système de pénurie la qualité des relations entre l'ordonnateur (la Mairie) et le comptable (Trésor dans le système francophone, banque dans d'autres systèmes), les délais de paiements des entreprises et des fournisseurs, etc ...

FICHE 33

Règle de comptabilité appliquée

1 Séparation de l'ordonnateur et du comptable	oui	receveur municipal dans les plus grandes villes
2 Annualité budgétaire	oui	1.01/31.12 + période complémentaire 20 janv.
3 Non-affectation des recettes aux dépenses	oui	sauf subvention et emprunt
4 Équilibre réel (sincère)	oui	pas de juridiction des comptes active
5 Unicité de caisse	oui	pas avances par 12ème avances ponctuelles Fonds de réserve

❑❑❑ *Commentaires de la fiche 33*

1. La comptabilité des communes d'Almasie fonctionne sous le régime de la séparation de l'ordonnateur et du payeur ; le maniement des deniers des communes est à la charge du receveur municipal, agent du Trésor. Le receveur joue le rôle de véritable responsable financier dans la plupart des villes petites et moyennes. Le manque de moyens en personnels ralentit considérablement le rythme des paiements et des recouvrements ; toutes les opérations sont effectuées manuellement y compris pour Assima.
2. L'exécution budgétaire est retracée dans les fiches financières mensuelles. La treizième fiche offre une situation cumulée sur l'année intégrant la période complémentaire d'un mois qui permet de mandater les dépenses d'ores et déjà engagées.

Sur la base des analyses précédentes, des recommandations spécifiques au thème "finances locales", doivent être formulées. A titre d'exemples, on a choisi d'en retenir deux :

- outils et procédures à mettre en place pour l'analyse financière des communes (recommandation 1) ;
- éléments de réforme de la fiscalité locale (recommandation 2).

4. RECOMMANDER LA MISE EN PLACE D'OUTILS ET DE PROCÉDURES

Quels outils et procédures pour l'analyse financière des communes ?

La mise en place de nouveaux mécanismes de financement des investissements locaux devra s'accompagner d'une meilleure maîtrise de la situation financière des villes et de son évolution. Dans ce cadre, il est recommandé de développer au sein de l'organisme de prêts[7] des procédures et des outils appropriés.

Cette recommandation s'inspire de l'expérience de nombreux organismes de financement intervenant dans divers pays sur le financement des collectivités locales. Elle prend également en considération le rôle de banque de développement dévolu à l'organisme de prêts.

Pour répondre à cet objectif, on retient trois sous-projets à implanter au niveau de l'organisme de prêts :

- constitution d'une base de données financières sur les communes ;
- développement d'un logiciel d'analyse financière des communes[8] ;
- définition d'une procédure de traitement des dossiers de demande de prêts des collectivités locales.

Constitution d'une base de données financières sur les communes

Objectifs

Tout organisme spécialisé de financement tente d'améliorer sa connaissance du marché sur lequel il intervient. Cette recherche d'information répond à deux objectifs :

- maîtriser et limiter le risque-client (outil d'analyse, établissement de ratios de référence),
- asseoir la politique commerciale de l'établissement en faisant le spécialiste du domaine sur lequel il intervient (observatoire).

Dans le cas de l'organisme de prêts, cet objectif est d'autant plus justifié qu'il intervient sur un marché très ciblé, constitué d'organismes à caractère public, et où sa responsabilisation dans le financement des investissements locaux est extrêmement forte.

La constitution d'une base de données financières est souvent la première étape de ce processus d'amélioration de l'information financière. Elle s'ac-

7 Dans le cas d'Almasie: la CCA (Caisse des Commune d'Almasie)
8 à concevoir sur tableur

compagne généralement d'un plan de formation et/ou de recrutements adéquates. Elle justifie de la constitution d'un service d'études ou observatoire responsabilisé dans la constitution et le maintien de cette base de données.

La création de cet outil devra prendre en compte le caractère spécifique des informations à rassembler et l'environnement institutionnel et procédurier qui prévaut d'ores et déjà dans le secteur des collectivités locales : éparpillement des collectivités locales sur l'ensemble du territoire et importance de la tutelle dans la production et le contrôle de l'information financière sur les collectivités locales.

Contenu

Il s'agit de préciser un certain nombre d'informations tenant aux :

- données contenues dans la banque de données
- aux sources d'information utilisées
- aux modalités de récupération de cette information
- au traitement de cette information (quel support informatique ? quels types d'exploitations ?)

Par rapport à ces trois préoccupations, on précisera que pour bien fonctionner cette base de données doit remplir trois conditions : exhaustivité, spécialité, régularité.

1. *Exhaustivité : contenir un nombre important de données*

   Cette condition est nécessaire pour effectuer des analyses financières fiables. Il est par ailleurs souhaitable que le travail de saisie des données n'appelle pas de traitements particuliers qui sont souvent sources d'erreur.

   ❑❑❑ Un budget communal comprend en Almasie entre 100 et 120 données qu'il faut multiplier par 2 si l'on veut comparer le "prévu" et le "réalisé" ; on majorera ces données budgétaires et comptables des informations contenues dans l'état de la dette communale (qui constituera un volet à part de la base de données financières), ce qui fixera à 300 le nombre de données à saisir chaque année pour chaque commune. Si l'on prend le cas d'Almasie, le nombre de données à encoder chaque année pour l'ensemble des communes (185) s'élèverait à environ 50 000.

2. *Spécialité : contenir des données exclusivement financières*

   La tentation est grande d'élargir la base de données à d'autres aspects de la gestion municipale (données urbaines, données sur l'investissement, sur les effectifs, etc ...) ; il est recommandé de contenir la base de données sur les seuls aspects financiers quitte à développer parallèlement d'autres bases d'informations spécialisées. Cette recommandation vise à assurer une meilleure maniabilité et une plus grande efficacité de la base de données.

   Les sources à utiliser sont généralement :

   - les budgets primitifs (prévu)
   - les comptes administratifs ou assimilé (réalisé)
   - l'état de la dette généralement annexé au budget primitif
   - des documents fiscaux (synthèse des rôles) : bases, taux, produits, exonérations, etc ...

La population et la superficie des communes sont également nécessaires pour l'établissement des ratios de référence.

3. *Régularité : être alimentée régulièrement*

C'est souvent la principale contrainte rencontrée dans la constitution d'une base de données. Or, la base de données s'avérera véritablement performante au bout de quelques années : nombre d'informations disponibles plus important, comparaison des situations et ratios de référence sur plusieurs exercices, etc ...

La constitution de cette base de données est donc un projet à moyen terme qui doit s'assurer du maximum de garanties par rapport à la question de la récupération de l'information. Deux voies sont généralement possibles dans ce domaine :

- obtenir l'information de l'administration centrale, généralement la DCL ou le Ministère des finances,
- obtenir l'information des collectivités elles-mêmes.

La deuxième voie donne l'impression d'être plus fastidieuse ; elle est toutefois souvent privilégiée par les organismes de financement, les Administrations centrales se montrant souvent jalouses de leur information et n'ayant pas développé elles-mêmes de traitement informatisé des budgets et comptes locaux.

Mise en oeuvre

Elle se décompose en deux phases principales :

- *1ère phase* : étude préalable sur le montage du projet de base de données
  - recensement des sources d'informations et des conditions de leur disponibilité
  - description des conditions nécessaires à la mise en place du projet
  - contenu et planning des opérations
- *2ème phase* : déroulement du projet
  - rédaction du cahier des charges informatique (choix du logiciel, du matériel informatique, etc ...)
  - rédaction du cahier des charges procédures de collecte de l'information
  - collecte des premières informations pour test
  - structuration de la base de données (liste et présentation des données)
  - première saisie des données
  - définition des procédures de maintenance
  - etc ...

Estimation des coûts

Les coûts portent sur : (a) l'intervention de consultants (analyste financier et informaticien), pour un total de 10 personne-mois et (b) l'acquisition des matériels nécessaires. L'estimation forfaitaire a été établie à ... Dinars.

Développement d'un logiciel d'analyse financière des communes et formation

Ce développement de logiciel est une opération moins impliquante et moins lourde que la constitution de la banque de données financières. Elle en constitue toutefois un complément indispensable.

Objectif

L'objectif est de faciliter les procédures d'évaluation financière et de suivi des demandes de prêts déposées auprès de l'organisme de prêts. Une procédure informatisée a plusieurs avantages : systématiser l'opération, garder en mémoire les informations et résultats obtenus, établir des comparaisons, accélérer le déroulement de la procédure.

Contenu

Les fonctionnalités du logiciel d'analyse financière doivent permettre de mener une analyse rétrospective comme une analyse prévisionnelle. L'exemple de procédure d'évaluation fourni à la fin du document donne une idée des tableaux à constituer à partir de ce type logiciel (chapitre 8).

Mise en oeuvre

Elle requiert essentiellement un service de consultants. Ceux-ci seront amenés à intervenir sur : (a) la conception du logiciel, (b) la formation à l'utilisation du logiciel, et (c) la maintenance du logiciel.

Estimation des coûts

Les coûts portent sur : (a) l'intervention de consultants pour un total de 3 personne-mois et (b) les actions de formation correspondantes. L'estimation forfaitaire a été établie à ... Dinars.

Définition de la procédure d'évaluation financière des demandes de prêts

Objectif

L'organisme de prêts[9] adoptera une procédure officielle d'évaluation des demandes de prêts qu'elle fera connaître aux collectivités locales clientes. Cette procédure fait appel à deux types d'évaluation :

- évaluation du dossier technique : le projet soumis à financement est-il viable ? entre t-il dans la catégorie des projets financés par l'organisme de prêts ? l'estimation des coûts est-elle correcte ? etc ...
- évaluation financière : la commune dispose t-elle des marges de manoeuvre financières suffisantes pour recourir à l'emprunt ? Sur quel volume de financement extérieur la Caisse peut-elle s'engager dans les trois ans avec la commune ?

Cette procédure a pour objectif de minimiser les risques financiers encourus autant du côté de l'organisme de financement que du côté de la commune et de normaliser les relations entre les deux partenaires.

[9] Dans le cas d'Altuma: la CCA Caisse des Communes d'Altuma.

Contenu

La procédure comprend :

- l'analyse menée par l'organisme de prêts sur la situation financière de la commune cliente et sur sa capacité à emprunter,
- un protocole sur trois ans engageant l'organisme de prêts sur l'apport de financement extérieur et la commune sur la réalisation d'un certain nombre de critères de performance financière.

Estimation des coûts

Les coûts portent sur : (a) l'intervention de consultants pour un total de 0,5 personnes-mois et (b) les actions de formation correspondantes. L'estimation forfaitaire a été établie à ... Dinars .

Le contenu de la procédure est illustré dans le chapitre 8. On ne mentionnera ici que quelques aspects méthodologiques sur l'analyse financière et le protocole.

❑❑❑ Principes méthodologiques pour l'analyse financière des communes

L'analyse sera menée à partir d'un dossier financier communiqué par la commune. Il est souhaitable que ces informations comportent le visa du Receveur. Ces informations sont les suivantes :

1. une fiche financière sur les trois derniers exercices et sur l'année en cours
2. situation de trésorerie : variation du fonds de réserve depuis trois ans
3. état de la dette existante
4. autres projets d'investissements prévus sur l'année et plan de financement envisagé pour le projet (emprunt, épargne, autres).

Ces formulaires seront assortis des documents d'origine (budgets et comptes de la commune). Les formulaires de présentation du dossier sont illustrés par un exemple concret dans la dernière partie du document. L'organisme de prêts devra se prononcer sur la recevabilité de l'avant-projet et estimer le montant empruntable par la municipalité pour l'année et pour les deux exercices suivants. Cette analyse sera menée au cours de la première demande de prêts. Pour les demandes suivantes, l'évaluation portera seulement sur la recevabilité du projet à financer (évaluation technique) et sur la vérification des engagements pris par la commune en matière de performance financière (voir projet de protocole).

L'analyse doit répondre aux deux questions suivantes :

1 la commune a-t-elle une capacité d'autofinancement suffisante pour recourir à un financement extérieur de ce montant ?

2 la commune bénéficie t-elle depuis trois ans d'une situation financière stable ou non ?

L'évaluation des marges de manoeuvre

Parmi l'ensemble des critères qui participent à l'analyse financière d'une commune, la capacité d'autofinancement constitue la variable la plus déterminante. Elle est en effet l'indicateur le plus performant des marges de manoeuvre financières dont dispose une collectivité. Son analyse permet d'aller à l'essentiel dans un budget.

Il s'agit toutefois d'une variable complexe. Elle résulte d'un calcul faisant intervenir plusieurs variables d'un même budget. Elle peut, par ailleurs, faire l'objet de plusieurs définitions. On en retiendra deux :

- l'épargne dégagée avant financement de la dette, ou épargne brute, et
- l'épargne restant disponible une fois la dette (frais financier et amortissement du capital) remboursée, ou épargne nette.

l'épargne avant annuité

La première notion correspond à une définition minimale de l'épargne : la commune dégage t-elle suffisamment d'argent, une fois payées ses dépenses courantes (celles du titre 1), pour supporter le coût d'un endettement.

Le recours à des financements extérieurs est encore exceptionnel pour la plupart des communes d'Almasie : en 1994, la charge de la dette, tous prêteurs confondus, était inférieure à 26 millions de Dinars sur l'ensemble des communes (soit 3,5 Dinars par habitant) ; 50 % de cette charge étaient concentrés sur les quatre communes de la première catégorie.

Les communes n'ont pas acquis le réflexe de réserver une part de leurs recettes courantes pour d'autres dépenses que celles inscrites en fonctionnement et celles générées par les quelques équipements publics lancés sur l'année et généralement autofinancés. L'intérêt porté à la notion d'épargne brute souligne la priorité au remboursement de la dette qui devra être considéré comme une dépense obligatoire pour la collectivité emprunteuse. En cela elle constitue la mesure de l'épargne le plus souvent privilégiée par les banquiers.

l'autofinancement net

La deuxième définition consiste en une vision plus globale du financement de la commune et de ses marges de manoeuvre financières. Elle définit le niveau d'autofinancement communal comme l'épargne restant disponible une fois les dépenses de gestion et la dette payée. Elle illustre la capacité de la commune à financer de nouvelles dépenses d'équipement sans avoir à réduire de manière significative son train de vie et à remettre en cause le remboursement de la dette. Cette notion est particulièrement importante lorsque l'on se place dans une logique de montage et de financement de projets.

l'épargne comptable

Il existe une autre définition de l'épargne : On trouvera dans la nomenclature comptable des communes la notion de "contribution du titre 1 au titre 2". Il s'agit d'une définition comptable de l'épargne: la commune y inscrit la part d'épargne disponible après paiement des dépenses du titre 1 (y compris frais financiers) qu'elle souhaite affecter au financement des investissements. Le plus souvent, cette contribution est inférieure à l'épargne réellement disponible. Le solde (épargne réellement disponible - contribution du titre 1 au titre 2) vient abonder le fonds de réserve dont les disponibilités peuvent être utilisées soit sur l'année en cours soit sur les exercices ultérieurs pour aider au financement de dépenses d'équipement. Cette capacité en trésorerie est prise en compte dans le calcul de l'épargne brute et de l'épargne nette retenues plus haut. Elle n'est toutefois réellement mesurable qu'à partir des 13ème bordereaux (comptes administratifs) d'où l'intérêt, dans le cadre du dossier préliminaire, de disposer des trois derniers comptes de la commune cliente.

Analyse de ratios

On sélectionnera un certain nombre de ratios de structure ou de comparaison.

Ratio 1

$$\frac{\text{épargne nette}}{\text{recettes titre 1}}$$

Les résultats obtenus pourront être rapprochés de ceux obtenus dans des communes de même importance démographique ou de capacité budgétaire comparable. Globalement, on considérera qu'une commune est en bonne santé financière si son épargne ramenée à ses recettes courantes est supérieure à 20%.

Ratio 2

$$\frac{\text{épargne nette}}{\text{dépenses d'équipement}}$$

Le ratio peut recouvrir plusieurs situations. Il est en ce sens plus délicat à analyser isolément. Globalement, une épargne supérieure à 50 % des dépenses d'équipement peut signifier une incapacité de la commune à réaliser les projets d'équipement qu'elle avait programmés. De même une épargne inférieure à 20 % des dépenses d'équipement peut correspondre à une situation tout à fait exceptionnelle et ponctuelle. Toutefois et en conclusion, un ratio situé entre 20 % et 50 % des dépenses d'équipement est significatif d'une situation correcte. Il est recommandé de s'interroger sur les facteurs explicatifs de cet autofinancement.

Ratio 3

L'autofinancement est alimenté grâce à un certain niveau de ressources qui peut être appréhendé par comparaison avec les communes d'importance démographique similaire (recettes fiscales et FCA rapportés au nombre d'habitants).

$$\frac{\text{recettes fiscales directes et indirectes + FCA}}{\text{nombre d'habitants}}$$

Ratio 4

$$\frac{\text{patente + taxe de séjour}}{\text{recettes fiscales directes}}$$

Ce niveau de ressources résulte de la capacité plus ou moins grande de la commune à prélever l'impôt (direct et indirect) ou de l'existence ou non sur le territoire de la commune d'un nombre significatif d'entreprises ou d'hôtels (la patente et la taxe de séjour sont des ressources extrêmement discriminantes et assurent aux communes qui en bénéficient un niveau de ressources par habitant généralement bien supérieur à celui des autres communes).

Ratio 5

L'autofinancement résulte parallèlement d'un certain niveau de dépenses : il s'agit surtout de dépenses de fonctionnement. Celles-ci intègrent les dépenses de gestion et la dette, cette dernière restant encore relativement marginale.

$$\frac{\text{annuité}}{\text{recettes du titre 1}}$$

Ratio 6

L'autofinancement sera donc d'autant plus élevé que la commune aura limité ses dépenses de gestion et en particulier ses frais de personnel qui constituent plus de la moitié de ces dépenses. La comparaison de ces dépenses avec celles constatées dans d'autres communes permet d'appréhender très globalement l'existence ou non de dysfonctionnements dans les modes de gestion de la commune.

$$\frac{\text{dépenses de gestion}}{\text{population}}$$

Évaluation de la stabilité financière depuis 3 ans

L'objectif est de compléter la première analyse par des éléments de dynamique. Une situation considérée comme satisfaisante une année donnée peut correspondre aussi à une aggravation de la situation financière de la commune sur un moyen terme. Il s'agira alors de déceler les causes de cette aggravation : augmentation mal maîtrisée des dépenses, diminution des recettes liée à la situation économique générale, à la fermeture d'une entreprise ou encore à une réforme de la législation. Le tableau de base pourra alors donner lieu à un deuxième tableau sous forme de ratios d'évolution.

Évaluation globale du montant pouvant être prêté à la commune

Ce montant sera fonction de la capacité financière prévisionnelle de la commune. L'analyse comprendra donc une analyse financière prévisionnelle de la commune confirmant la possibilité pour celle-ci de supporter les conditions de financement arrêtées pour le projet.

Pour rendre l'exercice complètement pertinent, il est recommandé de ne pas s'arrêter à l'impact du financement du seul projet sur l'équilibre financier de la commune mais de mesurer l'impact du recours à l'emprunt sur cinq ans, sachant que les modalités de prêt s'avéreront sûrement plus contraignantes au niveau des taux et de la durée que dans le système qui prévalait avant le PDM.

Cette simulation constitue la base d'un engagement réciproque de l'organisme de prêts et de la commune sur le financement du programme d'investissement communal.

Un modèle d'analyse est proposé dans la dernière partie du Document (chapitre 8).

Principes de mise en place d'un protocole de financement

En amont de l'accord de prêt qui sera signé pour chaque projet soumis par la commune à l'organisme de prêts, il est suggéré de mettre en place un protocole entre les deux partenaires.

Ce protocole mentionnera ou fera référence aux conditions de financement auxquels sont soumis les différentes natures de projets. Il précisera surtout :

- le montant d'emprunt pouvant être contracté par la commune sur les prochains exercices,
- les résultats financiers sur lesquels la commune devra s'engager pour accéder à ce volume d'emprunt.

Ces conditions seront établies à partir de l'analyse financière (rétrospective et prospective) menée par l'organisme de prêts. Elles seront négociées avec la commune et annexée au Protocole d'accord. Le montant d'emprunt sera exclusif mais d'autres prêteurs pourront intervenir sur la commune en complément de l'organisme de prêts. Un modèle de protocole est fourni, à titre d'exemple dans la dernière partie du présent document (chapitre 8).

Les avantages de cette procédure sont multiples : responsabilisation des partenaires l'un vers l'autre, incitation à la programmation budgétaire, etc ... Toutefois, pour ne pas rendre la procédure trop contraignante, il est suggéré de laisser passer une année de fonctionnement de l'organisme de prêts avant la mise en vigueur du protocole.

Ce déroulement des opérations appelle une procédure de suivi y compris dans le domaine financier. Il s'agira entre autre de vérifier le respect des conditions mentionnées dans le protocole et d'introduire les ajustements éventuels nécessités entre autres par les dérapages dans le rythme de réalisation des opérations ou dans le respect des critères de performance.

5. PROPOSER DES ÉLÉMENTS DE RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE

Les recommandations en matière de fiscalité locale ont pour objectif d'assurer une montée en puissance des ressources locales à même de permettre la mise en place d'un dispositif adéquate de financement par emprunt des investissements locaux. On mixera des actions à effets rapides avec des actions plus structurelles dont les résultats n'interviendront qu'à moyen terme.

La fiche projet comportera :

- une présentation générale des réformes proposées et de leur cohérence ;
- une présentation plus détaillée des orientations de réforme, par exemple par impôt ;
- un tableau financier prévisionnel des améliorations attendues au niveau du rendement de chaque mesure ;
- les conditions de mise en oeuvre (études complémentaires, assistance, etc ...) ;
- les coûts.

On présentera simplement ci-après un exemple de calendrier de réformes à mener.

FICHE 34

Calendrier de réformes de la fiscalité locale en Almasie

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
FCA	Décisions sur son évolution	Etude de nouvelles formes de répartition	Mise en application			
Taxes indirectes	Etudes sur effets décrets de 1990	Eventuelles modifications du décret				
Taxe locative	Lancement comité de reforme	Enquêt. vérification de factibilité	Nouvelle loi préparation des supports de la réforme	Lancement de la réforme		
Taxe des Collectivités Locales	Attribuer au comité de reforme l'observation des modifications éventuelles	Suivi des éventuels aménagements	Propositions d'adaptation	Enquêtes de vérification	Projet de modification législative	Projet de loi ...
Taxes foncières	Attribuer au comité de réforme l'observation des modifications éventuelles notamment au fur et à mesure de l'avancement du projet Cadastre			Réflexions ou création d'une taxe foncière sur les terrains non-bâtis		
Moyens de la mobilisation	Etude de la situation des postes comptables et des projets de modernisation	Chiffrage des besoins et méthode		Mise en place de nouveaux moyens dans les postes comptables		

Maghreb : quelques dates de réformes

ALGÉRIE

- 1966 : Adoption de la "charte communale," qui réforme radicalement l'institution municipale.
- 1967-1974 : Financement des communes assuré par les ressources propres et la contribution des fonds communes.
- 1973 : Transferts du Fonds Commun des collectivités locales (FCCL) au Ministère de l'Intérieur.
- 1984 : Adoption de la loi organisant territorialement le pays en 48 wilayas et 1541 communes.
- 1988 : Réformes économiques de décentralisation. Les budgets locaux ont assumé une contribution plus significative dans les décisions concernant le développement.
- 1992 : Réforme fiscale :
  - l'unification de certaines taxes ;
  - un impôt sur le Bénéfice des Sociétés ;
  - une TVA ;
  - la refonte de l'impôt foncier ;
  - la taxe foncière.
- 1993 : Décret (a) autorisant l'ouverture de l'économie nationale aux capitaux étrangers; (b) reconduisant des conditions d'aides aux zones à promouvoir (ZAP) et introduisant la notion de "zones d'expansion économique" (ZEE). Les ZEEs et ZAPs bénéficient de l'aide directe de l'État (sous forme d'équipements collectifs, infrastructures, etc ...) pour amortir les désavantages de la localisation de ces zones.

Objectifs fondamentaux des efforts sur le développement :

- Rétablissement des équilibres financiers intérieurs et extérieurs ;
- Adaptation de l'économie nationale aux mécanismes de marché. L'État s'est engagé à atténuer les dysfonctionnements du marché qui provoquent des déséquilibres sociaux ;
- Ralentissement de l'aggravation de la situation de l'emploi ;
- Adoption d'une politique spatiale concernant la concentration géographique. Cette politique agirait par voir d'incitations en réduisant la polarisation des activités accentuée par le libre jeu des acteurs économiques.

TUNISIE

La réforme de la fiscalité locale s'inscrit dans le cadre de celle de la fiscalité de l'État (1988) et se concerne sur la décentralisation et la rôle des Collectivités Locales dans le processus du développement. Les objectifs de la réforme visent à la simplification et l'amélioration de l'équité du système du financement locale. Il est proposé de :

- remplacer différents petites taxes par une seule, grevant les propriétés bâties ;
- maintenir la taxe des Collectivités Locales (TCL), la taxe hôtelière, la taxe sur les spectacles, la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFNB), et les taxes pour services rendus ;
- adopter des critères objectifs d'évaluation de la valeur locative des propriétés bâties ;
- accompagner la maîtrise de l'assiette par une réduction des taux.

1992 : La restructuration de la Caisse du Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL) lui donne plus d'autonomie financière et administrative.

MAROC

Depuis la crise financière qui a affecté le budget de Maroc en 1983, plusieurs réformes ont été entreprises pour rétablir les grands équilibres financiers.

La réforme de la fiscalité locale

- 1989 : Cette réforme a amélioré l'ancienne fiscalité locale et crée 22 nouveaux impôts et taxes portant des secteurs d'activités diverses, y compris immobilier, transports, loisirs-détentes, et enseignement. Ces taxes élargissent l'assiette fiscale des Collectivités Locales et doivent leur permettre de mobiliser leur plein potentiel fiscal.

La consolidation des transferts de l'État

- 1984 : Renforcement du lien entre finances locales et finances d'État par la création de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont au moins 30% du produit doit aller aux Collectivités Locales, et une réforme de la taxe urbaine et de la patente. Les avantages du nouveau système se sont faits sentir lentement; ce n'est qu'en 1988 que les Collectivités Locales ont bénéficié de dotations TVA, ce n'est qu'en 1990 que l'État a compensé l'amputation de la taxe urbaine en transférant l'essentiel de la patente aux Collectivités Locales.
- 1996 (projetée) : La mise en place d'un système de répartition des dotations TVA, qui redresse les déséquilibres existants entre communes pauvres et communes riches et qui encourage le développement des moyens financiers.

La restructuration du Fonds d'Équipement Communal (FEC)

- 1992 : Une restructuration du FEC lui assure une plus grande autonomie et l'autorise à mobiliser des ressources internes et externes. Cela va permettre d'introduire une discipline financière rigoureuse au niveau de la gestion des Collectivités Locales et d'élargir le régime des prêts aux Collectivités Locales.

Ressources Courantes des Collectivités Locales

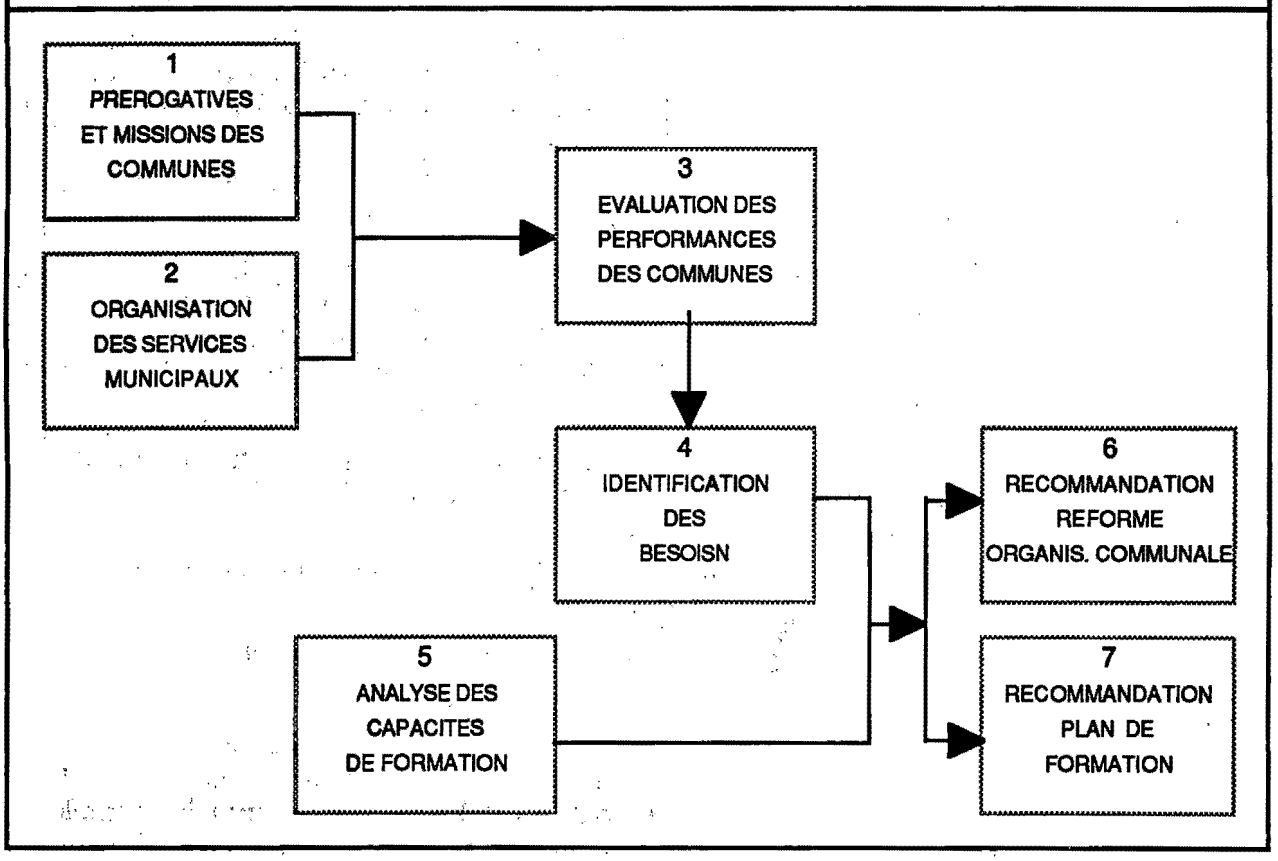
	Maroc		Tunisie	
	Ressources	% Total Ressources 1994	Ressources	% Total Ressources 1993
Fiscalité partagée avec l'Etat	T.V.A. (30% aux Coll. Loc.)	48,8%	*****	***
dotations transferts	*******	***	FCCL	37,3%
fiscalité directe locale	total	15,8%	total	24,0%
foncière ou assimilée	taxe urbaine	6,0%	taxe locative	9,8%
	taxe d'edilité	8,5%	TCL	10,6%
			taxe hôtelière	3,6%
sur les entreprises	patente	1,3%		
fiscalité indirecte locale prod. du domaine	37 redevances et taxes dont droit de place/marchés et droit de voirie	35,5%	redevances et taxes dont droit de place/marchés et droit de voirie	38,7%
TOTAL		100,1%		100,0%

source : IDE, Table ronde : Hammamet, Tunisie, 12-14 juin 1995

4
ORGANISATION DES COMMUNES PERSONNELS ET FORMATION

*Démarche - résumé - **1.** Identifier les prérogatives et les missions des communes - **2.** Analyser l'organisation des services municipaux - **3.** Évaluer les performances des communes - **4.** Identifier les capacités de formation existante - **5.** Recommandation 1: proposer des éléments de réforme sur l'organisation communale - **6.** Recommandation 2 : établir un plan de formation -*

FICHE 35
Démarche



Objectifs. Démarche

L'objectif de ce chapitre consiste à:

- analyser les missions qui incombent aux communes, évaluer leurs moyens et leurs performances pour les services rendus à la population;
- identifier leurs besoins en formation et les capacités existantes pour assumer ces formations;
- formuler des recommandations en vue de : (a) renforcer les communes dans les domaines où elles font preuve d'une certaine compétence, (b) déléguer éventuellement certains services à des institutions ou des organismes privés en mesure d'améliorer ce service, (c) établir enfin un plan de formation du personnel communal.

La démarche consiste à (1) analyser les prérogatives et les missions des communes et (2) l'organisation des services municipaux . On peut alors (3) évaluer les performances des communes et (4) identifier leurs besoins. On analyse parallèlement (5) les capacités de formation existantes. On peut enfin formuler des recommandations: (6) réforme de l'organisation communale et (7) plan de formation.

1. IDENTIFIER LES PRÉROGATIVES ET LES MISSIONS DES COMMUNES

Que prévoient les textes sur les compétences de la commune ? Comment sont-ils mis en pratique ?

La gestion urbaine n'incombe pas aux seules communes. Pour comprendre la répartition des compétences, on se reportera d'abord aux textes mais aussi à des investigations complémentaires permettant de préciser le contour des missions communales et leur mise en pratique.

Quelles sont les compétences communales?

Les textes ne donnent souvent qu'une idée vague des attributions dévolues aux communes : elles se rapportent à la "gestion des affaires locales", sans que soit définie la notion même d'intérêt local (cf. Chap.2 Contexte institutionnel). Parmi les prérogatives données par la loi au conseil municipal ou à son président, on retrouve généralement :

- représentation de l'État pour l'état civil, la réglementation et la police municipales, le contrôle des denrées, les secours...
- budget, recouvrement de taxes,
- entretien du patrimoine non bâti (voirie et réseau de drainage) et bâti,
- alignement et dénomination des rues,
- gestion des services marchands de proximité (marchés, abattoirs, gares routières, etc....)

Cette énumération renvoie parfois à des textes réglementaires qu'il faudra recenser et étudier. L'existence ou non d'un domaine communal, les modes d'intervention de la tutelle, sont autant de sources d'information complémentaires permettant de préciser le cadre légal d'intervention des communes.

Quelles sont leurs missions réelles ?

On entend par missions :

- les compétences réglementaires réellement exercées par les communes,
- les tâches réalisées et les responsabilités assumées à l'intérieur d'un champ de compétence donné.

Les investigations sur le terrain mettent en évidence les compétences réellement exercées par les communes (niveau de l'offre de service) et le partage des missions entre la commune et d'autres institutions intervenant sur le territoire communal : services déconcentrés, concessionnaires, sociétés d'exploitation, organismes de formation... (Chap. 2 - fiche 8).

Un questionnaire sera mis au point à cet effet. L'objectif est de fournir une photographie de ces situations qui permette de cadrer l'intervention du PDM et d'orienter ses actions en direction des secteurs les plus prioritaires.

❑❑❑ *Les missions des communes en Almasie*

1. *La Loi organique de mai 1980* donne une délégation aux communes d'Almasie pour assurer l'ensemble des services publics collectifs nécessaires à leur fonctionnement et à leur développement. En réalité les communes, faute de moyens suffisants, sont souvent amenées à partager les rôles avec d'autres acteurs. Ainsi :
   - la plupart des services marchands sont assurés par des établissements publics sous tutelle ministérielle, à vocation sectorielle et dont le champ d'intervention est national (SONEL pour l'électricité, SEA pour l'eau potable, SAAS pour l'assainissement);
   - la planification et la réalisation des infrastructures primaires de base (routes nationales, ports, aéroports...) et des grands équipements collectifs de superstructure (hôpitaux principaux, universités...) sont assurées par les ministères et les organismes publics concernés
   - les programmes publics d'aménagement ou de logement sont confiés à des organismes centralisés, les municipalités ne jouant qu'un rôle minime dans ce domaine du fait leurs faibles moyens de réalisation et de la modestie de leur patrimoine foncier;
   - les équipements socio-collectifs à rayonnement régional/ local (petits hôpitaux, centres de santé, lycées, écoles...) sont programmés et financés par l'État et/ ou les conseils régionaux.

2. *La production de services urbains.* La commune se limite le plus souvent : à la construction, l'entretien et l'exploitation de la voirie, de l'éclairage public et des bâtiments municipaux, au ramassage et à l'élimination des ordures ménagères, à la réalisation et à la gestion de certains équipements socio-collectifs (sportifs, culturels, d'enfants), à certaines actions pour l'environnement, à la gestion et au contrôle des marchés, gares routières et abattoirs.

3. *Le rôle des opérateurs locaux, publics et privés*, est encore limité : seule la gestion d'équipements marchands (abattoirs, grands marchés) et celle du stationnement dans Assima sont actuellement concédées à des opérateurs spécialisés.
   - Le partage des responsabilités est schématisé plus haut (fiche 8 - Chap.2). Il montre que la plupart des services publics marchands échappent aux municipalités : ils sont assurés par des établissements publics à vocation sectorielle au champ d'action national ou régional.
   - La réalisation des infrastructures primaires de base et les grands équipements de superstructures sont pris en compte par les ministères et les organismes concessionnaires.

     Les programmes publics d'aménagement ou de logements sont confiées à des organismes régionaux ou centraux. Les communes ne jouent qu'un rôle minime dans ce domaine, en réalisant éventuellement quelques lotissements.
   - Les équipements à rayonnement local ou régional dans les domaines de la santé et de l'éducation secondaire et supérieure sont réalisés et entretenus par les régions, sur crédits de l'État transférés. Les communes sont parfois chargées de leur entretien sur crédits délégués.

2. ANALYSER LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES MUNICIPAUX

Existe-t-il des organigrammes ? Quel est le niveau d'encadrement des communes ? Quels degrés de protection et de souplesse dans la gestion du personnel ?

Organisation des services communaux

La structure des services est généralement explicitée à travers les organigrammes des communes, si ils existent. En l'absence d'organigramme, celui-ci pourra être constitué avec les responsables des mairies tests. L'objectif est :

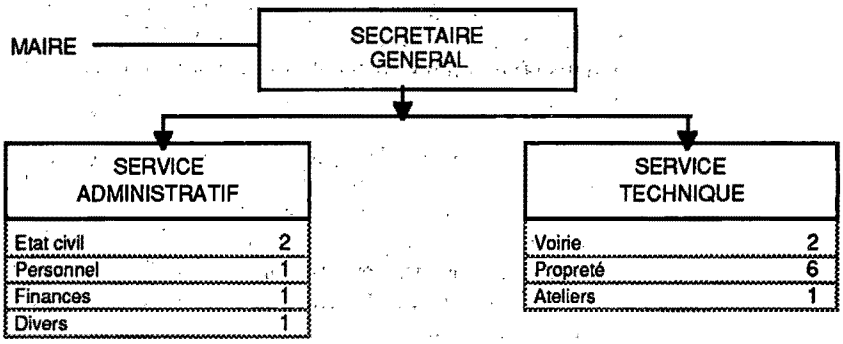
- d'analyser les services existants et les fonctions prises en charge,
- d'analyser la répartition des effectifs entre les différents services,
- d'analyser l'organisation hiérarchique au niveau et entre chaque service et les principaux circuits de décision.

Le diagnostic pourra conduire à recommander la constitution d'organigrammes-types par grande catégorie de communes. On admet que l'organigramme est d'autant plus simple que la commune est petite. Quelques exemples du cas d'étude sont indiqués ci-après.

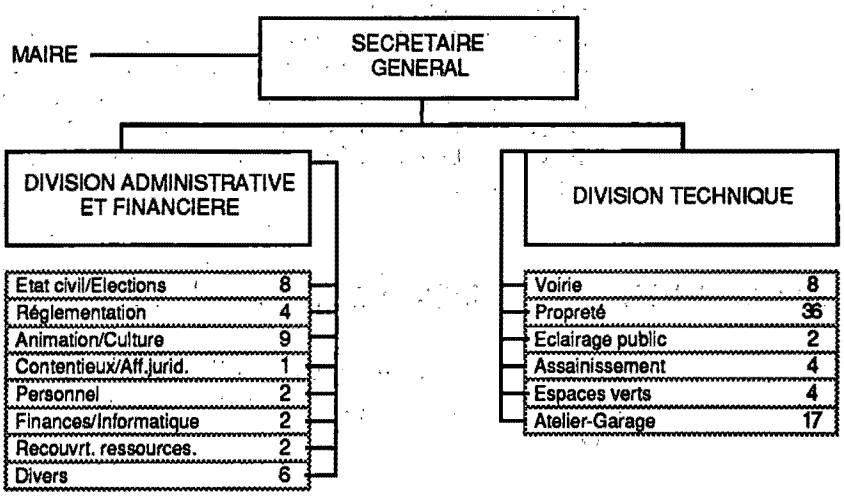
❑❑❑ FICHE 36

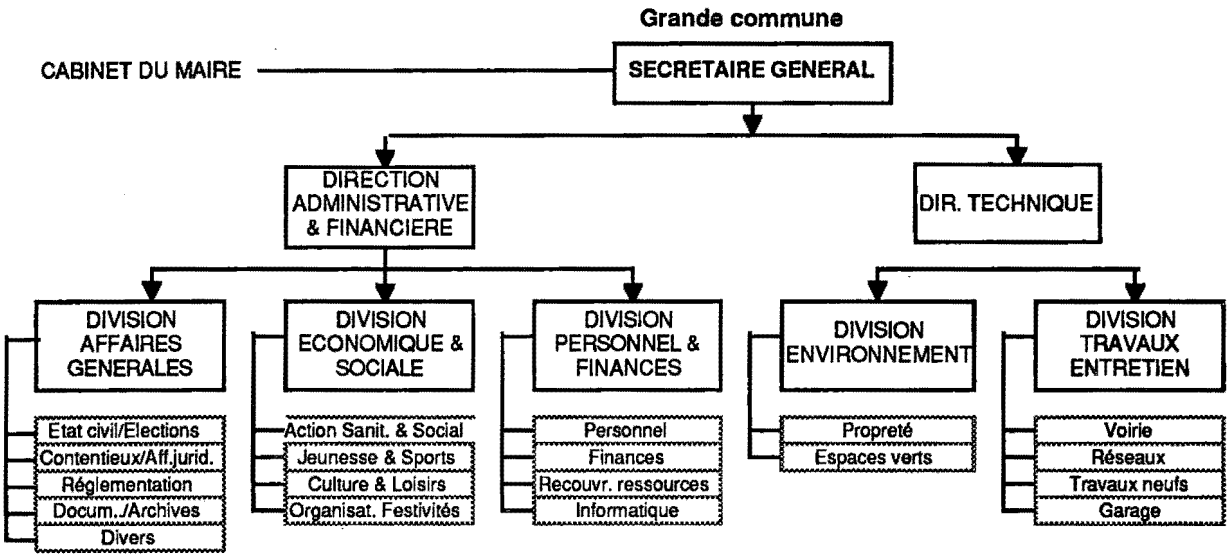
Organigrammes de communes en Almasie

Petite commune



Ville moyenne





Outils et Procédures de travail

On examinera :

- les outils dont les communes disposent pour intervenir : documents de planification, adressage, bases de données, manuels de procédures... On identifiera ceux qui sont réellement utilisés, avec quelle régularité.
- les principaux circuits de décision : fonctionnement du Conseil Municipal (rythme des réunions, ordres du jour, etc. ...) ; mécanisme de délégation de signature ; schéma d'engagement des dépenses (centralisé ou décentralisé, etc ...)

Statuts, catégories et répartition du personnel

Analyse des textes

L'analyse des textes (statut général de la fonction publique et territoriale, loi cadre, décrets d'application, règlements internes...), doit permettre de :

- vérifier l'existence ou non d'un statut du personnel : modalités de recrutement, profil de carrière, etc ...
- vérifier si le niveau d'encadrement des services est conforme aux textes; on identifiera les postes non pourvus et les principaux manques, en restant toutefois prudent dans les interprétations : les écarts constatés découlent souvent de l'insuffisance des attributions.
- distinguer les responsabilités en matière de gestion du personnel (rôle de l'État dans les postes détachés, rôles respectifs de la tutelle et du maire dans les affectations, le recrutement, la gestion de carrières...).

- estimer le degré de protection et de souplesse qu'offrent les statuts du personnel (ce qui permettra d'apprécier rapidement la pertinence d'éventuelles recommandations sur une compression du personnel).

Les catégories de personnel

On mettra en évidence les catégories de personnel représentées dans les grands domaines d'intervention de la commune : hiérarchie, niveau de formation, grade, rémunération, plan de carrières...

FICHE 37
Niveaux et grades communaux par domaines d'intervention

Domaines	*Niveaux*	*Grades*
Administration générale	A	Administrateur et attaché; Ingr et architecte
	B	Secrétaire
	C	Dactylo, commis
	D	Hajeb, collecteur
	S	Planton, gardien
Animation/ vie collective	A	Médecin , vétérinaire
	B	Infirmier; Secrétaire
	C	Dactylo
	S	Planton, gardien
Services techniques	A	Ingénieur et/ou architecte
	B	Secrétaire; Adjoint technique
	C	Agent technique, ouvrier
	D	Ouvrier
	S	Ouvrier, planton, gardien

❑❑❑ *Commentaires de la fiche 37*

1 Il n'existe *pas encore de statut de la fonction territoriale* en Almasie, mais les agents des communes sont recrutés par concours et soumis aux règles de la fonction publique de l'État;

2 La fonction publique compte *quatre cadres d'emploi* :
- administratif (personnel d'encadrement et d'exécution)
- technique (personnel d'encadrement des services techniques),
- ouvrier (personnel d'exécution des services techniques) ,
- particulier (cf. secteurs sanitaire, social, animation...);

3 Elle reconnaît cinq niveaux d'agents correspondant à *cinq niveaux de formation* :
A, l'un des cycles de l'enseignement supérieur (Bac+ 2, +4 +6),
B, baccalauréat ou équivalence,
C, enseignement secondaire de 4 ans
D, enseignement primaire de 6 ans
E, aucune formation;

4 *Trois grands domaines* recouvrent l'essentiel des activités municipales :

- administration générale (gestion du personnel, gestion financière, recouvrement des ressources, divers)
- animation et vie collective (état civil, réglementation et police, animation et culture)
- services techniques (voirie, propreté, éclairage public, assainissement, espaces verts, gestion de l'occupation des sols, études et projets d'investissements, ateliers et entretien des bâtiments).

La répartition des effectifs

L'analyse quantitative des effectifs permet

- de définir le "profil" de la commune à travers des indicateurs comme: encadrement, niveau de formation, ancienneté et age, adéquation qualification et tâche, part des dépenses en personnel,
- d'identifier les besoins en : redéploiement du personnel, suppression de postes, recrutement, encadrement, formation.

Toutefois, il n'est pas toujours aisé de récapituler les effectifs; parfois, les listes ne sont pas à jour et y figurent le nom d'agents partis à la retraite (ou même décédés...). On constituera une série de tableaux croisés répartissant les effectifs par :

- catégorie de communes,
- niveau de formation et grade
- domaine d'intervention (administration générale, animation et vie collective, services techniques...); postes tenus
- ancienneté et age etc...

Une attention particulière sera généralement donnée aux services techniques en raison de leur importance numérique et de leur rôle dans le fonctionnement des services urbains.

Ratios: L'analyse précédente conduit à définir des ratios permettant notamment de comparer les communes entre elles et de guider l'analyse des besoins en personnel :

- nombre de postes pourvus par rapport à ceux éventuellement prévus par la réglementation en matière de recrutement (indicateur de la pertinence du recrutement);
- nombre moyen d'agents par catégorie de communes et par type de service (indicateur de la capacité à faire face aux missions communales);
- agents pour 1 000 habitants par catégories de communes (indicateur comparable au précédent)
- nombre de cadres par commune, service, etc... (indicateur d'efficience). On constate souvent un encadrement assez correct dans les grandes communes et, à l'inverse, un niveau de formation initiale faible ou pratiquement inexistante dans les petites.

A titre d'illustration, sont donnés ci-après quelques tableaux significatifs concernant l'ensemble du personnel communal d'Almasie.

FICHE 38
Agents par qualification, domaine d'activité et catégorie de ville en Almasie

	TOTAL	moy	Catégorie 1 (> 100 000) 8 communes			Catég. 2 (30-100 000) 51 communes			Catég. 3 (< 30 000) 126 communes		
			Nbre d'agents	% Total de la Catég.	% ds le Domaine	Nbre d'agents	% Total de la Catég.	% ds le Domaine	Nbre d'agents	% Total de la Catég.	% ds le Domaine
TOTAL G.	21 697	100%	9 699	100%		8 783	100%		3 215	100%	
A	*603*	3%	*413*	4%		*155*	2%		*35*	1%	
B	*975*	4%	*515*	5%		*365*	4%		*95*	3%	
C	*4 788*	22%	*2 274*	23%		*2 209*	25%		*305*	9%	
D	*8 964*	41%	*3 887*	40%		*3 622*	41%		*1 455*	45%	
S	*6 367*	29%	*2 610*	27%		*2 432*	28%		*1 325*	41%	
Domaines d'activités											
1 *Admin.gén.*	2 999	14%	*679*	7,0%	100%	*1 581*	18,0%	100%	*739*	23,0%	100%
A	260	1%	156	1,6%	23,0%	82	0,9%	5,2%	22	0,7%	3,0%
B	355	2%	122	1,3%	18,0%	174	2,0%	11,0%	59	1,8%	8,0%
C	869	4%	170	1,8%	25,0%	522	5,9%	33,0%	177	5,5%	24,0%
D	784	4%	136	1,4%	20,0%	411	4,7%	26,0%	237	7,4%	32,1%
S	731	3%	95	1,0%	14,0%	392	4,5%	24,8%	244	7,6%	33,0%
2 *Anim.vie col.*	3 093	14%	*1 261*	13,0%	100%	*1 318*	15,0%	100%	*514*	16,0%	100%
A	242	1%	164	1,7%	13,0%	65	0,7%	4,9%	13	0,4%	2,5%
B	394	2%	227	2,3%	18,0%	132	1,5%	10,0%	35	1,1%	6,8%
C	939	4%	378	3,9%	30,0%	448	5,1%	34,0%	113	3,5%	22,0%
D	771	4%	252	2,6%	20,0%	329	3,7%	25,0%	190	5,9%	37,0%
S	747	3%	240	2,5%	19,0%	344	3,9%	26,1%	163	5,1%	31,7%
3 *Scas tech.*	15 604	72%	*7 759*	80,0%	100%	*5 884*	67%	100%	*1 961*	60%	100%
A	101	0%	93	1,0%	1,2%	8	0,1%	0,1%	0	0,0%	0,0%
B	226	1%	166	1,7%	2,1%	59	0,7%	1,0%	1	0,0%	0,1%
C	2 979	14%	1 726	17,8%	22,2%	1 239	14,1%	21,1%	14	0,4%	0,7%
D	7 409	34%	3 499	36,1%	45,1%	2 882	32,8%	49,0%	1 028	32,0%	52,4%
S	4 889	23%	2 275	23,5%	29,3%	1 696	19,3%	28,8%	918	28,6%	46,8%

FICHE 39
Effectifs communaux par type de qualification et tranche d'ages

	niveau de qualification						
	A	B	C	D	S	total	%
age							
< 25 ans			192	269	255	715	3%
25 à 30			335	717	318	1 371	6%
30 à 35		39	527	986	700	2 252	10%
35 à 40	48	59	527	1 076	764	2 473	11%
40 à 45	121	195	1 101	1 703	1 210	4 330	20%
45 à 50	187	234	862	1 614	1 146	4 042	19%
50 à 55	169	254	1 053	1 882	1 146	4 504	21%
> 55	78	195	192	717	828	2 010	9%
Total	603	975	4 788	8 964	6 367	21 697	100%
%	*3%*	*4%*	*22%*	*41%*	*29%*	100%	

- de recueillir les éléments de base pour la constitution des ratios : nombre d'habitants du quartier, linéaire de voies, de lignes d'éclairage public, de caniveaux, nombre de points de collecte d'ordures, surfaces d'espaces verts à entretenir, inventaire du parc matériel de la commune...
- d'enregistrer périodiquement services rendus et travaux effectués : linéaire des voies et caniveaux entretenus ou réhabilités; tonnage d'ordures évacuées; nombre de bâtiments entretenus; actes administratifs effectués....

FICHE 41
Exemples d'indicateurs-clés de performances

Voirie	Dépenses d'investissements et d'entretien par an Linéaires de voies entretenu, réhabilité, construit par an
Ordures ménagères	Dépenses du service par an, par agent m3 collectés par an / m3 produits par an Nombre de dépôts intermédiaires ramassés par an
Equipements économiques	Taux de recouvrement des taxes pour ces équipements Dépenses de gestion / recettes d'exploitation
Equipts socio collectifs	Dépenses d'investissements et d'entretien par an Dépenses de gestion / recettes
Bâtiments publics	Dépenses d'investissements et d'entretien par an
Actes administratifs	Nombre d'actes produits par service et par semaine Nombre de personnes affectées au service
Dépenses de personnel	Part dans le budget

❑❑❑ *Performances communales de Djedeida (Almasie)*

Les témoignages recueillis à Djedeida, auprès d'habitants et de responsables locaux montrent que les services municipaux ne sont généralement pas en mesure de répondre à ce que la population attend d'eux :

- faible productivité des services, du fait d'une mauvaise organisation du travail, d'un sous-encadrement et d'une sous-qualification du personnel, d'une inadaptation des locaux, de l'inexistence ou de l'indisponibilité des moyens matériels;
- faible motivation des agents dans les petites communes (taux d'absentéisme élevé, faible intérêt pour les tâches accomplies, cloisonnement et blocage de l'information);
- faible attractivité des conditions offertes (rémunérations nettement inférieures à celles du secteur privé, malgré le recours à divers avantages, possibilités de promotion et de formation réduites, tant pour le changement de catégories que pour le recyclage et le perfectionnement, opportunités de mutation limitées, que ce soit dans la commune ou à l'extérieur).

Établir une grille d'indicateurs

La grille suivante propose, à titre d'exemple, des indicateurs pour les services techniques (voirie, environnement, espaces verts, bâtiments) et administratifs (foires et marchés, communication, dispensaires, affaires générales...).

FICHE 42

Indicateurs de performances des communes

Descripteurs	*Indicateurs*
	Pour les services techniques
Voirie	
efficacité	dépenses d'entretien/habitant
efficacité	dépenses d'investissement/habitant
efficacité	part des investissements inscrits au Budget Primitif et réalisés sur l'année
efficience	nb. d'heures d'agents/ m2 de voirie refaite
efficience	nb. d'heures d'engins/par m2 de voirie refaite
efficience	nb. de mètres linéaires de trottoirs entretenus
efficacité	nb. de réclamations écrites
efficacité	nb. de pannes de points lumineux
efficacité	nb. de pannes non réparées/ jour oeuvré
économie	coût consommation/nb. de points lumineux
économie	coût entretien éclairage / nb. points lumineux
Environnement (ordures, assainissement, eau)	
efficacité	taux de couverture des dépenses / taxe d'ordures ménagères
efficacité	nb. lettres de réclamations sur la collecte des OM
efficacité	montant des charges directes / nb de tonnes de déchets collectés
efficience	quantité collectée / nb d'heures de collecte par benne
efficacité	taux d'immobilisation de la benne à OM (selon cause)
efficacité	durée de vie moyenne d'un conteneur
efficience	longueur des réseaux curés/équipe
efficience	nb. d'interventions sur anomalies réseau/équipe
économie	montant charges directes (personnel / matériel) / km de réseau
efficacité	délai moyen de réponse suite à urgence
efficacité	taux de couverture des dépenses / redevance assainissement
efficacité	nb moyen de m3 vendus / compteur
efficacité	écart entre m3 distribués et m3 vendus
efficience	nb de relevés de compteur/ releveur
efficacité	nb de factures impayées 30 jours après relance
efficacité	délai moyen de réparation suite à fuite
Espaces verts	
efficience	surface à entretenir par catégories d'espaces/ nombre d'agents
efficience	taux de remplacement du matériel végétal par catégorie d'espaces
efficience	% en surface et en nb d'espaces < 300 m2
efficience	% en surface et en nb d'espaces > 1 ha.
efficacité	fréquence des tontes, binage, plantations
Bâtiments	
efficacité	part des investissements inscrits au BP et réalisés dans l'année
efficacité	délai moyen d'intervention sur appel
économie	coût produits d'entretien par m2 et type de bâtiment
économie	coût de chauffage / heure de fonctionnement du bâtiment
économie	coût du téléphone / bâtiment
	Pour les services administratifs
Foires, souks et marchés	
efficacité	taux de remplissage des foires et marchés
économie	coût direct du service / droits de place collectés par type de marché
efficience	délai moyen de nettoiement des marchés
efficacité	nombre de réclamations écrites
efficience	nombre d'heures d'agents pour le nettoiement (dont heures suppl.)
efficience	nombre d'heures d'engins pour le nettoiement
Communication vis-à-vis des populations	
efficience	nombre d'envois d'informations aux citoyens
efficacité	taux de couverture de l'information (exemplaires diffusés /foyers recensés)
efficacité	nombre de lettres reçues suite à la diffusion d'informations
économie	coût direct du service (personnel, reprographie, envoi, ...) /
économie	coût direct des associations (subventions, participations)
efficience	nombre de manifestations assurées (fêtes traditionnelles) (...)

Descripteurs	*Indicateurs (suite)*
Dispensaires	
efficience	taux de fréquentation global et par spécialité
efficacité	nb. d'usagers / population communale
Affaires générales (état civil, service financier, ...)	
efficience	nb moyen d'usagers par jour et par agent
efficacité	part des usagers contraints à plusieurs venues pour leur demande
efficience	durée moyenne d'attente par type d'acte
efficience	taux de réalisation du budget par service utilisateur
efficacité	délai moyen de paiement
efficacité	nb de paiement après 45 jours ...
efficacité	part des fournisseurs locaux dans la réalisation du budget (...)

4. IDENTIFIER LES CAPACITÉS DE FORMATION EXISTANTES

Lorsqu'il n'existe pas d'organisme chargé de la formation du personnel communal, la tentation est souvent forte d'en créer un à l'occasion d'un projet. Mais avant d'opter pour une telle solution, il convient de faire l'inventaire

- des organismes susceptibles d'assurer tout ou partie de cette formation.
- des ressources propres des communes et des services déconcentrés.

Les organismes susceptibles de contribuer à la formation du personnel communal

On dresse un tableau indiquant, par discipline, les institutions concernées, le niveau de formation requis, les diplômes délivrés par spécialité. Des entretiens permettent de préciser l'intérêt des principaux organismes pour assurer des formations et les conditions de mise en oeuvre (matières à traiter, nombre de candidats, calendrier, types de formation, rémunération...). On dispose alors d'un aperçu de l'offre potentielle, qui pourra participer à l'exécution d'un plan de formation dans le cadre du PDM. (fiches 43 et 44)

FICHE 43
Almasie : capacités de formations administrative et technique

Institutions	*Effectifs*	
Ecole Nationale d'Administration	120	
Faculté Sciences-Eco et Gestion d'Assima	2 834	
Faculté Droit et Sciences Politiques :	2 985	
Institut de Gestion :	1 563	
Institut des Etudes Commerciales :	972	
Institut Supérieur de Documentation :	300	
Institut Supérieur de Comptabilité :	471	
Faculté de Droit de Djedeida :	1 636	
Faculté de Sciences-Eco et Gestion de Belda :	2 763	
Sous-total :		*13 644*
Ecole nationale des Ingénieurs	1 099	
Ecole Nationale des Sciences Informatiques :	153	
Institut Technique d'Architecture et d'Urbanisme :	800	
Ecole Régionale des Ingénieurs de Laaroussa :	407	
Sous-total :		*2 459*
Total		*16 103*

FICHE 44

Diplômes délivrés par discipline et par institutions

Discipline	*Institution*	*Niveau formation*	*Spécialité*	*Diplomes*
Administr publique	ENA	Administrat Conseiller (Bac + 6)	Gestion	40
Document. archivage	Institut supérieur de documentation	technicien supér. (Bac + 2)	Documentation archivage	48
Gestion, économie	Fac de Sciences Eco et de Gestion d'Assima	Maitrise (Bac + 4)	Economie	70
			Gestion	142
	Institut supérieur de gestion	Technicien supér. (Bac + 2)	Informatique ges	43
			Gestion comptab	36
			Assist en gestion	99
		Maitrise (Bac + 4)	Gestion personn	14
			Finance	16
			Informatique ges	25
			Gest.commerci.	16
			Gestion comptab	9
			Expertis.comptab	9
	Institut des hautes études commerciales	Maîtrise (Bac + 4)	Expertis.comptab	29
			Htes études com	83
	Fac. sciences éco et gestion de Belda	Technicien supér (Bac + 2)	Informatique ges	81
			Gestion financ.	49
			Gest.de la prod	10
			Gest.commerc.	12
			Gest. comptable	61
			Secrétariat	20
		Maîtrise (Bac + 4)	Sciences éco	74
			Gestion	70
			Méthodes quant	29
			Informatique ges	23
			Gest.commerciale	3
			Gest. financière	8
			Gest. comptable	32
Informatique	Ecole nationale des sciences informatiques	Ingénieur	Conception infor	16
			Techn.informat	16
Architecture	ITAU	Ingénieur	architecture	24
Sciences et techniques	ENI	Ing. principal (Bac + 6)	Génie civil	10
			Génie mécanique	5
			Génie électrique	11
			Génie hydraulique	7
	ENI Assima	Ingénieur technique (Bac + 4)	Génie civil	24
			Génie hydraul.	16
			Bâtiment	15
		Technicien supér. (Bac + 2)	Génie civil	27
			Génie mécaniq	29
			Génie electrique	44
			Bâtiment	9
			Topographe	14
	ENI Mel Djedid	Ingénieur	Génie électrique	30
			Génie mécanique	8
	ENI Belda	Ingénieur technique	Génie mécaniq	19
			Génie électrique	30
	ENI Laaroussa	Ingénieur (Bac + 6)	Génie civil	4
		Ing techniq (Bac + 4)	Génie civil	11
	Institut supérieur technique Laaroussa	technicien supér. (Bac + 2)	Génie mécaniq	15
			Génie électrique	22

1. En Almasie, les municipalités se préoccupent plus de gestion administrative que de valorisation de leurs ressources humaines. L'offre de formation est essentiellement initiée par le Ministère de l'Intérieur. et reste globalement exceptionnelle en raison de la faiblesse des moyens financiers.
2. Hormis Assima, qui en a commencé le recensement dans ses différents services et directions, les communes n'ont pas défini leurs besoins. Il n'y a pas eu de réflexion sur l'élaboration et la mise en oeuvre de plans de formation. D'ailleurs aucun financement n'est assuré sur ce thème.
3 Pourtant, à défaut de formation spécifique, il existe en Almasie de bonnes institutions pouvant assurer - dans la capitale et dans les grandes villes - une formation générale ou spécialisée, en rapport avec les métiers communaux. Il s'agit presque exclusivement d'organismes publics qui proposent des formations dans les domaines administratifs et techniques, à un niveau supérieur.

Les capacités de formation dans les communes et dans les services déconcentrés

Les capacités de formation au sein des communes sont souvent réduites et les responsables n'affichent pas toujours une vision claire ni une volonté affirmée de formation en raison de la faiblesse des moyens qui lui sont consacrés. Il importe toutefois de ne pas négliger ce potentiel. Les grandes villes disposent souvent de services spécialisés susceptibles d'intervenir dans d'autres communes. Un état des lieux peut être défini sur la base d'enquêtes près des responsables (élus et chefs de service). Quelques questions peuvent permettre de refléter la situation, telles que:

- Existe-t-il un service chargé de la formation ?
- Quelles actions de formation au sein de la commune et d'autres communes ont été entreprises au cours des 3 dernières années (stages de recyclage ou de perfectionnement, séminaires....) ? Dans quelles conditions ? Pour qui et par qui ? Quels résultats ?
- Les besoins ont-ils été identifiés ? Quels rôles sont assurés par la commune, la DCL, les services déconcentrés?
- Quelles ressources ont été consacrées à la formation ? etc ...

5. RECOMMANDATION 1 CONTRIBUER A LA REFORME DE L'ORGANISATION COMMUNALE

Le renforcement institutionnel des collectivités locales constitue une condition majeure de la bonne exécution du PDM. L'étude de préparation définira des actions à mener dans le cadre du Projet pour faciliter ce renforcement. Elle donnera des éléments précis d'orientation dans ce domaine et proposera de leurs réserver une partie des financement du Projet.

Il pourra s'agir :

- de mener des études complémentaires,
- d'apporter une assistance technique aux ministères et organismes concernés,

- de renforcer en moyens logistiques les ou certains partenaires du Projet.

A la suite du diagnostic, trois axes clés de réforme pourront être retenus :

- *Thème 1* : clarification du cadre légal et réglementaire d'exercice des compétences. Selon que l'on se situe dans une période active de décentralisation, l'assistance apportée par le PDM dans ce domaine sera plus ou moins importante.

  L'assistance pourra utilement porter sur la mise en place des conditions d'une véritable délégation de services au niveau des collectivités locales : conditions juridiques, fiscales et économiques.

- *Thème 2 :* clarification des dispositions relatives au statut ou au cadre d'emploi des agents des collectivités locales : conditions de recrutement, formation, rémunération, etc ...

- *Thème 3 :* mise en place d'organigrammes-types supposant le renforcement de l'encadrement (par exemple, un cadre supérieur par service, un cadre intermédiaire par mission, un adjoint pour x agents), la définition de profils types.

❑❑❑ *Almasie : estimer des besoins en personnel*

Procéder en plusieurs étapes :

- pendant les cinq premières années (1995 à 1999 inclus), on réévaluera le nombre de cadres, tout en maintenant le personnel des autres catégories à son effectif actuel ;
- pendant les sept années suivantes (2000 à 2006 inclus), on adaptera le nombre d'agents des différentes catégories à l'augmentation de la population urbaine.

Les deux échéances seront distinguées : court terme et moyen terme.

Phase 1 (court terme)

1. L'objectif est d'améliorer l'efficacité des services par le recrutement de nouveaux cadres.. En effet, le taux moyen est jugé faible : moins de 1 600 cadres A et B dans l'ensemble des communes d'Almasie, pour plus de 20 000 agents des autres catégories; soit un taux de 7,3 %. Par ailleurs, la répartition est très inégale : 930 se trouvent dans les 8 grandes villes et 650 dans les 177 communes de moins de 100.000 habitants. Dans le premier cas, ils encadrent environ 8 770 agents des autres catégories (taux de 9,6 %.). Dans le deuxième cas, ils en encadrent 11 350 (taux de 5,4 %).

2 Porter le taux moyen d'encadrement à 15 % : 5 % en agents de catégorie A, 10 % en agents de catégorie B.

3 L'estimation globale de l'encadrement nécessaire s'effectue pour chaque catégorie de communes, à partir des organigrammes types proposés :

- pour les huit communes de plus de 100 000 habitants, le nombre de cadres devra augmenter pour dépasser 1 500 en 1999 (environ 550 en plus) ;

- pour les communes dont la population est inférieure à 100 000 habitants, le nombre de cadres devra tripler en 5 ans (environ 1 350 en plus).

4. Les effectifs des autres catégories (C, D, S).seront stabilisés.

Phase 2 (moyen terme)

5 Le nombre d'agents des différentes catégories s'accroît en proportion de l'augmentation de population urbaine estimé à4% par l'INS.

6 En fin de phase 2, l'accroissement des effectifs devrait donc avoisiner 30%; et la répartition serait la suivante :

- pour les cadres des catégories A et B, une augmentation de quelques 1050, de sorte que le taux d'encadrement reste aux alentours de 15%,
- pour les agents des autres catégories (C, D, S), une augmentation d'un peu plus de 6 000 agents.

6. RECOMMANDATION 2 : METTRE EN PLACE UN PLAN DE FORMATION

L'analyse exhaustive des besoins en formation donne lieu généralement à des estimations et à des propositions sans commune mesure avec les moyens disponibles. La faiblesse de l'encadrement et les effectifs nombreux de personnels décisionnaires rendent complexe l'élaboration d'un plan de formation court ou moyen terme qui s'articule véritablement avec les objectifs de renforcement institutionnel fixés par le Projet.

Dimensionner les besoins et définir les options de formation

Le dimensionnement des besoins s'effectuera donc à partir d'une grille d'analyse permettant de bâtir plusieurs options de plan formation. Un aperçu de cette grille est fourni dans la fiche ci-dessous. Son utilisation peut-être résumée aux six étapes suivantes :

1. Définir et dénombrer les "emplois cibles" du Projet parmi les quatre catégories de populations potentiellement concernées :
   - *cadres*,
   - *agents intermédiaires* (agents spécialisés intégrant des personnels spécifiques directement associés à l'exécution du PDM),
   - *autres* (agents décisionnaires)
   - *élus*
2. Intégrer les variations attendues en matière de nombre "d'emplois cibles" sur la durée du Projet et éventuellement au-delà (personnel déjà en poste et personnel nouveau), par exemple:
   - augmentation du nombre de cadres (soit par recrutement soit grâce à la promotion-formation),
   - développement d'un personnel intermédiaire spécialisé,
   - stabilisation ou baisse des effectifs décisionnaires.
3. Définir les thèmes de formation classés à l'intérieur de trois catégories :
   - *thèmes prioritaires*,
   - *thèmes spécifiques* directement rattachés à l'exécution du PDM,
   - *thèmes généraux.*

4. Croiser les options retenues aux étapes 1, 2 et 3 afin d'obtenir un des trois scénarios suivants :
   - Scénario 1 : couverture de l'ensemble des besoins
   - Scénarios 2 : priorité au renforcement de l'encadrement et de la délégation de services,
   - Scénario 3 : priorité aux actions ponctuelles directement liées aux besoins de l'exécution du Projet.

5. Arrêter des modalités d'exécution :
   - Rythme : *formation continue, ponctuelle*, etc ...
   - Animation : consultants locaux, consultant extérieurs, personnels des collectivités locales ou des ministères
   - Organisation : importance des groupes, localisation, etc ...

6. Calculer les coûts. La grille est complétée par une liste de coûts unitaires permettant de combiner les différents choix.

FICHE 45
Grille d'élaboration d'un plan de formation

Populations - cibles	Thèmes	Rythme
Cadres En poste, Futurs	**Prioritaires**	**Ponctuel**
Agents intermédiaires En poste, Futurs	**Spécifiques**	**Continu**
Autres En poste	**Généraux**	
Elus	Information	Séminaires

FICHE 46
Scénario 2 - plan de formation: priorité au renforcement de l'encadrement

Populations - cibles	Thèmes	Rythme
Cadres En poste, Futurs	**Prioritaires**	**Ponctuel**
Agents intermédiaires En poste	**Spécifiques**	
Elus	Information	Séminaires

Priorité 1 *Priorité 2*

Définir le programme, les thèmes et les coûts de formation

L'option de formation étant arrêtée (choix du scénario), il convient d'en déduire les thèmes, les bénéficiaires, les intervenants, la durée et les coûts de formation..

- La sélection des thèmes peut s'opérer sur la base d'une liste à laquelle correspondraient des modules de formation (cf. fiche 47).
- La gestion des thèmes (durée, intervenants, bénéficiaires. ..) fait l'objet d'un tableau synthétique (cf. fiche 48)
- Les coûts sont estimés sur la base des coûts unitaires établis notamment avec les organismes responsables. (cf. Fiche 49)

L'exemple d'Almasie sert ci-après d'explicitation.

❑❑❑ *Almasie : esquisse du plan de formation*

1. *Un programme de formation prioritaire pour le court terme*

   Les possibilités de formation sont actuellement limitées pour le personnel communal, et les besoins à satisfaire sont très importants étant donné le nombre d'agents concernés et la variété des formations souhaitables. Compte tenu de l'urgence et de la volonté des autorités d'améliorer la gestion municipale en Almasie, il est indispensable de dégager des priorités qui seront mises en oeuvre dans un programme prioritaire de deux ans.

2. *Options de formation*

   Le scénario choisi est celui du renforcement de l'encadrement et de la délégation de services. Elle doit toucher en priorité les personnels communaux concernés par la mise en oeuvre des projets du PDM.: cadres A et B actuellement en poste ou en cours de recrutement, cadres Toutefois, le programme de formation devra comprendre également des modules spécifiques à destination des principaux élus et prévoir la formation de formateurs. (en vue d'une deuxième phase).

   Ce programme (qui ne représente qu'un première phase d'intervention) est assez limité pour pouvoir être mis en oeuvre dans le délai imparti, et les thèmes sont considérés comme essentiels pour améliorer l'efficacité des communes, notamment pour l'exécution du PDM.. Ils consistent à :
   - pallier les carences les plus flagrantes aux différents niveaux;
   - toucher les principaux secteurs d'intervention des communes;
   - mettre l'accent sur le rôle de l'encadrement qui constitue l'enjeu premier pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité des communes d'Almasie (effectifs réduits, susceptibles d'assurer le relais vis à vis des subalternes)

3. *Actions de formation proposées*

   Elles visent le domaine administratif et le domaine technique. Les thèmes sont extraits de la fiche 47. Leur gestion est résumée dans la fiche 48..
   La responsabilité de l'organisation de la formation est confiée à la DCL. La mise en oeuvre s'effectuera par le biais d'organismes de formation d'Almasie.

FICHE 47

Exemples de thèmes de formation

Domaine administratif et financier

Etat civil, élections...

pratique de l'état civil
organisation des élections
archivage et conservation des registres
communication, accueil et relations avec le public.

Gestion du personnel et des services

gestion des dossiers, carrières et rémunération
formation du personnel
organisation des services.
encadrement d'une équipe et organisation du travail.

Gestion financière :

budget , comptabilité
analyse financière
fonctionnement des régies financières
recouvrement des recetttes
comptabilité analytique
calcul et recouvrement des coûts des projets

Programmation

programmation des besoins et identification des projets.
analyse économique et financière

Gestion des services publics :

gestion des équipements

Administration générale

techniques de secrétariat.
rédaction et correspondance administrative
informatique

Gestion de l'occupation des sols :

documents d'urbanisme.
permis de construire.

Domaine technique

Voirie :

entretien des chaussées et trottoirs.
circulation, signalisation.

Propreté, assainissement, espaces verts

techniques d'entretien
collecte et traitement des ordures.
hygiène et sécurité.

Eclairage public

entretien des réseaux.
relations avec les concessionnaires.

Ateliers et entretien des bâtiments :

gestion d'un parc de matériel.
gestion des stocks.
entretien et gestion du patrimoine.

Relations avec les prestataires

marchés publics.
contrats d'entretien et de maintenance.
coordination des travaux des concessionnaires.
juridique, contentieux, assurances

FICHE 48 **Almasie : gestion du plan de formation**			
Thèmes	*Population cible*	*Durée*	*Organisme responsable*
Domaine administratif			
Gestion municipale	élus	2 jours	ENA
Gestion des petites comm.	élus et SG	5 jours	ENA
État civil	encadrement intermédiaire	5 jours	ENA
Gestion personnel	responsables service	5 jours	ENA
Comptabilité	responsables service	5 jours	ENA
Archivage et documentation	responsable administratif	5 jours	ENA
Programmation des projets	responsables services	15 jours	IENI / ITAU
Rédaction administrative	encadrement intermédiaire	3 jours	ENA
Accueil et relations public	encadrement intermédiaire	3 jours	ENA
Techniques de secrétariat	secrétaires de direction	3 jours	ENA
Domaine technique			
Prépar. et exécution desprojets	responsables sces	10 jours	ENI
Voirie	encadrement intermédiaire	5 jours	EIA/OFPA
Ordures ménagères	encadrement intermédiaire	5 jours	EIA/OFPA
Éclairage public	encadrement intermédiaire	5 jours	EIA/OFPA
Assainissement	encadrement intermédiaire	5 jours	EIA/OFPA
Espaces verts	encadrement intermédiaire	3 jours	EIA/OFPA
Entretien du patrimoine	encadrement intermédiaire	5 jours	EIA/OFPA
Conduite et entretien engins	encadrement intermédiaire	5 jours	EIA/OFPA
Encadrement d'équipe	encadrement intermédiaire	5 jours	EIA/OFPA

4. Estimation des coûts

Les coûts totaux s'élèvent à: **1 026 600 D**

Ils comprennent les coûts

- les coûts de formation du personnel (fiche 49) 532 000
- les frais annexes (séjour, déplacements des stagiaires) 247 600
- les coûts de formation de formateurs 187 000
- les coûts se formation des élus 60 000

Détail des coûts

Les actions seront sous-traitées à différentes écoles ou organismes publics (ENA, EIA, OFPA), chacun dans son domaine de compétence. Les coûts ont été négociés sur les bases suivantes

- conduite du stage(coût de l'action) de 1400 à 3500D
- déplacement : 10 D par stagiaire,
- hébergement : 25 D par jour et par stagiaire.

Frais annexes des stagiaires :

- déplacements: (fiche 49) 10 * 3750 = 37 500
- frais de séjour: (fiche 49) 10 * 21 100 = 210 100
- Total : *247 600*

Formation des formateurs

La formation des formateurs est une action prioritaire à mettre en place dès le démarrage du projet. Un mois de stage est prévu dans une institution spécialisée étrangère pour 30 formateurs Le coût correspondant se décompose comme suit :

- stage:	30 h/m * 4 000 =	120 000
- déplacements:	30 * 500 =	15 000
allocations journalières	30 * 30 * 80 =	72 000
- Total		*187 000*

Formation des élus

La formation des élus est prévue au cours de 4 stages pour un montant forfaitaire de *60 000* D

FICHE 49

Estimation des coûts du plan de formation

Thème	*Ib stagiaires par action*	*Coût de l'action*	*Nbre stages*	*Nomb stagiaires*	*Durée du stage*	*Journées/ stagiaires*	*Coût total*
Domaine administratif							
Gestion municipale	30	*2 100*	5	150	2	**300**	10 500
Gestion des petites comm.	20	*3 500*	5	100	5	**500**	17 500
État civil	20	*3 500*	10	200	5	**1000**	35 000
Gestion personnel	20	*3 500*	10	200	5	**1000**	35 000
Comptabilité	20	*3 500*	10	200	5	**1000**	35 000
Archivage et documentation	20	*3 500*	10	200	5	**1000**	35 000
Programmation des projets	30	*2 100*	10	300	15	**4500**	21 000
Rédaction administrative	20	*2 100*	10	200	3	**600**	21 000
Accueil et relations public	20	*2 100*	10	200	3	**600**	21 000
Techniques de secrétariat	20	*2 100*	10	200	3	**600**	21 000
S/Total			144	1 950		*11 100*	*252 000*
Domaine technique							
Prépar. & exécution de projets	20	*3 500*	10	200	10	**2000**	35 000
Voirie	20	*3 500*	10	200	5	**1000**	35 000
Ordures ménagères	20	*3 500*	10	200	5	**1000**	35 000
Éclairage public	20	*3 500*	10	200	5	**1000**	35 000
Assainissement	20	*2 100*	10	200	5	**1000**	21 000
Espaces verts	20	*3 500*	10	200	5	**1000**	35 000
Entretien du patrimoine	20	*3 500*	10	200	5	**1000**	35 000
Conduite et entretien engins	20	*3 500*	10	200	5	**1000**	35 000
Encadrement d'équipe	20	*1 400*	10	200	5	**1000**	14 000
S/Total			120	1 800		*10 000*	*280 000*
Total			264	3 750		*21 100*	***532 000***

5.
PRIVATISATION DES SERVICES

*Introduction - **1.** Définir les notions de base - **2.** Opter pour un mode de gestion - **3.** Choisir un type de contrat pour la gestion indirecte par le secteur privé - **4.** Préparer un contrat de délégation de service public - **5.** Conclure le contrat et en contrôler l'exécution*

Ce chapitre[1] prolonge le précédent en s'intéressant aux conditions de privatisation des services, l'intérêt étant porté prioritairement sur les aspects juridiques. Le chapitre insiste d'abord sur la nécessité de clarifier différentes notions avant de décider de la privatisation de services publics. Ces notions de base étant définies, les modes de gestion de service public sont rappelés, afin de faciliter le choix de l'un d'entre eux. On décrit ensuite différents types de contrats qui permettent la gestion indirecte par le secteur privé. Enfin, on détaille le processus de délégation en utilisant l'exemple de la privatisation de la collecte des déchets de Djedeida, en Almasie.

[1] d'après communication de C. Longqueue (Cabinet. Sartorio). Table ronde Hammamet 1995

1. DÉFINIR LES NOTIONS DE BASE

Ambiguïté de la notion de privatisation

Le terme de "privatisation" est un terme ambigu et non-juridique, susceptible de recevoir plusieurs définitions. La "privatisation" peut signifier :

- la transformation d'une prestation de service public en activité privée. Elle se traduit par l'abandon du régime de service public ; bien souvent, l'activité sera seulement soumises aux règles générales de la police économique.
- la modification du mode de gestion par le passage d'une gestion directe à une gestion indirecte (habilitation unilatérale ou délégation conventionnelle) confiée en tout ou partie à un opérateur privé. Autrement dit l'activité reste une activité de service public, mais la gestion de cette activité est confiée à un degré quelconque au secteur privé.
- un changement du type d'habilitation (passage d'un régime de délégation contractuelle à un régime d'autorisation).
- la restitution à l'initiative privée d'activités exercées par les personnes publiques, dans un cadre purement privé (monopoles des tabacs et allumettes gérés dans un but purement fiscal).

Face à l'ambiguïté de la notion de "privatisation", il apparaît nécessaire de préciser, pour chaque pays, la signification donnée à ce concept.

❑❑❑ En Almasie, le terme de "privatisation" est utilisé pour caractériser le passage d'une gestion directe à une gestion indirecte du service public.

Notion de service public

La notion de service public est elle aussi une notion ambiguë ; trois acceptions sont traditionnellement admises :

- dans sa conception organique, le service public se définit comme un ensemble d'agents et de moyens qu'une personne publique affecte à une même tâche.
- le terme "service public" est également utilisé pour définir un certain régime juridique.
- au sens matériel, qui est celui qui doit être retenu, l'activité de service public se définit comme une activité d'intérêt général que l'administration entend assumer.

Cette définition met en évidence deux critères fondamentaux du service public qui peuvent parfaitement cohabiter :

- *un critère organique.* Tout service public relève, en dernier ressort, d'une autorité publique. Alors que celle-ci ne possède sur l'activité qu'un pouvoir de contrôle (police économique), elle dispose, à l'égard du service public, d'un pouvoir de direction et de contrôle. L'autorité publique assume la responsabilité du service devant l'opinion.

Cet élément est fondamental et implique que, même confiée au secteur privé, l'activité de service public doit demeurer dans la dépendance d'une personne publique. En tout état de cause, l'intervention du secteur privé ne se traduit pas par un dessaisissement de la puissance publique, qui conserve à l'égard du service public ses prérogatives de contrôle. L'intervention du secteur privé ne doit pas se traduire par un désintérêt de la puissance publique sur l'activité de service public.

- *un critère matériel.* Le service public est une activité d'intérêt général, c'est à dire une activité de plus grand service dont le but est d'assurer le mieux possible la satisfaction des besoins des usagers. L'intérêt général n'est pas le monopole de la puissance publique. Nombres d'activités privés répondent également à la satisfaction d'un besoin d'intérêt général, il en est ainsi par exemple du boulanger qui vend du pain, mais le boulanger en assurant la satisfaction de ce besoin d'intérêt général vise d'abord à satisfaire son intérêt personnel. L'activité de service public vise d'abord à assurer la satisfaction des besoins des administrés / usagers pour lesquels le service fonctionne.

En définitive, est service public, l'activité dont les autorités publiques (État, collectivité territoriale) ont reconnu le fort caractère d'intérêt général. A titre d'exemple, on peut dire que sont traditionnellement considérés comme constituant des services publics l'enseignement, la distribution d'eau potable, la distribution d'énergie électrique, l'assainissement, le nettoiement des voies publiques, la collecte et l'élimination des déchets, les postes et télécommunications, les abattoirs, etc ...

❑❑❑ En Almasie, l'État assure le service public de l'enseignement, gratuit et obligatoire pour tous les enfants en âge d'être scolarisés, qui est financé au moyen des impôts payés par tous les citoyens. A côté du service public, il existe des établissements d'enseignement privé.

Les différentes catégories de service public

Les services publics se décomposent en deux catégories ; les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux. Ils sont en principe présumés être administratifs ; cette présomption résulte du fait que les services publics sont normalement assurés directement par la puissance publique. Dans ce cas, ils sont alors soumis de façon quasi-exclusive aux règles générales du droit applicable à l'administration (Droit administratif).

Les services publics peuvent également avoir un caractère industriel et commercial, soit parce que la loi le prévoit expressément, soit par combinaison de trois critères tenant à la nature de l'activité (l'activité présente un caractère industriel et commercial, une valeur marchande), à son mode de financement (le financement est essentiellement assuré au moyen de redevances perçues sur les usagers en contrepartie des prestations dont ils bénéficient) et au mode de fonctionnement du service (mode proche de celui des activités privées).

Le service public industriel et commercial est soumis largement au droit privé, mais étant un service public, il demeure néanmoins soumis, pour partie, au droit administratif.

Le régime juridique du service public

De toute évidence, le service public, compte tenu de sa finalité obéit à un régime juridique particulier. Ce régime particulier est d'intensité variable et proportionnel au but poursuivi, il est donc variable d'un service public à l'autre. Certains services publics (la défense nationale, la justice, la police), compte tenu de leur caractère particulier et de leur finalité, obéissent à un régime fortement dérogatoire. D'autres services publics, plus proches d'une activité susceptible d'être exercée par le secteur privé (transports, santé, loisirs, etc ...) obéissent à un régime moins dérogatoire.

Caractéristiques communes

Néanmoins, un certain nombre de traits caractéristiques demeurent communs à tous les services publics :

1. *Le service public ne peut être créé que par la puissance publique, seule compétente pour décider ce qui doit être service public.*

Cette création peut être décidée par l'État (compétence générale) et par les collectivités territoriales (dans les limites des compétences qui leurs sont attribuées par le pouvoir central). La puissance publique est seule compétente pour définir la consistance, les conditions d'existence, de fonctionnement et d'évolution du service public (ce qui peut aller jusqu'à sa suppression). Cette compétence est cependant limitée :

- Au niveau de l'État :

  Certains services publics sont exigées par la Constitution ; il s'agit notamment des services publics correspondant aux fonctions régaliennes. Des autres services publics sont rendus obligatoires par des traités et accords internationaux (contrôle aérien, installations aéroportuaires, gestion des fréquences radioélectriques, etc ...).

  L'existence de tels services publics s'impose donc à l'État et le législateur est donc tenu de les mettre en oeuvre.

- Au niveau des collectivités territoriales :

  Les collectivités territoriales peuvent décider de la création de certains services publics, mais leurs compétences sont limitées par les lois et règlements : certains services publics peuvent être imposés par l'État, ce qui ne peuvent être créés que dans la limite des compétences qui leurs sont confiées.

2. *Tout service public est soumis au respect de certains principes clés :*

- *La continuité du service public.* Le service public répond, par définition à un but d'intérêt général ; la satisfaction de ce besoin doit être assurée sans discontinuité ; toute interruption risque d'entraîner, dans la vie de la collectivité des troubles graves.

  Ce principe de continuité a des implications concrètes. Les usagers ont le droit d'exiger que le service public soit, sauf cas de force majeure, assuré sans discontinué. De même, la puissance publique bénéficie de certaines prérogatives pour garantir cette continuité; il en est ainsi, par exemple, de la

possibilité donnée à l'administration de réquisitionner ou de mettre en régie provisoire, l'exploitant du service public qui manquerait à ses obligations.

A l'inverse, la continuité peut imposer à la puissance publique d'aider l'exploitant du service public à garantir la continuité du service public notamment dans le cadre de la théorie de l'imprévision.

- *La mutabilité du service public.* L'intérêt général varie avec le temps ; le régime et la consistance des services publics doivent donc pouvoir évoluer selon ses exigences. Afin d'adapter le service public, la puissance publique dispose d'un pouvoir de modification unilatérale.

  Ce principe implique également l'impossibilité pour l'usager d'exiger le maintien d'un service public (sauf si la Constitution, les traités et accords internationaux ou la loi rendent obligatoire ce service et pour autant que ces textes ne soient pas modifiés !).

- *L'égalité de traitement.* Les usagers du service public doivent être traités de façon égale tant quant aux charges du service qu'en ce qui concerne l'accès au service. Néanmoins, il est possible de prévoir des catégories d'usagers et d'appliquer selon les catégories pré définies des règles différentes.

Les principes ci-dessus rappelés sont communs à tous les services publics et doivent s'appliquer quelque soit par ailleurs le mode de gestion du service public. Autrement dit, même si la gestion du service public est confiée au secteur privé, ces principes doivent être appliqués.

2. OPTER POUR UN MODE DE GESTION

Quelle activité peut-on déléguer et comment choisir le meilleur mode de gestion ?

L'activité peut faire l'objet d'une gestion publique ou d'une gestion privée, susceptible de varier, tant dans sa forme que dans son intensité. Néanmoins, préalablement à toute décision quant au mode de gestion, il convient de s'interroger sur l'existence d'un cadre légal approprié.

L'activité est-elle susceptible d'être confiée au secteur privé ?

1 *En raison de leur nature particulière* (activités régaliennes, monopoles légaux, etc ...), certaines activités sont de l'essence de l'État (ou des administrations locales) et ne peuvent donc pas être confiées au secteur privé.

Les textes constitutionnels ou législatifs peuvent imposer que certaines activités soient obligatoirement prises en charge par l'État ou par l'administration locale sans possibilité de délégation au secteur privé. Il en est ainsi, par exemple, du pouvoir de police qui, au niveau local, appartient au Président de la Municipalité. Il appartient à cette autorité d'assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique sur le territoire communal.

Ces pouvoirs ne peuvent être transférés au secteur privé ; toute délégation au secteur privé devra donc tenir compte de cette contrainte, sous peine

d'entaché d'illégalité la délégation. Tout projet de gestion déléguée doit donc tenir compte des limites susceptibles de restreindre le champ de la gestion indirecte.

2 *Assurées au nom de l'État* par les collectivités territoriales, conformément à la loi, certains activités (État civil, élections, etc ...), certaines activités ne pourraient pas être déléguées au secteur privé sans l'accord de l'État.

Qu'appelle-t-on la gestion directe ?

Traditionnellement, les activités de service public font l'objet d'une gestion directe ; ils sont gérées en régie directe par la collectivité publique dont relève le service public (État ou collectivité territoriale). La collectivité qui a créé le service public en assure elle-même l'organisation et le fonctionnement, avec ses propres moyens matériels, humains et financiers.

- *Le service géré en régie directe* ne bénéficie pas de la personnalité morale. Il n'est qu'un service non personnalisé de la collectivité territoriale. Afin d'individualiser les recettes et les charges du service, la régie peut faire l'objet dans le budget de la collectivité d'un budget annexe. Il n'en demeure pas moins que le service reste géré par la collectivité.

- *La régie directe* apparaît comme le mode le plus ancien de gestion des services publics ; elle apparaît particulièrement adaptée pour la gestion des services publics administratifs.

- *La gestion en régie directe* n'exclut pas toute intervention du secteur privé, auquel la collectivité peut confier certaines prestations de travaux, de fournitures ou de service. Ainsi, dans une commune assurant l'enlèvement des déchets en régie directe, la collecte des ordures ménagères peut faire intervenir indirectement le secteur privé qui se trouve alors associé au service public. Des services similaires sont le vente et entretiens des véhicules du service et les achats de containers, de fournitures, etc ...

Qu'appelle-t-on la gestion indirecte ?

L'exploitation du service public peut également se faire en gestion indirecte. Il y a gestion indirecte chaque fois que l'exploitation du service public est assurée par une personne publique ou privée distincte de celle qui est responsable de la création et de l'organisation du service public.

- *Gestion indirecte publique.*

  L'exploitation d'un service public administratif ou industriel ou commercial est alors confiée à une personne publique distincte de celle qui est compétente pour créer et organiser le service public.

  Il peut s'agir d'un établissement public, d'une "agence nationale", etc ... qui est une structure autonome, dotée de la personnalité morale et disposant d'un budget et d'un patrimoine propre. Cet établissement public est placé sous la tutelle de la collectivité publique qui est à l'origine de sa création. Il

est en principe soumis à un principe de spécialité qui limite son activité au(x) seul(s) but(s) pour lequel (lesquels) il a été créé.

- *Gestion indirecte semi-privée.*

  L'exploitation du service public est alors confiée à une personne morale de droit privée qui demeure placée sous le contrôle étroit de la collectivité publique. Il peut s'agir par exemple d'une entreprise publique dont l'État (seul ou conjointement avec d'autres collectivités publiques) est l'unique actionnaire, c'est à dire d'une société d'État.

  Il peut également s'agir d'une structure d'économie mixte, c'est à dire d'une société dans laquelle l'État (seul ou conjointement avec d'autres personnes publiques) est associé) à des actionnaires privés. En règle générale, les actionnaires publics doivent être majoritaires.

- *Gestion indirecte privée.*

  La gestion du service public est alors confiée à une personne privée (physique ou morale) totalement distincte de la puissance publique. Il y a alors association au service public ou délégation du service public selon le degré d'implication de la personne privée.

  Cette association ou cette délégation peut résulter d'une habilitation unilatérale ou d'une habilitation contractuelle :

  - l'habilitation unilatérale résulte en principe d'un texte législatif ou réglementaire.
  - l'habilitation contractuelle résulte d'un contrat conclu entre la personne publique et le gestionnaire du service. En Almasie, lorsque l'on parle de "privatisation" c'est précisément à cette hypothèse que l'on fait référence.

  La délégation de service public implique un véritable transfert de la responsabilité opérationnelle du service public. Le secteur privé est alors chargé du fonctionnement opérationnel, au quotidien, du service public.

❑❑❑ *Privatisation de la collecte des déchets à Djedeida*

En Almasie, la commune de Djedeida envisage de faire intervenir le secteur privé dans la collecte des déchets. Elle peut :

- soit associer le secteur privé au service public, en lui confiant certaines prestations, comme par exemple la fourniture des camions-bennes. Dans ce cas, on voit bien que le secteur privé n'a en charge qu'un "petit morceau" du service et n'assure pas la responsabilité opérationnelle du service ; il fournit une prestation à la commune qui l'utilise pour le fonctionnement du service public dont elle a la charge. La formule contractuelle applicable est alors le *marché public.*

- soit déléguer au secteur privé, la gestion du service en lui confiant la responsabilité opérationnelle du service ; le secteur privé doit alors fournir les moyens nécessaires au service et les mettre en oeuvre. Dans cette hypothèse, le secteur privé ne dispose pas d'une totale liberté et doit respecter les termes de son contrat ; la puissance publique doit elle assurer le contrôle du service. La formule contractuelle applicable est alors celle de la *délégation de service public.*

3. CHOISIR UN TYPE DE CONTRAT POUR LA GESTION INDIRECTE

Le marché public

Le marché public est un contrat administratif par lequel une personne publique confie à son cocontractant, l'exécution de travaux, de fournitures ou des prestations de service, moyennant le paiement d'un prix versé directement par la personne publique contractante. Dans le cadre du marché, le titulaire ne se voit pas confier la responsabilité opérationnelle du service, mais seulement l'exécution, sous la direction et le contrôle de la personne publique, de tel ou tel élément du service public.

L'affermage

L'affermage est une convention à durée déterminée par laquelle la personne publique confie à un tiers, le fermier, le droit d'exploiter un service public. Les modalités en sont les suivantes :

- La personne publique affermante fournit à son cocontractant les moyens nécessaires à l'exploitation du service public. La réalisation des ouvrages et installations objet de l'exploitation incombe à la collectivité publique. L'utilisation de ce contrat suppose donc que la collectivité soit en mesure d'assurer le financement des ouvrages de premier établissement, soit par autofinancement, soit par crédit.
- Le fermier verse à la collectivité publique affermante une redevance forfaitaire, en contrepartie du droit d'exploiter le service public. Le versement de cette redevance permettra à la personne publique d'amortir les ouvrages qu'elle a construits et financés et de faire face aux charges de renouvellement.
- Le fermier gère le service public à ses risques et périls.
- Le fermier se rémunère grâce aux redevances versées par les usagers à l'occasion du service rendu. Le recours à l'affermage suppose donc l'existence d'usagers susceptibles de payer les prestations qui leurs sont fournies.

La concession

La concession de service public est une convention par laquelle une personne publique (le concédant) confie à une personne physique ou morale, privée, ou parfois publique (le concessionnaire), le soin d'assurer, pendant un temps déterminé la gestion d'un service public.

Le concessionnaire agit à ses risques et périls, mais sous le contrôle du concédant et perçoit une rémunération constituée par les redevances acquittées par les usagers à l'occasion du service rendu.

Le concessionnaire est normalement chargé de réaliser les ouvrages nécessaires au fonctionnement du service public. Il est donc chargé de construire (et de financer) puis d'exploiter les installations du service. Compte tenu des investissements à la charge du concessionnaire, la durée du contrat est souvent longue et tient compte de la durée d'amortissement. En fin de contrat, les ins-

tallations réalisées par le concessionnaire sont destinées à devenir la propriété de l'autorité concédante.

Les droits et obligations du concessionnaire

- *L'obligation d'exécuter personnellement.*

  Le concessionnaire étant choisi intuitu personae, il a l'obligation d'assurer personnellement la mission de service public dont il est investi par l'acte de concession. Toute cession à un tiers, non autorisée préalablement par le concédant, est nulle. Les héritiers du concessionnaire bénéficient cependant sauf disposition contraire du cahier des charges, d'un droit a poursuivre l'exploitation du service public.

- *L'obligation de respecter les "lois" du service public.*

  Le concessionnaire doit en particulier veiller à la continuité du service public et à son adaptation, assurer la continuité du service public. Alors même que la gestion du service public se heurterait à des difficultés imprévues, financières ou autres, le concessionnaire ne peut pas en principe interrompre le fonctionnement du service public et, encore moins, abandonner purement et simplement son activité. Le concessionnaire doit adapter son activité de service public aux exigences de l'intérêt général. Il n'y a pas de difficultés particulières, lorsque l'adaptation était prévue dans l'acte de concession. En cas de silence de l'acte de concession, le concédant peut mettre en oeuvre son pouvoir de modification unilatérale, pour imposer au concessionnaire un fonctionnement normal du service public.

  Ce pouvoir de modification unilatérale n'est cependant pas sans limite :

  - tout d'abord, ces modifications ne peuvent affecter les avantages financiers du concessionnaire ;
  - ensuite, les modifications imposées ne peuvent excéder une certaine ampleur. Quand il apparaît que la modernisation des techniques ou l'accroissement du service nécessaires pour faire face à l'évolution de l'intérêt général n'étaient pas envisageables au moment de la signature de l'acte de concession et aboutissent à la création d'un service public nouveau, le concédant doit proposer au concessionnaire un avenant au contrat de concession. Celui-ci pourra le refuser et sera alors réputé avoir renoncé à son privilège d'exclusivité pour les besoins nouveaux à satisfaire.
  - enfin, les modifications qui entraînent une rupture de l'équilibre financier de la concession ouvrent droit à une compensation financière au bénéfice du concessionnaire .

- *Sanctions des obligations du concessionnaire.*

  En pratique, les sanctions susceptibles d'être infligées au concessionnaire sont prévues au cahier des charges. Mais cela ne constitue pas une condition de leur légalité. L'administration peut prononcer des sanctions d'office et, si une liste de sanctions a été prévue au cahier des charges, elle n'a pas un caractère limitatif. Sauf disposition contraire, la sanction est précédée d'une mise en demeure. Elle est prononcée par le concédant, en vertu du privilège du préalable. La seule exception est constituée par la déchéance

qui, sauf disposition contraire du cahier des charges, ne peut être prononcée que par le juge administratif. Cela est particulier à la concession de service public, comme est particulier le pouvoir du juge d'annuler ces sanctions. Les sanctions applicables sont de trois types:

- *les sanctions pécuniaires* - soit en des pénalités contractuelles - : celles-ci sont prévues au cahier des charges, elles ont un caractère forfaitaire et sont encourues de plein droit, dès lors que le concessionnaire a failli à l'obligation qu'elles sanctionnent ;- soit en des dommages et intérêts qui réparent le préjudice subi par le requérant et dont le montant est fonction de l'étendue du préjudice subi.

- *la mise sous séquestre :* elle permet au concédant de se substituer temporairement au concessionnaire quand celui-ci n'assure pas le fonctionnement du service public. Le concédant ou le tiers qu'il délègue agit alors aux risques et périls du concessionnaire. La mise sous séquestre, mesure temporaire, sera suivie d'un retour à la normale ou de la déchéance du concessionnaire.

- *la déchéance :* Elle met fin à l'acte de concession. Elle est en principe prononcée par le juge administratif, à moins que le cahier des charges n'ait attribué ce pouvoir au concédant.

• *Les droits du concessionnaire*

Les stipulations contractuelles de concession peuvent prévoir divers avantages au profit du concessionnaire qui bénéficie, en outre, du droit à l'équilibre financier (que l'on trouve dans tous les contrats administratifs et du droit de percevoir une redevance sur l'usager).

- *les avantages consentis au concessionnaire.* Il peut s'agir d'avantages financiers, telles des avances, des garanties d'emprunt, des subventions. Il peut s'agir de privilèges accordés au concessionnaire : par exemple, exclusivité dans l'occupation du domaine public, privilège d'exploitation exclusive par lequel le concédant s'interdit de faire appel à des entreprises concurrentes ou d'autoriser leur implantation.

- *le droit à l'équilibre financier.* Ce droit n'est pas particulier à la concession de service public. Il vise à compenser les charges supportées par le concessionnaire pour faire face à l'évolution de l'intérêt général. Ces compensations financières interviennent en cas d'aggravation des charges imposées par l'autorité concédante, soit en vertu des prérogatives que lui confère le contrat et il suffit alors d'appliquer ledit contrat, soit en application de la théorie du fait du prince, soit en application de la théorie de l'imprévision.

- *le droit à la redevance.* Le concessionnaire est rémunéré par la redevance qu'acquitte l'usager à l'occasion du service rendu. Il ne s'agit pas de recettes fiscales. Le plus souvent, les tarifs pratiqués sont indexés, de telle sorte que la théorie de l'imprévision trouve peu à s'appliquer.

La fin de la concession.

La concession peut prendre fin par l'arrivée du terme prévu par l'acte de concession ou de manière anticipée.

- *L'arrivée du terme extinctif.*

  La concession ayant été prévue pour une durée déterminée, l'arrivée du terme fixé par les parties entraîne de plein droit la fin de la concession. Des possibilités de renouvellement peuvent avoir été prévues initialement ou négociées ultérieurement. En pratique, à conditions égales, le concessionnaire sortant bénéficie d'un droit de préférence en cas de renouvellement de la concession. Une prorogation de la concession initiale peut également être négociée par les parties, dans les cas et conditions prévues par les lois et règlements en vigueur.

- *La fin prématurée de la concession.*

  Elle peut intervenir par sanction, par rachat, du fait de la force majeure ou par changement dans la personne du concessionnaire.

  - *par sanction du concessionnaire : la déchéance.* Elle intervient à titre exceptionnel, en cas de faute grave du concessionnaire. La déchéance est en principe prononcée par le juge administratif, à moins que le cahier des charges n'ait reconnu ce pouvoir au concédant.
  - *par sanction du concédant : la résiliation aux torts et griefs.* La résiliation aux torts et griefs suppose une faute grave du concédant. Elle est prononcée par le juge administratif et s'accompagne d'une indemnisation du concessionnaire.
  - *par rachat unilatéral.* Imposé par l'autorité concédante, ce pouvoir de rachat existe toujours à son bénéfice. Il ne s'agit pas d'une sanction mais de la mise en oeuvre du pouvoir de résiliation que l'on rencontre dans tous les contrats administratifs. Ce rachat intervient pour des motifs d'intérêt général imposant l'abandon de l'activité de service public en cause ou un changement dans son mode de gestion. Le concessionnaire a droit à une indemnisation dont le montant sera déterminé par le juge et couvrira les pertes subies et le manque à gagner pour l'avenir.
  - *par rachat conventionnel.* Le plus souvent, la possibilité de rachat est prévue au bénéfice de l'autorité concédante dans l'acte de concession, ou négociée entre le concessionnaire et le concédant. Il s'agit alors d'un rachat conventionnel qui s'effectuera dans les conditions prévues par les parties.
  - *par force majeure.* Au cas de force majeure rendant définitivement impossible la poursuite de l'exploitation par le concessionnaire, il sera mis fin à la concession.
  - *par changement dans la personne du concessionnaire.* Les règles générales applicables même sans texte aux concessions de service public autorisent l'autorité concédante à prononcer la résiliation d'une telle concession attribuée à une personne morale lorsqu'elle constate que, par suite de mouvements affectant la répartition du capital social, le concessionnaire ne présente plus les garanties techniques financières ou de tout

autre ordre aux vues desquelles la concession avait initialement été attribuée. Le concessionnaire est indemnisé de la valeur des actifs qu'il doit céder au concédant.

La répartition des biens à l'échéance de la concession.

A la fin de concession, les biens sont répartis entre le concédant et le concessionnaire conformément au cahier des charges, qui distingue les biens de retour des biens de reprise et les biens propres.

- *les biens de retour.* Ces biens appartiennent au concédant ou ont été acquis par le concessionnaire mais sont nécessaires au fonctionnement du service public. Ils font retour au concédant gratuitement. Par exception, le concessionnaire aura droit à une indemnisation, lorsque les investissements auront été réalisés quelque temps avant la fin de la concession et n'auront pu de ce fait être amortis.
- *les biens de reprise.* Ce sont des biens qui peuvent être acquis par le concédant en fin de concession moyennant une indemnisation du concessionnaire.
- *les biens propres.* Les biens n'appartenant ni à l'une, ni à l'autre des catégories précédentes, sont considérés comme des biens propres et demeurent propriété du concessionnaire.

La gérance

Le gérant du service public agit pour le compte de la collectivité publique qui en contrepartie le rémunère et assume le risque financier. Le gérant est donc une sorte de prestataire de services. Il perçoit une rémunération fixe qui peut être complétée par des primes; il se trouve donc dans une situation proche de celle du régisseur.

La régie intéressée

La régie intéressée résulte, elle aussi, d'une convention par laquelle la personne publique confie à un régisseur, personne publique ou privée, le soin de gérer un service public. La régie intéressée présente deux caractéristiques :

- *L'une tenant au mode de rémunération du régisseur.*
  La qualification régie intéressée trouve sa justification dans le fait que le régisseur doit être incité à améliorer les résultats de son exploitation. Le régisseur n'est pas rémunéré par les usagers à l'occasion du service rendu ce qui le distingue du concessionnaire ou du fermier. Sa rémunération est versée par la personne publique. Elle est constituée de primes de gestion: le résultat financier n'étant pas le seul élément d'appréciation la qualité du service rendu les économies réalisées, l'extension d'activité ainsi que d'autres éléments de la gestion, peuvent entrer en ligne de compte et viennent compléter une rémunération fixe.
- *L'autre aux rapports entre le régisseur et la personne publique.*
  Alors que le concessionnaire et le fermier gèrent le service public pour leur propre compte, à leurs risques et périls, le régisseur, lui, agit pour le

compte de la personne publique. Cette technique est donc plus proche du mandat que de la concession ou de l'affermage. Tout dépend finalement de l'autonomie laissée au régisseur qui se trouve, du point de vue juridique, dans une situation intermédiaire selon les contrats entre la situation du concessionnaire ou du fermier et celle du mandataire.

4. PRÉPARER UN CONTRAT DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

Existe-t-il un cadre juridique et économique approprié?

- Les textes législatifs et réglementaires en vigueur doivent rendre possible le *recours* à une formule de gestion indirecte. Il ne faut pas que les textes en vigueur rendent impossible la délégation au secteur privé du service public considéré.

- Les textes législatifs et réglementaires doivent offrir un cadre juridique réalisant un *compromis* efficace entre les exigences du service public et les intérêts légitimes du cocontractant.

  Les contrats de délégation de service public reposent nécessairement sur un équilibre financier ; en contrepartie des obligations mises à sa charge par le contrat, le délégataire doit être assuré de percevoir une juste rémunération. Ces obligations doivent être clairement définies. Néanmoins, l'activité de service public implique l'existence d'un cadre inégalitaire. Les personnes publiques, demeurant responsables du service public, doivent disposer des moyens d'assurer le contrôle du délégataire et le cas échéant, d'imposer unilatéralement certaines mesures (sanctions, rachat, etc ...).

  Afin de *prévenir "une éventuelle position dominante"* du secteur privé, il importe de disposer d'un cadre juridique définissant notamment les normes régissant la passation et l'exécution de ce type de contrat.

  L'établissement de contrats types peut être une solution intéressante pour aider les collectivités locales à réaliser dans de bonnes conditions, la délégation au secteur privé d'un service public. Néanmoins, ces contrats types doivent être suffisamment souples pour permettre à chaque collectivité de tenir compte de ses spécificité propres.

- Sous réserve des contraintes normatives, le recours au secteur privé n'est envisageable que si certaines *conditions* sont réunies :

  - pour que le secteur privé puisse être intéressé par l'exploitation d'un service public, il faut que celle-ci soit attractive, c'est à dire qu'elle permette au secteur privé de gagner un juste profit.
  - le recours au secteur privé implique la possibilité de rémunérer ce dernier, soit directement par les usagers (concession, affermage), soit sur les crédits budgétaires de la collectivité.
  - le recours au secteur privé suppose l'existence d'opérateurs à même de réaliser ces prestations; cela peut impliquer le cas échéant, l'existence d'un cadre juridique permettant l'intervention de sociétés étrangères seules ou en partenariat avec des entreprises locales.

La préparation d'une procédure de mise en concurrence

Le choix du cadre contractuel

En fonction des contraintes du projet (ouvrages existants ou établir), des modalités de financement (redevances perçues sur les usagers, rémunération par la personne publique), du degré d'implication du secteur privé souhaité (association ou délégation), il convient tout d'abord de définir le cadre contractuel dans laquelle doit se dérouler "la contractualisation". Le choix du cadre contractuel peut également impliquer le respect de certaines normes légales régissant la passation de tel ou tel type de contrat.

La préparation de la mise en concurrence

Cette étape est particulièrement importante et décisive, car elle doit permettre à la collectivité publique concernée d'évaluer et de connaître ses besoins, ainsi que d'apprécier à la fois la nature et le coût réel des services dont elle envisage de confier l'exécution à une entreprise privée.

- *la définition de ses besoins* par la collectivité publique est d'autant plus importante qu'elle conserve la responsabilité du service. Il s'agit en particulier de définir l'étendue et la nature des missions confiées au cocontractant privé.
- *la définition précise des services* qui seront pris en charge par l'entreprise privée nécessite donc impérativement un audit de l'existant.
- la collectivité publique doit avoir une connaissance relativement précise des *moyens matériels et humains* qu'elle a mis en oeuvre jusque là par elle-même pour assurer la gestion du service, et également du coût de ce service. Cette appréciation du coût doit nécessairement inclure l'amortissement des installations et des matériels ainsi que leur entretien et leur renouvellement, c'est-à-dire leur remplacement à l'identique. Il faut également s'assurer que le secteur privé pourra bénéficier d'une juste rémunération et donc soit de l'existence des moyens budgétaires nécessaires à la rémunération du cocontractant, soit de l'existence d'usagers susceptibles de rémunérer le cocontractant.
- La municipalité doit également s'interroger sur le point de savoir si elle entend continuer à exploiter le service en régie simple sur certaines portions du territoire communal, ou au contraire étendre à l'ensemble du territoire communal le périmètre d'intervention de l'entreprise privée.

  Sur ce point, si la municipalité décide de confier la collecte au secteur privé par secteur géographique, il existe un risque de voir le secteur privé s'intéresser essentiellement aux secteurs rentables (quartiers hôteliers, quartiers résidentiels, etc ...) de sorte que les secteurs non-rentables risquent à terme de rester à la charge de la collectivité.

❑❑❑ *La privatisation de la collecte des déchets à Djedeida*

La commune de Djedeida envisage de confier la collecte des déchets au secteur privé. Elle doit ainsi se prononcer sur :

- l'étendue géographique du service confié au cocontractant,

- la nature des déchets concernés par l'intervention de l'entreprise privée et leur définition précise et limitative,
- les moyens à mettre en oeuvre,
- les conditions d'exécution du service (fréquences de collecte, etc ...).
- les modalités de rémunération de l'entreprise.

S'agira-t-il d'une rémunération forfaitaire à l'année pour un volume de déchets préalablement établi avec une marge qui constituera l'aléa financier de l'entreprise, c'est-à-dire son seuil de supportabilité contractuelle (tant que ce seuil qui lui a permis de dimensionner son matériel et d'établir ses comptes d'exploitation prévisionnel, n'est pas atteint, elle ne peut réclamer une augmentation de sa rémunération à la municipalité) ou bien une rémunération en fonction du tonnage réel collecté et évacué, ce qui nécessitera de définir préalablement les modalités de pesage de ces déchets et les conditions d'un contrôle à la fois sur la quantité et la qualité des déchets collectés et évacués ?

Après s'être interrogée sur ces différents points, la commune de Djedeida décide de confier au secteur privé la collecte des déchets sur un périmètre n'incluant que la zone hôtelière. Dans le cadre de ce contrat, le cocontractant sera rémunéré directement par la commune au moyen d'un prix forfaitaire. Le cocontractant devra fournir les moyens matériels (conteneurs, bennes de collecte) et humains (personnel) du service.

Compte tenu de ses objectifs, la commune de Djedeida décide de recourir à un marché public de prestation de service.

L'organisation de la consultation

La consultation recourt généralement à un appel d'offres, ouvert ou restreint. La formule de l'appel d'offres ouvert permet un large appel à la concurrence et est de nature à permettre à un grand nombre d'entreprises de répondre. Néanmoins, cette formule présente certains risques et en particulier celui de voir de nombreuses entreprises aux références et qualifications très différentes se présenter à un même marché avec des soumissions de qualité très inégale.

❑❑❑ *La passation des marchés à Djedeida*

Pour la passation du marché public relatif à la collecte des déchets ménagers dans la zone hôtelière, la commune de Djedeida a décidé de recourir à un appel d'offres international, dont le principe est consacré par l'article 40 du Décret portant réglementation des marchés publics. Les articles 43 et 44 du Décret précisent que l'appel d'offres peut être ouvert ou restreint.

Dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, le "mieux-disant" n'est pas nécessairement le "moins-disant". Il existe donc un risque de voir le service acheteur tenir compte du prix le plus bas, alors que celui-ci n'apporte pas toutes les garanties.

Dans l'appel d'offres restreint, la procédure est divisée en deux temps :

- *Phase 1 : Sélection des candidats.* Durant cette première phase, l'appel d'offres permet de sélectionner les entreprises qui seront admises à présenter une offre durant la seconde phase de la procédure. Cette sélection s'organise en principe sur la base de critères administratifs et techniques per-

mettant d'évaluer les capacités techniques, les garanties professionnelles et financières des entreprises. Elle doit permettre de retenir pour la seconde phase de la procédure, des entreprises présentant toutes les garanties requises pour assurer le service et de niveau comparable. En outre, elle doit permettre de vérifier que la concurrence est à même de jouer pleinement. Pour prévenir ce risque, il est important que dans leur dossier de candidature, les entreprises candidates indiquent clairement leurs liens financiers avec toutes les entreprises susceptibles d'être intéressées par le marché.

- *Phase 2 : Remise des offres.* Durant cette seconde phase, à laquelle seules les entreprises dont la candidature a été retenue peuvent participer, les candidats sont invités à présenter leur offre dans le respect des prescriptions résultant des documents de consultation. Les qualités techniques, professionnelles et financières des entreprises ayant été préalablement examinées, durant cette seconde phase, la Commission d'Examen des Offres portera son intérêt sur les propositions de l'entreprise afin de sélectionner l'entreprise la "mieux-disante".

Les documents de consultation

Il importe d'attacher une extrême attention à la préparation des documents de consultation. De la qualité et de la précision des documents de consultation découle directement l'existence d'une réelle et effective mise en concurrence. Ces documents doivent permettre aux entreprises d'avoir une parfaite connaissance notamment des prestations à assurer, des exigences particulières de la collectivité et ce, dans le respect des prescriptions relatives aux marchés publics.

- *Avis d'appel de candidatures.*

  En cas d'appel d'offres restreint, cet avis doit comporter au minimum les prescriptions obligatoires en vertu des textes réglementaires. En outre, il doit également indiquer de manière sommaire :

  - l'objet du marché,
  - les documents et justificatifs à produire par les candidats établissant leurs garanties professionnelles et financières, et
  - le délai de validité des offres.

- *Le Règlement de Consultation.*

  Ce document précise les conditions d'organisation de l'appel à concurrence, les précisions concernant l'objet du marché, les conditions dans lesquelles seront jugées les offres, etc ... Il conviendra d'accorder une attention toute particulière aux critères de jugement des offres. En effet, par leur intermédiaire la collectivité doit indiquer sur quels éléments seront jugées les offres (prix, qualité des prestations, etc ...). Ces critères doivent être objectifs et permettre de mettre en évidence l'offre la meilleure.

- *Le Cahier des Charges.*

  Ce document constitue l'élément essentiel de la consultation puisqu'il précise les conditions dans lesquelles sera assurée l'exécution des prestations et constitue le projet de contrat.

Il y a lieu d'indiquer que dans l'intérêt de la Collectivité, c'est à elle que doit incomber la préparation du projet de contrat. Il ne doit être procédé au lancement d'une consultation que lorsque les pièces du document d'appel d'offres ont été complètement élaborées.

Le Cahier des Charges (ou projet de contrat)

Le cahier des charges, sur la base duquel les entreprises candidates devront établir leur offre et qui est inclus dans le dossier d'appel d'offres, constitue le futur contrat qui va lier la municipalité à l'entreprise privée. Ce cahier des charges devrait être suffisamment précis et détaillé pour ne faire ensuite l'objet que d'une simple mise au point (pour en adapter les dispositions aux caractéristiques de l'offre présentée par l'entreprise retenue), et non d'une renégociation sous peine de remettre en cause les conditions de la concurrence. Il doit préciser les points suivants :

- la nature des prestations confiées au titulaire ;
- le périmètre d'intervention ;
- les caractéristiques du service demandé ;
- les modalités de rémunération de l'entreprise ;
- les modalités d'actualisation ;
- la durée du contrat ;
- les obligations de l'entreprise ;
- le sort du matériel en fin de contrat ;
- les pénalités contractuelles et autres sanctions ;
- les garanties financières apportées par l'entreprise.

❑❑❑ *Le cahier des charges de Djedeida*

Dans le cas de Djedeida, ce cahier des charges doit préciser les points suivants :

- *La nature des déchets à collecter et à évacuer* ;
- *La nature des prestations confiées au titulaire*, collecte et évacuation jusqu'au lieu de décharge des ordures ménagères, et fourniture des moyens matériels et humains ;
- *La définition des caractéristiques proprement dites du service qui lui sera demandé* : fréquence des collectes, emplacement des rues à nettoyer, caractéristiques du matériel nécessairement soumis à l'agrément de la municipalité,
- *Les modalités de rémunération de l'entreprise* :
  - en cas de rémunération au forfait, la détermination d'un tonnage prévisionnel annuel correspondant à l'engagement de l'entreprise lui permettant d'évaluer à l'avance le nombre et le dimensionnement de son matériel ;
  - en cas de rémunération au tonnage, les modalités de contrôle des déchets portant à la fois sur la qualité et la nature des déchets collectés et évacués par l'entreprise ;
- *Les modalités d'actualisation* (variation automatique du prix en fonction de l'évolution de certains indices économiques représentatifs des charges du service) et de révision du prix (par voie d'avenant) en cas d'évolution brutale de l'environnement du service (modifications des normes, augmentation ou diminution substantielle des prestations à la charge du cocontractant, etc ...) ;

- *La durée du contrat.* Cette durée doit être proportionnelle à l'importance des investissements à la charge du cocontractant et doit lui permettre d'amortir les investissements qu'il réalise à l'origine ou en cours de contrat ;
- *Les obligations de l'entreprise* pour assurer l'entretien et le renouvellement du matériel, cette clause étant indispensable dans l'intérêt de la continuité du service ;
- *Le sort du matériel en fin de contrat.* En principe l'entreprise en est propriétaire. La municipalité peut décider de racheter ce matériel en fin de contrat, moyennant le paiement d'une valeur résiduelle déterminée à l'avance qui n'est pas encore amorti au terme du contrat ;
- *Les pénalités contractuelles et autres sanctions applicables en cas de non respect par l'entreprise de ses obligations.* Les cas de pénalités et le montant des sommes forfaitaires qui seront mises à la charge de l'entreprise devront être déterminés avec beaucoup de soin ; il en sera de même pour les conditions et modalités de mise en régie provisoire ou de déchéance (des exemples de faute grave doivent être fournis dès la rédaction du cahier des charges), ou pour un motif d'intérêt général. Les conséquences de ces deux cas de résiliation doivent nécessairement être envisagées soigneusement dès le cahier des charges.
- *Les modalités d'exercice par la municipalité de son pouvoir de contrôle sur l'exploitation du service par l'entreprise privée.* Ce contrôle doit porter sur les aspects techniques et financiers de l'exploitation. Il est indispensable d'imposer à l'entreprise de produire chaque année un compte rendu technique et financier de l'exploitation du service, les informations à fournir dans le cadre de ce compte rendu devant être détaillées préalablement dès le cahier des charges ;
- *Les garanties financières apportées par l'entreprise.* Il peut s'agir d'une caution bancaire ou encore d'une retenue de paiement.

5. CONCLURE LE CONTRAT ET EN CONTRÔLER L'EXÉCUTION

Conclure

La conclusion du contrat marque la fin de la procédure de passation. A l'occasion de la signature du contrat, les conditions de l'appel à la concurrence ne doivent pas être remises en cause. Les conditions d'exécution des prestations, les conditions de rémunération, d'actualisation des prix, etc ... ne doivent pas être modifiés. A ce stade, seules des précisions pourront être apportées. La collectivité doit également tenir compte, préalablement à la signature des contrats, des règles de tutelle qui s'imposent à elles.

Contrôler l'exécution du contrat

La signature du contrat et la prise en charge du service par le cocontractant privé ne doivent pas conduire la collectivité à se désintéresser du service. Pendant toute la durée du contrat, la collectivité doit s'assurer que le cocontractant exécute l'ensemble de ses obligations conformément au contrat. La collectivité doit se doter des moyens et des outils nécessaires pour assurer le contrôle de l'exécution du contrat.

Ce pouvoir de contrôle est particulièrement important, lorsque le contrat comporte un degré d'intégration très poussé de l'entreprise privée à la mission de service public de la commune, c'est-à-dire lorsqu'on se situe dans un cas de

quasi-délégation de service public par la municipalité à une entreprise privée (donner des exemples d'information devant impérativement figurer dans les comptes rendus techniques et financiers à partir des contrats déjà établis).

Seul l'exercice du pouvoir de contrôle permet de s'assurer que le service est exploité conformément aux dispositions contractuelles. Si ce n'est pas le cas, le contrôle peut alors servir de fondement à l'exercice du pouvoir de sanction en cas de méconnaissance, c'est-à-dire d'exécution fautive ou d'inexécution par l'entreprise de ses obligations. De même, l'exercice effectif par la municipalité de son pouvoir de contrôle lui permet de s'assurer que les modalités de fourniture du service public sont adaptées à ses besoins.

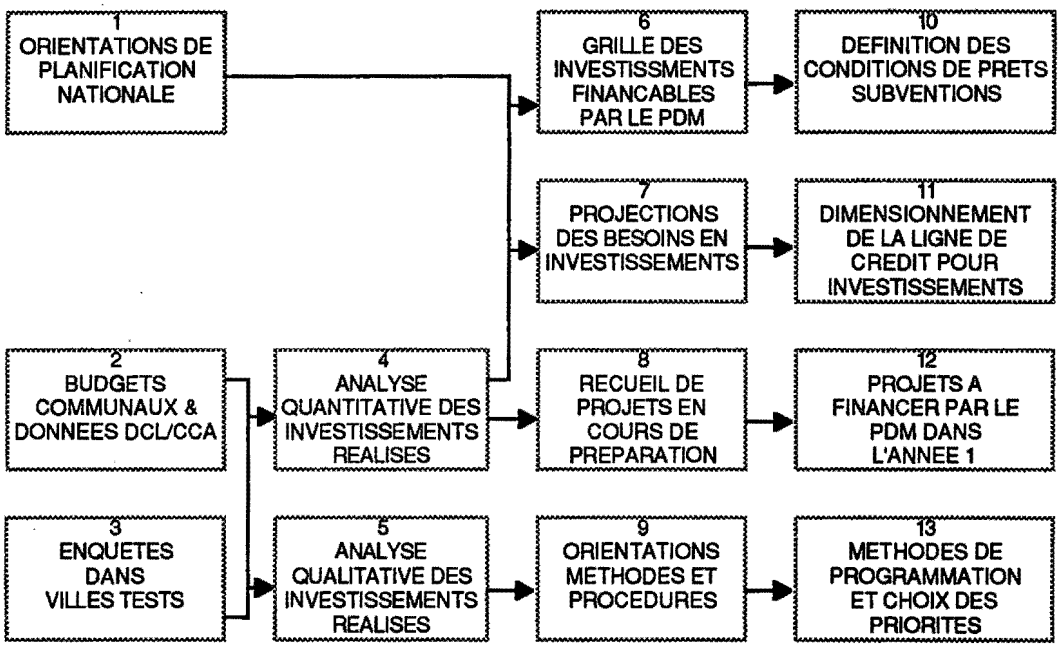
Enfin et surtout, l'intervention du secteur privé ne doit pas se traduire par une remise en cause des prérogatives inaliénables et imprescriptibles appartenant aux collectivités publiques. Il importe de garder présent à l'esprit que si le co-contractant privé n'est pas contrôlé, il risque rapidement de prendre certaines libertés. L'autorité publique doit donc conserver ses prérogatives et les exercer. En tant que de besoin, il peut être opportun de prévoir au niveau législatif et réglementaire, certaines dispositions confortant les pouvoirs des collectivités publiques et les obligeant à exercer effectivement ceux-ci.

6
FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

*Démarche - **1.** Diagnostiquer la production des équipements municipaux - **2.** Estimer le volume d'investissements - **3.** Définir les types de projets finançables par le PDM - **4.** Constituer une "banque de projets" - **5.** Mettre en place ou améliorer les outils de programmation - Illustration pays*

FICHE 50

Démarche pour le financement des investissements



Cette composante est la plus importante du PDM au regard des coûts qu'elle représente. Il s'agit notamment d'estimer la ligne de crédit sur laquelle seront financés les projets communaux dans le cadre du PDM. On décrira successivement (a) la démarche adoptée lors de l'étude de préparation du PDM, (b) les caractéristiques de la production des équipements communaux, (c) le diagnostic de cette production, (d) les orientations proposées pour le PDM.

Objectifs - Démarche

La "composante Investissements" du PDM justifie généralement l'affectation de l'essentiel des financements mobilisés dans le cadre du Projet. Au niveau de la phase de Préparation, les objectifs de cette composante centrale peuvent être résumés de la manière suivante :

- Définir les types de projets communaux finançables dans le cadre du PDM,
- Dimensionner les volumes de financement à apporter et leurs conditions d'octroi,
- Assurer le démarrage du PDM grâce à des opérations d'investissement déjà identifiées ou rapidement identifiables,
- Améliorer, au niveau des communes, les procédures d'identification, de programmation, de préparation et d'exécution des projets.

Ces objectifs exigent une bonne connaissance de ce qui caractérise la production des équipements communaux dans le pays. Les sources utilisées sont généralement : (1) les documents du Plan qui recouvrent les orientations d'investissements mises en oeuvre par les différentes Administrations publiques (État, collectivités locales, entreprises publiques, etc...) (2) les budgets et les comptes communaux, (3) les résultats des enquêtes menées dans les villes-tests.

La confrontation des résultats fournis par ces différentes approches permet ensuite d'argumenter en faveur du ou des scénarios proposés en matière de couverture des besoins d'investissement par le PDM.

La démarche retenue se différencie très sensiblement de celle adoptée dans les projets sectoriels (Projet eau, assainissement, etc ...) : la diversité des acteurs impliqués et des opérations susceptibles d'être financées dans le PDM donne la priorité à la définition des conditions d'intervention et non pas à l'analyse de projets spécifiques. Au niveau de la phase de Préparation, la composante Investissements n'a pas vocation à préparer des dossiers bancables mais à définir les procédures et modalités de constitution et de présentation de ces dossiers bancables. Au même titre que les deux autres composantes traitées dans le Guide (composantes Finances Locales et Organisation/Formation), la composante Investissements est donc étroitement imbriquée aux questions posées par le montage du PDM (cf. Chap. 7).

Caractériser la fourniture des équipements municipaux

Pour faire suite au paragraphe précédent, et afin de compléter la démarche mise en oeuvre dans les parties suivantes, on rappellera quelques grandes caractéristiques de l'investissement local.

La production des équipements communaux répond à des enjeux considérés comme de plus en plus importants, recouvre des secteurs divers et implique des acteurs multiples. Ces caractéristiques doivent être prises en compte dans l'élaboration des orientations et des procédures du PDM.

Des enjeux de plus en plus importants...

Le volume des investissements municipaux est une des expressions les plus tangibles du dynamisme local. Le rôle attendu des communes est de fournir des services publics de plus en plus diversifiés et de plus importants en volume ce qui implique un effort permanent d'équipement, une gestion financière plus performante, une allocation judicieuse des ressources et une plus grande efficacité dans la préparation et la conduite des projets. La légitimité de l'institution communale en dépend de plus en plus.

On donnera un aperçu des enjeux qui soutiennent cette évolution :

- l'enjeu économique : les équipements locaux conditionnent en effet la productivité des activités économiques implantées dans la commune (une insuffisance de la voirie, la défaillance d'un service public de base ou l'absence d'un équipement entraînent des pertes d'efficacité et de production pour les entreprises.)
- l'enjeu social : la satisfaction des besoins de la population mais également l'effort de solidarité envers les catégories sociales les plus démunies.
- l'enjeu environnemental : la commune constitue l'institution la mieux indiquée pour entreprendre des actions rapprochées de sauvegarde du milieu urbain et du cadre de vie.

Des investissements multi-sectoriels...

L'éventail des investissements susceptibles d'être pris en charge par les municipalités est de plus en plus large. Il couvre des domaines tels que la voirie, les réseaux, les équipements administratifs, sociaux, économiques. Cet éventail est appelé à s'élargir, l'État ayant tendance à charger les communes de missions nouvelles et à étendre leurs compétences (tels que construction et maintenance d'équipements de proximité dans le domaine social et éducationnel). Les besoins d'équipement au niveau local augmentent et se diversifient sous l'influence de plusieurs facteurs :

- la croissance démographique;
- l'élévation du niveau de vie qui fait émerger de nouveaux types de besoins (les équipements sportifs lourds sont ressentis dans certains pays comme nécessaires);
- le rattrapage des disparités de niveaux d'équipements entre quartiers d'une même commune (exigence pressante d'équité);
- un effort accru de maintenance du patrimoine municipal existant est requis du fait d'une insuffisance passée dans ce domaine et du vieillissement des équipements.

Des acteurs multiples...

De la conception à la mise en oeuvre et à la gestion, les équipements municipaux font appel à des tâches très diversifiées, telles que : identification et hiérarchisation des besoins; élaboration et dimensionnement des programmes, localisation, variantes techniques, modes de gestion des projets ; évaluation et budgétisation; approbation par la tutelle ; recherche et mise en place des financements; études d'exécution, appel d'offres, choix des entreprises et contractualisation ; contrôle des travaux, gestion financière des projets, réception d'ouvrages ; exploitation et maintenance. Les acteurs impliqués sont donc multiples. On distinguera surtout :

- *au niveau de la prise de décision* . Le Conseil municipal, et le Maire (exécutif communal) ont la responsabilité de choisir et d'inscrire au budget de la commune les projets d'investissement qu'ils ont décidés. Selon les pays et les systèmes locaux, l'intervention de la tutelle est plus ou moins contraignante (a priori, a posteriori, tacite ou expresse, contrôle d'opportunité ou simplement de légalité, soumise à un planification nationale ou non...).

  Les départements ministériels assistent les communes (directement ou à travers les services déconcentrés) dans leur rôle de Maître d'ouvrage ou peuvent même être partie prenante dans leur prise de décision. Ils assurent, conjointement avec les communes, la maîtrise d'ouvrage de certaines catégories de projets (équipements scolaires ou de santé, projets de réhabilitation de quartiers sous-équipés et financés sur des ressources dégagées au niveau national).

- *au niveau du financement.* Les communes ont affaire à divers intervenants: intermédiaires financiers (Banque spécialisée, Caisse, Fonds d'Equipement...) pour l'obtention des prêts, tutelle, départements concernés pour l'obtention des subventions. Les bailleurs de fonds extérieurs interviennent indirectement dans le processus de financement et d'agrément des projets à travers les intermédiaires financiers . Le reste des financements est assuré par les communes sur leurs ressources propres.

- *au niveau de la conception et de la conduite des projets.* Pour les petits projets, l'apport des services techniques des communes, ou des services déconcentrés peut suffire, mais le recours aux prestataires de services extérieurs est nécessaire pour les projets nécessitant plus d'effort de conception.

  Les communes recourent parfois aux services techniques déconcentrés comme maîtres d'ouvrage délégués pour la supervision de la conception et de l'exécution. Ces acteurs sont responsables à des degrés divers de l'efficacité du processus de réalisation des équipements municipaux, depuis l'identification jusqu'à la réception de l'équipement et sa mise en exploitation. Ils interviennent selon des procédures ou une réglementation qui conditionnent leurs approches et organisent leurs rapports mais n'est pas pour autant garant d'efficacité.

  Le recours à des opérateurs semi-publics (économie mixte) ou privés est fréquent pour les opérations d'aménagement et d'habitat; toutefois, dans les systèmes locaux des pays intermédiaires, ce type d'intervention est encore peu assuré par les communes.

1. DIAGNOSTIQUER LA PRODUCTION DES ÉQUIPEMENTS MUNICIPAUX

Situer l'effort d'équipement des communes par rapport aux autres collectivités publiques, mesurer l'évolution de cet effort dans le temps et faire ressortir la structure fonctionnelle des investissements municipaux et les stratégies de financement adoptées.

Le diagnostic est effectué à partir de l'examen des investissements réalisés au cours des 5 dernières années. L'analyse est menée (a) au plan quantitatif et (b) qualitatif; (c) elle donne lieu à comparaison des réalisations avec les prévisions.

Analyse statistique des investissements réalisés

Le volume des investissements effectués ou prévus par les collectivités locales est une des expressions les plus tangibles du niveau du dynamisme local.

L'analyse des investissements directs des communes doit permettre (a) de situer l'effort d'équipement des communes par rapport aux autres collectivités publiques, (b) de mesurer l'évolution de cet effort dans le temps et (c) de faire ressortir la structure fonctionnelle des investissements municipaux ainsi que les stratégies de financement adoptées. L'analyse distinguera les collectivités locales en fonction de leur taille et de leur catégorie budgétaire.

A cet effet ont établira trois fiches :

- effort d'investissement des communes comparé à l'investissement national et à celui des autres collectivités publiques au cours des 5 dernières années et investissements par catégorie de communes. (fiche 51).
- répartition des investissements par secteur: cette répartition renseigne sur les priorités en matière d'équipement et sur les compétences réellement exercées par les communes. (fiche 52).
- évolution de la structure de financement. Cette structure traduit la stratégie d'investissement des communes (fiche 53).

FICHE 51
Évolution de l'investissement national et communal (en MD)

	1990	1991	1992	1993	1994	prévisions 1995	croissance
1 Agriculture et pêche	644	639	664	706	546	523	-4,10%
2 Indust. non manufact.	578	597	704	855	791	856	8,20%
3 Industrie manufacturière	511	578	620	639	749	824	10,00%
4 Services	1 377	1 714	1 631	1 655	1 664	1 745	4,80%
5 Equipements collectifs	267	382	345	380	339	360	6,20%
6 Total	3 377	3 910	3 963	4 235	4 089	4 308	4,90%
7 Investissts secteur public	1688	1916	1902	1964	1845	2100	2,2 %
8 Investissements communaux	62,2	74,5	79,9	82,2	81	86,5	6,80%
9 dont Catégorie 1	31,1	38	40	42,4	40,5		6,80%
10 dont Catégorie 2	24,6	29,8	32	32,5	32,4		7,10%
11 dont Catégorie 3	6,5	6,7	8	8,3	8,1		5,50%
12 Part du secteur public (=7/6)	50%	49%	48%	46%	45%		
13 Inv. Comm./total (=8/6)	1,80%	1,90%	2,00%	1,90%	2,00%		
14 Inv. Comm./ sect.public (=8/7)	3,70%	3,90%	4,20%	4,20%	4,40%		

FICHE 52
Évolution de l'investissement communal par catégorie (en MD)

	1990	1991	1992	1993	1994	%	93/95
Réseaux et services	*38,6*	*41,6*	*44,5*	*46,8*	*45,0*	*55,6%*	*3,9 %*
1 Voirie	19,8	23,7	26,5	30,0	27,1	33,5%	8,2 %
2 Assainissement	5,3	4,2	4,3	4,4	4,1	5,1%	-6,2 %
3 Éclairage public	4,7	4,9	5,0	4,3	6,2	7,7%	7,2 %
4 Ordures ménagères	6,1	6,3	5,8	5,7	5,3	6,5%	-3,5 %
5 Espaces verts	2,7	2,5	2,9	2,4	2,3	2,8%	-3,9 %
Bâtiments	*15,3*	*21,9*	*24,1*	*24,4*	*24,3*	*30,0%*	*12,3 %*
6 Bâtiments admin.	10,2	13,3	11,2	11,3	13,9	17,2%	8,0 %
7 Projets économiques	5,1	8,6	12,9	13,1	10,4	12,8%	19,5 %
Aménagement	*2,0*	*3,6*	*3,2*	*3,6*	*3,2*	*4,0%*	12,5 %
8 Aménagement foncier	1,0	1,5	1,4	1,6	1,7	2,1%	14,20%
9 Réhabilitation de quartiers	1,0	2,1	1,8	2,0	1,5	1,9%	10,70%
Autres	*6,3*	*7,4*	*8,3*	*8,3*	*8,5*	*10,5%*	*7,8 %*
10 Matériels, équipements.	5,1	5,9	6,6	6,5	6,9	8,5%	7,8 %
11 Divers	1,2	1,5	1,7	1,8	1,6	2,0%	7,5 %
12 Total	62,2	74,5	80,1	83,1	81,0	100%	*6,8 %*

FICHE 53

Évolution du financement des investissements

	1990	1991	1992	1993	1994	tx.croiss
	62,2	74,5	79,9	83,2	81	6,8 %
1 autofinanct MD	16,8	19,4	23,2	25	23,5	8,8 %
%	27%	26%	29%	30%	29%	
2 subventions MD	24,9	29	28,8	29,1	25,1	0,2 %
%	40%	39%	36%	35%	31%	
3 prêts MD	20,5	26,1	28	29,1	32,4	12,1 %
%	33%	35%	35%	35%	40%	
4 Total MD	62,2	74,5	79,9	83,2	81	6,80%
5 Taux d'exécution	49 %	51%	50 %	60%	62 %	

❑❑❑ *Commentaires des fiches 51 à 53*

1 *Le poids des investissements communaux* . Les investissements communaux sont passés de 62 à 81 MD entre 1990 et 1994, soit un accroissement annuel de 6,8%. Ils représentent environ 2% de l'investissement national (4 089 MD en 1994) et 4,4 % de l'investissement du secteur public.(1 845 MD en 1994), ce qui est faible.

2 *La répartition des investissements par secteur* indique une part prépondérante dans les "réseaux et services" (56% dont 33,5% pour la voirie) devant "bâtiment" et "aménagement" (12%). Les secteurs concernant l'environnement (assainissement, espaces verts et ordures ménagères) marquent une croissance négative depuis 1990. La plus forte progression a été enregistrée par le secteur des "projets économiques" (marchés, gares routières etc...), qui répondent à une demande forte et ont l'avantage d'assurer une récupération de coûts importante.

3 *Investissements par catégories de communes*. La répartition des investissements par catégories de communes a peu évolué depuis 5 ans : 50 % du total pour la catégorie 1 40 % pour la catégorie 2 et 10 "% pour la catégorie 3. des investissements . La croissance la plus forte concerne la catégorie 2 (7,1%) devant la 1 (6,8%) et la 3 (5,5 %).

4 *Évolution du financement des Investissements* . Le financement se répartit en 1994 entre autofinancement (29%) subventions (31%) et prêts (40%). Au cours des dernières années, la part de l'autofinancement a augmenté annuellement de 8,7% et celle des prêts de 12,1% alors que les subventions se sont stabilisées (0,2%). Quant au taux de réalisation, il est passé de 49 % en 1990 à 62 % en 1994

Analyse qualitative de la production des équipements communaux

La mise en évidence des insuffisances dans la production des équipements municipaux s'établit sur la base du canevas suivant qui reflète l'échéancier de réalisation :

- *l'identification* des projets s'effectue-t-elle sur la base d'une programmation des investissements et d'une sélection des priorités
- *la préparation* des projets est-elle suffisante?
- l'*évaluation* et ou l'approbation des projets se conforme-t-elle à des procédures simples et rapides ?
- *le financement* des projets est-il assuré ?
- *l'exécution* s'opère-t-elle dans des conditions satisfaisantes

□□□ *Almasie : les insuffisances dans la production des équipements communaux*

1. *L'identification des projets*: est défaillante en l'absence d'une appréciation globale et hiérarchisée des problèmes (pas d'inventaire du patrimoine municipal ni de vision claire de l'extension de la ville) et à cause de la faiblesse de l'encadrement technique.

2. *La programmation des investissements* est demandée aux communes par le Ministère de tutelle pour mieux coordonner les planifications locales et nationales et affiner les prévisions de besoins de financement (mais elle répond surtout au souci de s'assurer du réalisme du schéma de financement et de répartir les financements disponibles). Le classement des priorités n'est pas souvent pris en compte lors de l'élaboration de cette programmation, et dans la pratique, on constate que les réalisations s'écartent notablement des prévisions par défaut de mise à jour des PIC. On peut observer par ailleurs, que les capacités d'endettement des communes calculées avant la mise en oeuvre des PIC, peut avoir largement évoluer depuis biaisant les plans de financement initialement prévus.

3 *La préparation des projets* manque de rigueur. L'absence d'une véritable étude préliminaire a pour conséquences des choix mal justifiés concernant dimensionnement et sélection des programmes, localisation, reconnaissance du sol, modifications en cours de travaux...

4 *L'évaluation des projets* n'obéit à aucune procédure écrite et donne lieu à de nombreux va-et-vient entre la commune et la tutelle, d'autant que cette dernière ne dispose guère de moyens pour effectuer une évaluation efficace et fiable. Pourtant, cette tutelle multiplie les contrôles (à l'engagement, à l'approbation, a posteriori) et double son approbation du budget d'une obligation de soumettre à son accord toute demande de prêt. Ces contrôles entraînent des lenteurs administratives qui ralentissent l'ensemble du processus de réalisation.

5 *Le système de financement* des projets manque de lisibilité et de procédures clairement identifiées. Il est souvent ralenti par la médiocrité de la budgétisation en raison d'une connaissance tardive de l'excédent budgétaire affectable à l'autofinancement ou d'un retard pour l'attribution des subventions ou crédits . Enfin, la fluctuation des ressources transférées à partir de la fiscalité nationale complique encore ce processus..

6 *L'exécution des projets* se heurte à d'autres difficultés:

- études d'exécution: insuffisance des crédits, faibles compétences pour élaborer les termes de référence des études ou pour les superviser, méconnaissance des procédures de consultation des bureaux d'études.
- passation des marchés : lourdeur des procédures, interventions en cascade des instances d'approbation des marchés et de vérification des disponibilités des crédits, entraînant retards pour le démarrage des travaux;
- exécution des travaux. retards de paiement des entreprises par rapport aux dispositions prévues par le marché (la trésorerie disponible est consacrée en priorité au règlement des dépenses de fonctionnement obligatoires), modifications techniques occasionnés par les insuffisances des études .

La programmation tient une place particulière dans l'analyse qualitative des investissements locaux. Dans de nombreux pays en développement, la faiblesse des outils de programmation des investissements va de pair avec l'importance prise par des mécanismes de planification souvent rigides et contrôlés par l'échelon central.

L'existence de tels outils peut toutefois faciliter la mise en place de procédures plus souples et plus adaptées de programmation des investissements à financer dans le cadre du PDM.

❑❑❑ *Almasie: programmation et priorité des projets communaux*

1. *Identification des directives nationales* . Les orientations du VII° Plan, (dont les dates d'exécution correspondent d'assez près à celles du PDM), indiquent que "l'investissement du secteur public se maintiendra à son niveau antérieur. Cette relative stagnation devrait être l'occasion de stimuler l'initiative du secteur privé. Par ailleurs, elle correspond à une volonté de décentralisation, qui devrait se concrétiser par un soutien plus important à l'investissement communal...)"et" les priorités devront se porter sur les actions concernant la protection de l'environnement et notamment sur la réhabilitation des quartiers urbains défavorisés, où la dégradation des conditions de vie est la plus grave..."

2 *Compatibilité des projets avec les directives nationales.* Par rapport aux projets des 5 dernières années, une réorientation s'avère nécessaire. Les opérations de réhabilitation représentent moins de 2 % de l'investissement communal (1,5 MD en 1994); par ailleurs, les services d'assainissement, d'ordures ménagères, d'espaces verts, qui touche directement la protection de l'environnement ont eu une croissance négative (respectivement de - 5,9 %, 3, 8 % et -4,5 %).

3 *Programmation, priorité des investissements. et PIC.* Les communes préparent, sous l'impulsion de la DCL, un PIC triennal (Programme d'Investissement Communal), qui doit théoriquement traduire les priorités municipales. Les conclusions sont les suivantes:

- les PIC qui devraient servir de support à l'identification des projets communaux sont généralement décevants., notamment parce que les directives de l'INP (Institut National de la Planification) sont trop ambitieuses comparés aux ressources disponibles dans les communes.
- seules, quelques grandes villes (Djedeida, Laaroussa) établissent ce PIC sur la base d'investigations sérieuses. On notera toutefois le cas d'El Ksar, qui s'est lancée dans une étude importante, mais dont les résultats sont restés décevants, parce que trop théoriques.
- dans les autres cas, les projets de ces PIC reflètent mal les véritables besoins des communes et s'orientent quelquefois vers des projets somptuaires, dont le coût est disproportionné par rapport aux ressources ce la commune.

Toutefois, cet outil marque un progrès par rapport à la décennie précédente. Il a habitué les communes à formuler des prévisions triennales. Certes, les résultats sont assez décevants, mais on doit considérer cet outil comme un outil dont l'utilisation devra être améliorée dans le cadre du PDM.

4. Parmi les autres outils dont disposent les communes, le Plan d'urbanisme constitue un document de référence, mais, comme précédemment, il n'y pas presque jamais d'articulation entre ce document, le PIC et les projets soumis à la CCA. Toutefois, des tentatives ont été entreprises dans ce sens à Laaroussa et El Ksar. Elles mériteraient d'être reprises et tester sur d'autres villes à l'occasion de la réalisation du PDM.

2 ESTIMER LE VOLUME DES FUTURS INVESTISSEMENTS COMMUNAUX

Quelle évolution probable des investissements communaux ? Quel impact sur le PDM?

L'analyse quantitative des investissements communaux doit permettre d'estimer l'évolution probable des investissements communaux sur les années d'exécution du PDM et même au-delà. Cette estimation permettra au moment du montage du Projet de situer le PDM et l'apport de financement qui lui est rattaché par rapport à l'ensemble de l'effort financier consenti au niveau de l'investissement local.

Cette estimation globale des investissements communaux peut suivre plusieurs méthodes :

- Évolution fil de l'eau établie à partir des résultats du diagnostic effectué précédemment (fiche 54 - scénario 1)
- Évolution attendue par le Plan et reflétant les hypothèses de travail du Gouvernement (fiche 54 - scénario 2)

La présentation comparée de ces différentes hypothèses est utile pour la suite de la préparation du Projet. Il est en particulier intéressant que les simulations distinguent les grandes catégories d'investissements et éventuellement la nature ou les strates de collectivités locales concernées afin de mieux pouvoir définir les priorités du PDM.

Les estimations des investissements à venir seront confrontées à la simulation financière sur la capacité des communes à investir dans les prochaines années effectuée au niveau de la composante Finances locales (cf. Chap. 3), ce qui permettra de resserrer les perspectives d'investissements autour d'une hypothèse probablement plus réaliste.

La part des investissements à financer dans le cadre du PDM sera finalisée au niveau du Montage, après intégration des modalités précises de financement du Projet (cf. Chap. 7).

FICHE 54

Perspectives d'évolution du financement des investissements (en MD)

		(%)	1996	1997	1998	1999	2000	96/00
	Scénario 1 : progression modérée de l'investissement et taux soutenu de subventions							
1	autofinancement	30%	27	30	33	37	43	171
2	subventions	25%	23	25	28	31	36	142
3	prêts	45%	41	45	50	56	65	256
4	Total	100%	91	100	111	125	143	570
5	tx. croiss.		7%	9%	11%	13%	15%	10%
	Scénario 2 : progression forte de l'investissement et taux modéré de subventions							
1	autofinancement	30%	27	33	41	56	83	240
2	subventions	15%	14	16	21	28	42	120
3	prêts	55%	50	60	75	102	153	440
4	Total	100%	91	109	137	185	278	800
5	tx. croiss.		10%	20%	25%	35%	50%	32%

❑❑❑ *Almasie: perspectives d'évolution des investissements communaux*

Deux scénarios sont formulés:

1. Progression modérée de l'investissement et taux soutenu de subventions. Sur la base d'une hypothèse de croissance annuelle de 10%, le total des investissements (1996-2000) atteindrait 570 MD. En reprenant la structure précédente de financement, le totaux respectifs d'autofinancement, de subventions et de prêts seraient: d'autofinancement serait de 171, 142 et 257 MD.
2. Progression forte de l'investissement et taux s modéré de subventions. Le montant des investissements sur la période serait plus élevé: 800 MD: mais la part des subventions serait plus modeste: 15% au lieu de 25%.

3. DÉFINIR LES PROJETS FINANÇABLES PAR LE PDM ET LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Quels bénéficiaires? Quels projets ? Quels critères d'éléigibilité?

La composante Investissements doit permettre de cerner les types de projets qui seront finançables dans le PDM et les conditions d'éligibilité de ces projets. On résumera ces questions par les réponses apportées aux quatre questions suivantes :

1. *Quels bénéficiaires ?*
   - Bénéficiaires des prêts du PDM. Toutes les collectivités locales sont-elles éligibles ou seulement les communes ? Parmi les communes, les rurales - s'il y en a - sont-elles éligibles au même titre que les urbaines ? Les Agences nationales et les concessionnaires qui interviennent dans le domaine communal sont-ils éligibles?
   - Les choix dépendent notamment de la situation existante et de la capacité de l'organisme de prêts à répondre à la demande. La démarche peut être progressive, l'éligibilité ne concernant, par exemple, dans un premier temps, que les communes urbaines.

2 *Quels types de projets* sont finançables ? Tous les projets ou seulement certaines catégories ? Comment sont déterminées ces catégories? L'objectif est d'établir une grille d'investissements que le PDM pourrait financer en priorité, en tenant compte (a) des directives nationales de planification, (b) des catégories de projets retenues par les communes et, (c) des éventuelles contraintes imposées par la bailleurs de fonds extérieur. Cette grille doit prendre en compte :
   - les domaines d'intervention (réseaux, équipements, aménagement,...)
   - les catégories d'investissements (entretien, travaux neufs, réhabilitation, achats, ...)

3. *Quels classements* des projets ? Distingue-t-on des tailles de projets ? Les procédures sont-elles les mêmes dans tous les cas ? On pourra par exemple privilégier des opérations ne dépassant pas tel montant ; ou prévoir des procédures de préparation et d'évaluation plus ou moins contraignantes en fonction du montant.

4. *Quels sont les critères généraux et particuliers d'attribution des prêts?* Certaines catégories de projets nécessitent elles des spécifications complémentaires ?

Types de projets finançables dans le cadre du PDM

Il est souhaitable d'expliciter, prés des communes, la nature des projets finançables par le PDM et d'indiquer les priorités éventuellement définies par le Gouvernement. Un exemple de présentation par catégories d'investissements et domaines d'intervention est donné dans la fiche suivante.

FICHE 55

Priorités des investissements finançables par le PDM d'Almasie

Catégories d'investists.	Domaines d'intervention: *Réhabilitation*	*Travx. neufs*	*Equipt Sces, études*	*Entretien*
• *Réseaux et services*				
Voirie	XX	X	X	
Drainage	XX	X	X	
Assainissement	XXX	XX	X	
Déchets solides	XXX	XX	X	
Éclairage public	XX	X	X	
Espaces verts	XX	X	X	
• *Equipements collectifs*				
Équipts socio collectifs	XX	X	X	
Équipts marchands	X	X	X	
• *Aménagement*				
Aménagement foncier	X	X	X	
Réhabilitation de quartiers	XXXX	XXX	X	
• *Matériels, équipements*		X		

priorité très forte	XXXX
priorité forte	XXX
priorité moyenne	XX
priorité faible	X
non finançable	

❑❑❑ *Commentaires de la fiche 55*

1. *Les types de projets éligibles* au financement de la CCA distinguent:
- 4 catégories d'investissements : réseaux et services, équipements collectifs aménagement, matériel et équipements
- 4 domaines d'intervention: réhabilitation, travaux neufs, équipement des services et études, entretien

  La fiche traduit une priorité pour les travaux de réhabilitation et pour les secteurs concernant l'environnement (assainissement, déchets solides). Les projets d'entretien sont est réputés être financés par le budget de fonctionnement. et ne sont pas éligibles au PDM d'Almasie.

2. *Équipements à caractère économiques*: Il s'agit des équipements "marchands" générant des ressources pour la commune, tels que marchés , centres commerciaux, parkings. Cette catégorie d'investissements doit être assumée de façon privilégiée par le privé, la commune ne jouant qu'un rôle de stimulation économique. La récupération de l'investissement se fait, sur les usagers. On doit examiner la "rentabilité" du projet.

3. *Équipements administratif ou à caractère social.* (hôtel de ville, bibliothèque, équipement sportif...). Ces investissements ne sont pas considérés à récupération directe de coût ni au titre de participation au départ ni au cours de l'exploitation (les recettes d'exploitation, quand elles existent, sont faibles comparées aux charges d'exploitation).. Aussi la prise en charge de ces opérations est assurée soit intégralement par la commune (cas des équipements administratifs) soit conjointement par la commune et le Ministère dont la vocation est la promotion de ce type d'équipement ou d'infrastructure.

4. *Réseaux "marchands"*: (eau, électricité, assainissement, téléphone...). La part d'investissement communal dans ces secteurs est marginale en Almasie où ces réseaux relèvent de la compétence d'Agences spécialisées.

5. *Réseaux de voirie et de drainage.* Il s'agit là d'une catégorie d'investissements lourds mais essentiels dans les compétences conférées aux communes. Ils absorbent généralement une large part des finances communales, mais il est difficile de faire appliquer un système direct de recouvrement des coûts (ex: taxe sur les riverains). En Almasie, la prise en charge des réseaux primaires , dont la vocation dépasse le seul intérêt de la commune est assumée par les Ministères compétents ou partagée avec la commune.

6. *Aménagement.* Cette catégorie regroupe l'équipement de terrain pour les activités économiques et l'habitat, ainsi que la réhabilitation de quartiers sous équipés. Les investissements de cette nature doivent être récupérés sur les bénéficiaires, mais la collectivité peut assurer pour tout ou partie le financement des réseaux "hors site"

8. *Matériels et équipements divers.* Cette catégorie d'investissement est destinée à doter la commune des moyens propres à l'accomplissement de certaines tâches essentielles non déléguées.: (véhicules, matériel informatique). La prise en charge de ces équipements est entièrement assurée par la commune qui devrait récupérer les coûts à travers le paiement direct des services rendus ou à travers la fiscalité locale.

9. *Équipement des services et études.* Les investissements peuvent comprendre des équipements, du matériel informatique et des logiciels, de la formation, des services de consultants, de l'assistance technique, des études .

Le classement et dimensionnement des projets

Les projets peuvent être classés par catégories (grands, moyens et petits) en fonction du montant de leurs coûts. Cette distinction permet de mieux distinguer les types d'études de préparation exigées par catégorie de projets.

FICHE 56

Classification des projets et dossiers correspondants en Almasie

Classe de projet	*Coût*	*couverture du projet*	*études de la demande*	*spécifications exigées*
Petit	< 100 000 D	5 ans	APD	
Moyen	entre 100 000 et 1 000 000 D	10 ans	APD	+ 2 variantes
Grand	> 1 000 000 D	15 à 20 ans	APD	+ 3 variantes

Les critères de financement des prêts du PDM

Des critères de financement peuvent être définis. Ils sont de nature à faciliter la préparation des dossiers de projets ainsi que leurs sélections. Les exemples ci-dessous sont données à titre indicatif:

- les projets doivent répondre à une demande effective et aux priorités de la commune,
- l'emprunteur doit faire preuve de ses capacités financières et ses performances administratives pour l'entretien et la gestion des investissements, ou prendre les mesures nécessaires pour les améliorer.
- le dimensionnement du projet doit être calculé sur la base de la demande actuelle affectée d'un coefficient d'accroissement pendant une durée déterminée.
- la rentabilité économique doit être démontrée pour les projets générant des bénéfices quantifiables;
- le recouvrement des coûts sur les bénéficiaires doit être assuré pour les investissements générant des ressources;
  - petits projets : les recettes doivent couvrir au moins les charges de fonctionnement et d'entretien
  - projets moyens : les recettes doivent couvrir au moins les charges de fonctionnement et d'entretien et 30% de l'amortissement du capital;
  - grands projets : les recettes doivent couvrir au moins les charges de fonctionnement et d'entretien et 50% de l'amortissement du capital;

Exemple de critères spécifiques d'approbation

Des critères spécifiques d'évaluation et d'approbation peuvent, par ailleurs, être définis pour chaque type de projet. Par exemple:

❑❑❑ *Critères spécifiques appliquées par la Caisse des communes d'Almasie*

- **Rues et routes : travaux neufs et réhabilitation**

  Restrictions techniques : La CCA. financera l'aménagement des voies de la commune:

  Travaux neufs
  - si les voies nouvelles à aménager sur terrain vierge constituent un réseau bien hiérarchisé : distinction nette entre voiries primaire, secondaire et tertiaire dont les caractéristiques et les fonctions doivent être bien différenciées;
  - si la ou les voies à aménager (ou à revêtir) sont directement reliées au réseau de voies revêtues de la localité;
  - si les droits de passage ont bien été acquis
  - si les terrains à acquérir ne concernent que l'emprise des voies primaires (emprise inférieure à 15m)

  Réhabilitation
  - si une étude, même succincte a permis d'établir un programme de réhabilitation (ou remise à niveau) et un échéancier de réalisation;
  - si au moins 20% de chaque rue devant être revêtue est bordée de propriétés bâties ou en voie de l'être.

Conditions financières : La municipalité doit s'engager à mettre en place un processus de recouvrement des coûts, lui permettant de récupérer les coûts des travaux auprès de chaque riverain, en proportion de la longueur de sa façade. La totalité des coûts devra être recouvrée au plus tard cinq ans après l'achèvement des travaux.

- **Marchés municipaux : détail et gros. construction, agrandissement ou rénovation**

  Restrictions techniques : La CCA. financera la construction, l'agrandissement ou la rénovation de marché :
  - si une analyse de la demande a procédé à une estimation du nombre de stands supplémentaires nécessaires; justifiant l'extension ou la construction d'un nouveau marché,
  - si les travaux de rénovation sont justifiés par l'amélioration des conditions sanitaires, la réduction des frais d'entretien ou l'augmentation des tarifs;
  - un agrandissement de plus de 30% doit être justifié par une analyse de la demande du même type que celle qu'il convient de mener pour la construction d'un nouveau marché.

  Conditions financières :
  - redevances et loyers doivent permettre de couvrir les coûts d'investissement et de fonctionnement du marché et une partie de l'amortissement du capital.
  - le taux de rentabilité financière du marché, estimé sur la base d'une évaluation réaliste des coûts et avantages doit être supérieur à 10%.

- **Aménagement de zone d'activités**

  Restrictions techniques. La CCA. financera l'aménagement d'ateliers ou de zone d'activité
  - si le taux d'occupation des ateliers dans la localité est supérieur ou égal à 90% ;
  - si les autorités locales ont décidé de regrouper les artisans utilisant des machines dans une même zone située en dehors du centre ville;
  - si les artisans (ou la Chambre de Commerce) ont accepté, de verser pour les nouveaux ateliers un loyer suffisant à couvrir les coûts d'investissement et de fonctionnement;
  - si le dimensionnement de la zone d'activité est justifié (nombre de demandes, prévisions d'augmentation d'emplois)

  Conditions financières
  - les loyers des ateliers doivent couvrir les frais d'équipement et de fonctionnement et une partie de l'amortissement du capital.
  - le taux de rentabilité financière des ateliers ou de la zone d'activité, évalué en fonction d'estimations réalistes des coûts et des revenus locatifs, doit être supérieur à 10%.

- **Équipement des services techniques**

  Restrictions techniques. La CCA. financera l'acquisition de véhicules de ramassage des ordures, ou d'entretien de la voirie :
  - si un tel investissement est justifié par une amélioration du service rendu à la population : collecte d'ordures non ramassées (tonnage), vidange de fosses sceptiques (nombre de demandes), entretien courant de la voirie non assuré;
  - si la municipalité a prouvé l'état de vétusté de son matériel (nombre, date de mise en service, état de fonctionnement)
  - si la Municipalité dispose des installations et du personnel nécessaires pour l'entretien correcte de son matériel, ou à défaut si l'entretien est régulièrement assuré par un tiers
  - une installation de traitement de compost, que s'il a été démontré par une étude de faisabilité que la population desservie produisait suffisamment de déchets solides

susceptibles d'être transformés en compost et d'alimenter l'usine et que la vente du compost est assurée.

Conditions financières :

- les taxes de ramassage des ordures ainsi que les tarifs de vidange doivent être progressivement relevés, afin de couvrir les coûts d'exploitation

4. CONSTITUER UNE "BANQUE DE PROJETS"

Quels projets pour la première année du PDM ?

La préparation du PDM doit être l'occasion de vérifier s'il existe un nombre suffisant de projets acceptables prêts à être financés et à même d'assurer le démarrage du PDM.

Une enquête menée au niveau des organismes de financement existants (Direction des Collectivités Locales ou organisme spécialisé) et des communes-tests doit permettre de sélectionner ces projets. Ce type d'enquête est par ailleurs l'occasion d'approfondir les problèmes rencontrés par les communes dans la préparation de leurs projets.

Cette sélection concerne les projets dont le niveau de préparation est jugé acceptable ainsi que la situation financière des communes qui les ont préparés. Les dossiers de préparation de ces projets seront complétés - si besoin est - avant le démarrage du PDM. On disposera ainsi de "projets pilotes", qui pourront à la fois servir de référence aux autres communes et être financés dès la première année du PDM.

❑❑❑ *Almasie: les projets en préparation*

1. *Les insuffisances.* Les dossiers de préparation des projets sont dans l'ensemble, très faibles. Il n'y a que les grandes villes qui présentent des dossiers "bancables". Dans les autres cas, on ne dispose guère que d'un plan sommaire des ouvrages et d'un devis très peu détaillé. Les enquêtes montrent que les insuffisances se localisent au stade de la préparation des dossiers et qu'elles sont dues à divers facteurs, mais surtout à la faiblesse des communes:
   - faible capacité des communes à préparer les dossiers 65 %
   - faible mobilisation des services déconcentrés pour appuyer les communes 13 %
   - méconnaissance des procédures ou du contenu des études demandées 17 %
   - manque de stimulation de la tutelle 5 %
2. *Sélection de projets:* malgré les lacunes précédentes, différents projets présentent un bon niveau de préparation? Ceux qui entrent dans les catégories éligibles seront financés l'année 1 du PDM.

5. METTRE EN PLACE OU AMÉLIORER LES OUTILS DE PROGRAMMATION

Comment articuler programmation et choix des investissements?

Les améliorations à apporter concernent souvent l'ensemble des étapes du projet communal, de l'identification à l'exécution. Des procédures doivent être clarifiées et organisées autour de quelques principes, tels que:

- professionnaliser la préparation des projets en encourageant le recours aux bureaux d'études,
- déléguer les tâches, et recourir à la maîtrise d'ouvrage déléguée,
- responsabiliser les élus dans le choix des priorités.

Mettre en place des procédures

Un "guide de procédures" doit expliciter les conditions de mise en oeuvre et d'approbation des projets préparés par les communes. Différents "outils" doivent, par ailleurs, concourir à la mise en oeuvre

- *Identification des projets.* Stimuler la mise au point de Programmes d'Investissements Communaux sous réserve qu'elle reste à la mesure des capacités des communes. (outils: inventaire pour la connaissance de l'état des lieux, plan de cohérence spatiale des actions, système de classement des priorités...);.
- *Préparation.* . Faciliter la mise au point des études d'APS et APD. (outils : canevas d'études pour les projets);
- *Évaluation* . Définir des critères généraux et spécifiques d'évaluation par catégories de projets. (outils : grilles de critères);
- *Approbation* : allégement des procédures de contrôle[1] ;
- *Financement* . Définir des règles claires et explicites. (outils: barème des règles de financement pour les différentes catégories de projets éligibles);
- *Exécution* : nécessité d'un meilleur encadrement des communes et d'une délégation accrue de maîtrise d'ouvrage aux services déconcentrés ou à des agences prestataires de services. (convention type de maîtrise d'ouvrage déléguée)

Établir des priorités d'investissement au niveau des communes

Le PDM doit être l'occasion d'inciter les communes à arrêter des priorités d'investissement et à adopter une démarche de programmation. L'objectif doit rester modeste et surtout réaliste. Différents exemples montrent que des modèles complexes restent dans les tiroirs des planificateurs trop zélés.

Le programme d'investissements minimum pourra comporter une répartition des prévisions sur 3 ans portant sur les quatre rubriques suivantes :

[1] Éviter la confusion des rôles : la tutelle doit donner les orientations et assurer la régulation du système, l'évaluation des projets doit être séparée de la préparation.

- investissements courants
- investissements dans les quartiers sous équipés
- investissements dans les extensions urbaines
- investissements exceptionnels.

Cette méthode "empirique", consiste à regrouper les projets des responsables municipaux, à les répartir selon la grille indiquée ci-dessus et à les dimensionner sur la base d'une enveloppe compatible avec les ressources disponibles. On peut admettre toutefois que, pour garder une certaine souplesse dans le choix, l'enveloppe retenue puisse être légèrement plus grande que celle des ressources. Les inconvénients de cette méthode sont liées à son caractère approximatif et subordonné aux velléités des élus, mais elle présente l'avantage d'être relativement simple à mettre en oeuvre et il serait dangereux de l'écarter trop vite, notamment dans le cas des petites communes.

□□□

FICHE 57

Programme d'Investissements Communaux : Al Ksar 1994-2000

Investissement courant	Investissements Quartiers ss équipés	Extensions urbaines	Investissts exceptionnel	Total
50 %	30 %	10%	10%	100%

La commune d'Al Ksar utilise un PUR pour localiser ses projet sd'investissements. Ce PUR permet d'évaluer la distorsion d'équipements par quartier et d'indiquer les besoins par un système de ratio.

L'apport du Plan programme urbain de référence

La méthode du "Plan-Programme urbain de référence" part d'une évaluation localisée des besoins, cherche à définir les priorités par quartiers et débouche sur le tableau présenté plus haut. Elle permet de constituer le programme présenté plus haut.(fiche 57)

Définition et objectifs

Un document de planification simple et opérationnel fixant les grandes orientations de l'urbanisation pour la décennie à venir s'avère indispensable pour l'*ensemble des acteurs urbains*, sous réserve qu'il soit élaboré dans des délais acceptables et qu'il puisse être périodiquement remanié et servir de base aux actions de programmation, notamment en matière d'infrastructures primaires. Ce document, dit "Plan de Référence" doit pouvoir être facilement confronté à la situation existante et, en particulier, rendre compte de l'évolution de l'habitat spontané et faciliter la mise en oeuvre de mesures appropriées. Ainsi conçu, le "Plan de Référence" peut contribuer à actualiser les orientations des documents d'urbanisme existants et être utilisé ultérieurement pour leur révision.

L'objectif est d'établir un " Plan de référence", dont le but serait de: (a) rendre compte de l'évolution actuelle de la ville et d'en esquisser une stratégie de développement spatial à court et moyen terme, prenant en compte l'intervention des différents opérateurs (administration, propriétaires fonciers, concessionnaires, autorités locales...; (b) de définir un cadre de cohérence des actions prioritaires ; (c) de préparer un canevas de recueil de données permettant de suivre ultérieurement l'évolution urbaine.

La démarche proposée

Elle consiste à :

- faire, par quartiers, l'inventaire des besoins en estimant le niveau de desserte de la population par les infrastructures, les services et les équipements.
- identifier les quartiers les plus défavorisés
- fixer enfin les priorités.

L'inventaire s'effectue parallélement sur cartes et sur tableaux. Il est systématisé et répété (tous les ans ou tous les 3 ans), de façon à rendre compte des progrès ou dégradations de la situation des quartiers. Il est limité - au moins dans un premier temps - pour rester compatible avec les capacités des communes. Le recueil des données, qui le constitue, débouche sur quelques ratios de desserte significatifs, traduisant le niveau de desserte du quartier.: par exemple pourcentage d'ordures collectées par quartier; habitants desservis par bornes-fontaines, linéaire de voiries revêtues ou bénéficiant d'éclairage public par quartiers, etc...

Les documents d'urbanisme concourent en partie à ces objectifs, mais ils s'inscrivent dans une période longue et dans un cadre réglementaire assez contraignant en raison de leur complexité et des lenteurs de conception et d'approbation.

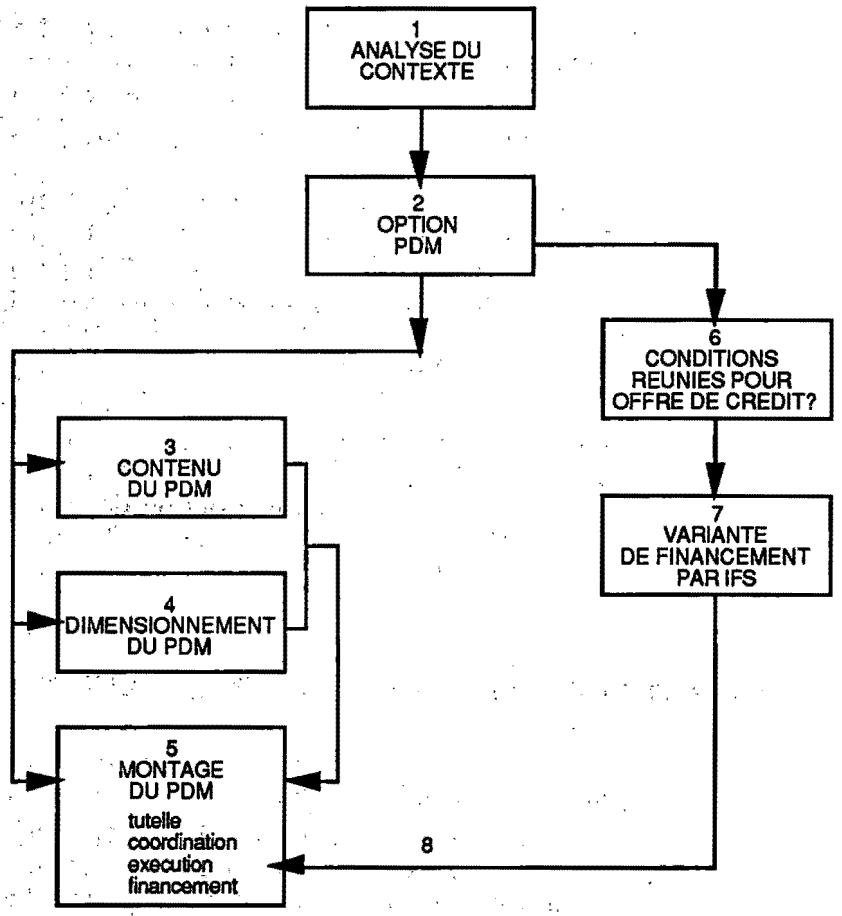
7

CONTENU, DIMENSIONNEMENT ET MONTAGE DU PROJET

*Démarche - **1.** Définir le contenu et le dimensionnement du PDM - **2.** Préciser le montage institutionnel et financier du PDM - **3.** Définir l'organisme de financement des investissements communaux - Illustration pays.*

FICHE 58

Démarche pour le montage du projet



(1) L'analyse du contexte conduit à (2) une option pour un type de PDM qui conditionnera en partie (3) le contenu, (4) le dimensionnement et (5) le montage du Projet. Par ailleurs (6), si les conditions pour une offre de crédit sont réunies, est définie (7) une variante de financement avec une Institution Financière Spécialisée, qui conditionnera également (8) le montage du PDM.

Objectifs. Démarche.

Ce chapitre fait la synthèse des investigations menées au cours des études de préparation. Il concerne la "mise en forme" du Projet, qui consiste à :

- préciser les objectifs du PDM ;
- expliciter le contenu des composantes, en résumant l'ensemble des actions à réaliser pendant l'exécution du PDM;
- évaluer les coûts et les moyens de financement ;
- indiquer les modalités de mise en oeuvre ;

Malgré son caractère synthétique, cette "mise en forme" ne doit pas être effectuée uniquement en fin d'étude. Il convient d'établir une "préfiguration" du Projet à l'issue de la phase 1 de la préparation pour la soumettre à l'avis de l'Administration. En procédant ainsi, on a l'opportunité de confronter les points de vue des membres du Comité de suivi du PDM et de remodeler éventuellement un certain nombre d'orientations.

La démarche, schématisée ci contre, rappelle les principales étapes de la préparation. Le contenu , le dimensionnement et le montage du projet sont proposés après avoir retenue une option de PDM adaptée au contexte analysé précédemment (cf. présentation des différentes options de PDM - Chap. 1 Démarche générale).

1. DÉFINIR LE CONTENU ET LE DIMENSIONNEMENT DU PDM

Quelles actions seront mises en œuvre au cours de l'exécution du Projet ? Quels sont les coûts de ces actions ?

La tâche consiste à : (a) décrire le contenu du PDM , (b) mener une analyse spécifique sur le dimensionnement de la composante "financement des investissements" et (c) chiffrer le coût global et les financements du PDM.

Contenu du PDM

Cette tâche consiste à faire la synthèse du Projet, sur la base de l'étude de ses composantes. Elle est l'occasion de rappeler d'abord les objectifs du Projet et de résumer, pour chacune de ses composantes, les actions à entreprendre. Cette synthèse doit permettre aux décideurs d'appréhender rapidement les contours du PDM . La description détaillée des actions est effectuée par ailleurs, dans le cadre de l'étude des différentes composantes.

Coûts et financements

Cette tâche complète la précédente. Elle récapitule le coût de chaque composante et le coût total du PDM. Toutefois, le montant de la composante "financement des investissements" est présentée sous la forme d'une ligne de crédit et non comme la somme de projets identifiés et préparés avant le PDM. Dans ce cas, il faut "dimensionner" la ligne de crédit correspondante, ce qui constitue un exercice spécifique.

Avant d'aborder ce point spécifique, on résumera le contenu du PDM et ses coûts dans un tableau qui pourra avoir la forme suivante :

FICHE 59
Synthèse des coûts du PDM

	Composantes	*Total*	*Taxes*	*Monnaie locale*	*Devises*
A	Assainissement financier / Mobilisation des ressources				
	- Services de consultants				
	- Matériels, équipements				
	- Divers				
B	Développement institutionnel				
	- Organisation des communes / Formation				
	- Renforcement des ministères				
	- Renforcement de la CCA				
C	Investissements municipaux				
	- Réseaux et services				
	- Equipements collectifs				
	- Aménagement				
	- Matériels et équipements				
	COÛT TOTAL DU PROJET				

Ce tableau de synthèse est conçu sur la base des composantes arrêtées dans les termes de référence de l'étude de préparation. Il renvoie à d'autres tableaux détaillant les coûts de chaque composante par nature d'opération (fiches-projets).

❑❑❑ *Contenu et dimensionnement du PDM d'Almasie*

1. *Objectifs du Projet.* L'objectif général du PDM est d'aider le Gouvernement d'Almasie à accroître l'efficacité des communes dans les domaines de prise de décision, mobilisation et affectation des ressources, financement et exécution des projets. Ce premier soutien de la Banque mondiale aux communes se concentrera sur (a) l'amélioration de la capacité des communes à assumer leurs responsabilités dans le domaine de la planification, l'identification, et le suivi des investissements communaux ; (b) le renforcement de la Caisse des communes d'Almasie (CCA) ; et (c) l'amélioration de la production des infrastructures de base et des services par le financement des investissements.

2. *Description du Projet.* Il comprendra les composantes suivantes :

- *Renforcement institutionnel* des communes et des Ministères de l'Intérieur et des Finances. Cette composante comprend :
  - un programme de formation pour le personnel communal ;
  - des moyens pour appuyer la réforme de la fiscalité locale et l'amélioration de la gestion municipale.
- *Renforcement de la CCA*.. Cette composante aidera à restructurer et à renforcer les rôles de la CCA dans l'évaluation des projets qu'elle finance.
- *Investissements communaux.* Ceux ci comprendront la construction et la rénovation des infrastructures et services municipaux et, en priorité, ceux ayant un impact direct sur l'environnement.

3. *Coût et financement du Projet.* Les investissements municipaux, financés par le Projet, s'élèvent à environ 100 MD (ce montant représente 55% des investissements prévus dans le VII° Plan Le coût total du Projet est provisoirement estimé à 110 MD.
   Le Projet comprend des investissements communaux concernant des aspects importants dans le domaine social, mais il exclut des investissements tels que bâtiments administratifs, sportifs ou culturels qui sont compris dan le PIC mais qui sont financés par la contribution des Ministères concernés (Intérieur, Culture, Sports etc ...).

Dimensionnement de la composante "financement des investissements"

La composante "financement des investissements communaux" absorbe généralement la très grande majorité des financements mobilisés dans le Projet. Son dimensionnement est le résultat de plusieurs données et contraintes que l'on résumera ainsi :

- quelles sont les ressources disponibles pour le Projet (ressources extérieures et contrepartie locale) ?
- quelle est la capacité d'exécution et d'endettement des communes ?

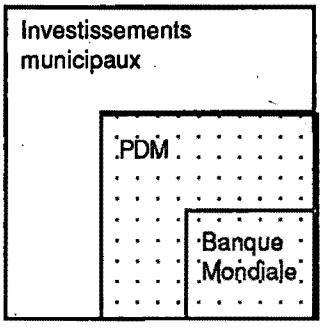
La deuxième question est traitée au chapitre 3, "Finances Locales". On en rappellera simplement les résultats.

L'exercice de dimensionnement tentera de combiner ces deux facteurs de la manière la plus optimale, sachant que l'équilibre obtenu ne vaut que pour les années couvertes par le Projet (5 ans environ) et qu'il devra être reconsidéré rapidement pour prendre en compte les évolutions en cours tant au niveau des financements mobilisés que des capacités financières et techniques des communes.

Compte tenu de leur importance et parfois même de leur caractère incommensurable, les besoins d'investissement ne peuvent pas constituer un facteur principal du dimensionnement des moyens financiers à mettre en place dans le cadre du PDM. On rapprochera toutefois avec intérêt les hypothèses de dimensionnement du PDM effectuées à partir des critères évoqués ci-dessus, des simulations sur le volume des investissements municipaux (cf. Chap. 6).

FICHE 60

Part du PDM dans le financement des investissements



Par ailleurs, une analyse plus technique des investissements locaux s'avère utile pour définir la nature des opérations à financer, la taille moyenne des projets qui seront financés, les procédures de préparation et d'exécution à mettre en place.

L'exercice de dimensionnement est donc de nature essentiellement financière et opératoire : quel effort le Gouvernement souhaite faire pour améliorer le niveau des investissements locaux ? A combien se chiffre le besoin de financements extérieurs pour satisfaire cette politique ? Quelles sont les conditions à réunir au niveau des communes pour mettre en place cette politique et les modalités qui en ont été décidées ?

Modalités de financement des investissements par le PDM

Les types d'investissements finançables dans le cadre du PDM ont été définis dans le chapitre 6 "Financement des Investissements", de même que les conditions techniques d'éligibilité de ces projets. Il s'agit ici de préciser les modalités de financement éventuellement différenciées à mettre en place en fonction de la nature des opérations à financer. Deux types de modalités financières sont fréquemment utilisées :

- la fixation de plan de financement par grande catégorie d'investissement
- l'utilisation de conditions de prêts différentes en fonction de la nature des équipements.

1. *Définir un plan de financement des projets*

Le Plan de financement répartit autofinancements, prêts et subventions en fonction de la nature des projets à financer. Pour ce faire, le PDM doit pouvoir intervenir sur l'ensemble ou au moins sur une part importante des moyens de financement mis en place au profit des investissements communaux. Il doit par ailleurs prendre place dans un système administré où l'organisme de financement du Projet est à même de mettre en oeuvre et de contrôler ces plans de financement.

FICHE 61

Plan de financement des projets présentés à la CCA

scénario 1 :

Nature des projets	*Autofinancement*	*Prêts CCA*	*Subventions*
Projets économiques	50%	50%	
Réseaux et services			
Voirie, drainage, éclairage public	30%	35 %	35 %
Eau potable Assainissement	40 %	50 %	10 %
Ordures ménagères Décharges publiques	25 %	35 %	40 %
Espaces verts	40 %	40 %	20 %
Aménagement et constructions			
Réhabilitation	35 %	25%	40 %
Bâtiments publics	50 %	50%	
Acquisition foncières	50 %	50 %	
Etudes	50%	50%	

scénario 2 :

Projets économiques	30%	70%	
Réseaux et services			
Voirie, drainage, éclairage public	30%	50 %	20 %
Eau potable Assainissement	50 %	50 %	
Ordures ménagères Décharges publiques	30 %	50 %	20 %
Espaces verts	70 %	30 %	
Aménagement et constructions			
Réhabilitation	45 %	40%	15 %
Bâtiments publics	50 %	50%	
Acquisition foncières	50 %	50 %	
Etudes	100 %		

2. *Définir des conditions de prêts différenciées pour renforcer des priorités d'investissement*

Outre les contraintes liées à l'équilibre financier de l'organisme de financement du PDM (cf. simulation financière - Chap. 7) et celles liées à la nature même de l'opération (durée d'amortissement, taux de rentabilité interne, etc...), des conditions plus ou moins avantageuses de prêts peuvent être utilisées pour renforcer la politique des priorités définie précédemment.

La fiche 62 en fournit un exemple.

FICHE 62

Conditions d'octroi des prêts du PDM d'Almasie

Nature du projet	*Taux d'intérêt annuel*	*Période de remboursement*	*Période de différé*
Projets économiques	9%	10 ans	1 an
Réseaux et services	7 %	15 ans	1 an
Matériel et équipements	6 %	7 ans	1 an
Etudes	7 %	3 ans	

Les ressources mobilisées par le PDM

Les ressources sont généralement :

- les ressources directement mobilisées par le Gouvernement sur ses recettes propres ;
- le financement apporté par la Banque mondiale (bailleur de fonds principal) ;
- les ressources (dons ou prêts) apportées par d'autres bailleurs de fonds extérieurs.

Le dimensionnement de ces financements sera fonction des critères propres à leurs contraintes respectives ; il tiendra également compte de l'obligation de respecter un certain équilibre entre les financements. Dans le cas des pays à revenus intermédiaires, l'apport du Gouvernement est généralement d'un montant équivalent à celui de bailleur de fonds.

2. PRÉCISER LE MONTAGE INSTITUTIONNEL DU PDM

Qui supervise ? Qui exécute ? Qui coordonne ? Comment circulent les fonds ?

L'étude de faisabilité du PDM doit proposer un scénario de montage institutionnel pour l'exécution du Projet. Au stade de la finalisation de l'étude, il est recommandé d'orienter les propositions vers un seul scénario de montage, lequel peut-être éventuellement assorti de variantes sur certains points précis du dispositif.

Le présent document propose de découper la question du montage institutionnel en quatre parties se référant aux fonctions à assurer et aux principales articulations à prévoir dans l'exécution du PDM :

- qui sera chargé de la supervision du Projet (tutelle) ?
- qui sera chargé de l'exécution de chacune des composantes du Projet ?
- comment sera assurée la coordination des actions ?
- comment s'opérera la circulation des fonds ?

Les solutions retenues varieront en fonction de l'option PDM, (cf. Chap.1)

La "tutelle" du Projet

L'emprunteur étant le Gouvernement du pays concerné, la responsabilité de la supervision du Projet revient systématiquement à un de ses Ministères.

Il s'agit assez souvent du Ministère ayant assuré la supervision de l'étude de préparation du PDM, ce qui facilite le lancement du Projet (bonne connaissance du dossier). Toutefois, cette "localisation" du Projet n'est pas automatique et constitue souvent un motif de tiraillement entre les Ministères associés à la préparation du Projet.

Ce phénomène est accentué pour les PDM en raison du caractère non sectoriel de ce type de projet. L'attribution de la tutelle se joue généralement entre les trois Ministères qui assurent, dans la plupart des systèmes, le contrôle des collectivités locales : le Ministère des Finances (tutelle financière), le Ministère de l'Intérieur ou, le cas échéant, de la Décentralisation (tutelle administrative), le Ministère de l'Équipement ou de l'Urbanisme (tutelle technique).

Le choix est généralement influencé par l'orientation générale du Projet (contenu) et l'environnement politico-institutionnel dans lequel il prend place (enjeu de la décentralisation, dispositifs déjà existants, etc ...).

La responsabilité de l'exécution des composantes

Compte tenu de la diversité des composantes traitées dans un PDM, il est difficile de concentrer l'exécution du Projet au niveau d'un seul organisme. On distinguera :

- *les composantes "transversales"*. Concernant l'ensemble des collectivités locales dans des domaines tels que la mobilisation des ressources, la formation, etc ... , les composantes transversales sont prises en charge par un ou plusieurs ministères à travers leurs directions : Direction des Collectivités Locales, Direction des Impôts, Direction de la Comptabilité Publique, etc ...

- *les composantes "spécifiques"* directement prises en charge au niveau des collectivités locales : on y retrouve les mêmes composantes que dans la première catégorie ; il peut s'agir d'opérations pilotes à l'intérieur du PDM, ou encore de "contrats de ville" établis entre la commune et l'Administration centrale.

- *la composante "financement des investissements communaux"* ; cette composante peut donner lieu à la création ou au renforcement d'un organisme spécialisé. Selon le montage institutionnel et financier retenu, cet organisme concentrera plus ou moins de responsabilités et entretiendra des relations différentes avec l'Administration.

La coordination du Projet

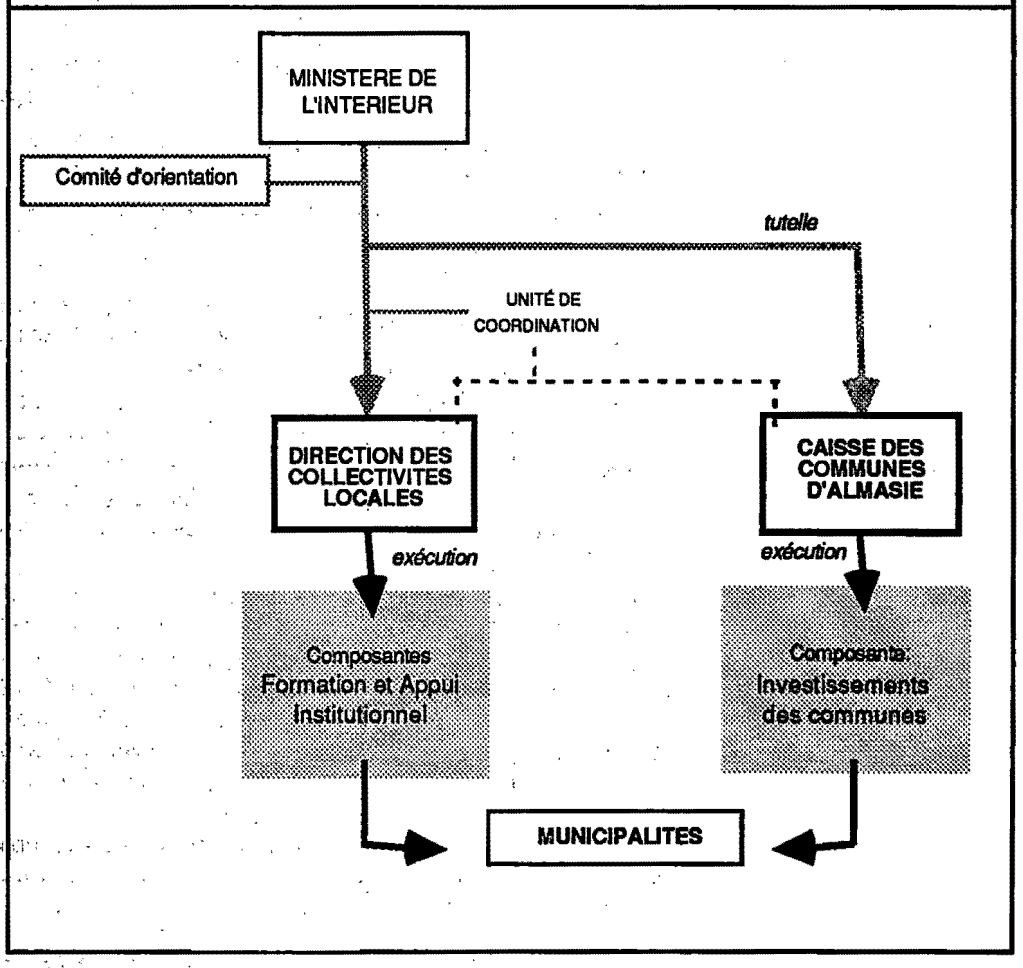
La diversité des composantes et des intervenants conduit à prévoir éventuellement une coordination des actions du PDM. Il peut s'agir :

- d'une coordination assurée par une structure légère (2 à 3 personnes environ) proche de l'organisme de tutelle du Projet ; on retiendra cette orientation lorsque l'exécution est assurée par des structures relativement fortes et autonomes,

- d'une coordination exigeant une structure plus étoffée, principale responsable et donneur d'ordre dans l'exécution du Projet ; on ne recourra à cette solution que dans les contextes fragilisés.

FICHE 63

Schéma d'organisation du PDM d'Almasie



❑❑❑ *Commentaires de la fiche 63*

1 *L'option générale retenue dans le montage* du PDM d'Almasie reflète le souci du Gouvernement de maintenir un contrôle étroit sur le Projet. La supervision est assurée par le Ministère de l'Intérieur, lequel avait déjà supervisé l'étude de préparation du PDM. Ce ministère, à travers la Direction des Collectivités Locales (DCL), sera chargé de la mise en oeuvre des actions transversales du PDM. La composante "financement des investissements" (90% du montant du Projet) sera directement mise en oeuvre par la CCA.

2 *Le Ministère de l'Intérieur* est le principal département concerné par le projet. Il définit en concertation avec les ministères concernés la politique générale et la réglementation en matière de subventions et de prêts ; il définit également les orientations dans le do-

maine de la gestion des ressources humaines. Il élabore les propositions de réformes d'ordre institutionnel et fiscal. Il arrête, avec les départements techniques concernés, les modalités d'intervention des différents maîtres d'oeuvre publics (offices et agences nationales, services déconcentrés des ministères techniques) appelés à assister les communes.

3 La Direction des Collectivités Locales est chargée de l'exécution de la composante "développement institutionnel" et du renforcement de la "Direction de la Formation." Cette dernière sera chargée de la "composante formation du PDM. La DCL associe le Ministère des Finances pour ce qui concerne les actions de développement institutionnel relative à la fiscalité locale ; la nomination du responsable de la formation doit être effectuée avant la mise en place du prêt.

Les tâches de la Direction de la formation seront notamment de :

- coordonner l'organisation et la mise en place du programme prioritaire ;
- collaborer avec les organismes de formation pour les aider à adapter leurs actions aux besoins des communes et à former leurs formateurs ;
- assurer une assistance aux communes pour l'élaboration des plans de formation ;
- définir le programme de formation à long terme.

4 *La Caisse des Communes d'Almasie*, sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, est responsable de l'évaluation et du financement des investissements communaux. Les modalités en sont décrites plus loin. On précisera que :

- la définition des orientations en matière de subventions et de crédit, le maintien des équilibres financiers globaux et l'affectation de nouvelles ressources budgétaires sont du ressort du Ministère de l'Intérieur qui s'appuie sur le Comité d'Orientation ;
- les propositions relatives aux critères d'éligibilité des projets et des régimes de prêts sont soumises par le Conseil d'Administration de la CCA aux autorités de tutelle pour approbation ;
- la CCA instruit les demandes de prêts qui lui sont transmises par les municipalités conformément aux règles définies par son Conseil d'Administration ;
- le Comité de Crédit, issu du Conseil d'Administration, accorde les prêts d'un montant compris entre 150 000 et 500 000 Dinars. La Direction Générale reçoit une délégation du Conseil d'Administration pour l'octroi des prêts inférieurs ou égaux à 150 000 Dinars. Le reste des prêts, y compris ceux dépassant les 500 000 Dinars, resteront du ressort exclusif du Conseil d'Administration (étant donné le niveau d'engagement résultant) ;
- la gestion opérationnelle des subventions et des prêts est confiée, éventuellement, à la Banque de Développement d'Almasie (BDA) selon une convention dont les termes sont à préciser.

5 *Les municipalités* sont responsables de l'exécution des investissements et des éléments du PDM revenant à leur charge.

6 *Le Comité d'Orientation* (ou de Suivi), créé au moment du lancement de l'étude de préparation, est maintenu en place pendant la durée du Projet pour faciliter la coordination entre les différents Ministères et instances concernés ; il est présidé par le Ministre de l'Intérieur ou son représentant. Son rôle est consultatif ; il représente un lieu de concertation et un relais d'information vers les Départements ministériels et les Collectivités locales représentés.

L'origine et la circulation des fonds

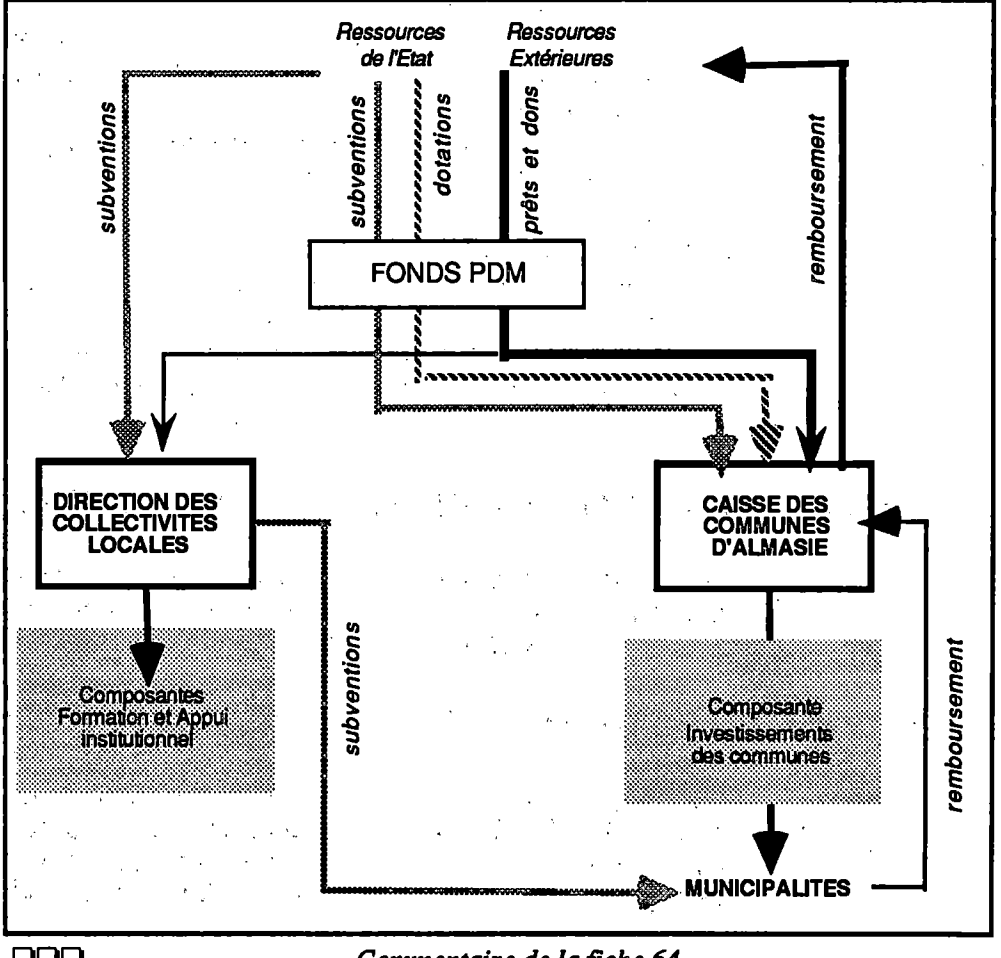
L'origine et la circulation des fonds mobilisés pour le Projet sont étroitement liés au montage institutionnel. Les questions principales sont :

- quelle sera l'origine et la nature des fonds (emprunts extérieurs, subventions, dons, etc ...) ?
- comment ces fonds seront-ils ventilés entre les principales composantes et institutions responsables du Projet ?
- selon quelles modalités seront financés les investissements communaux : par subventions, avec une exigence d'autofinancement minimale, par le crédit, par un système mixte ?
- comment s'effectue la rétrocession des fonds, des collectivités locales à l'État, puis de l'État au bailleur de fonds ?

Un schéma de circulation des fonds permet généralement de bien comprendre les choix effectués et accompagne le schéma d'organisation du Projet.

FICHE 64

Circulation des fonds du PDM d'Almasie



Commentaire de la fiche 64

L'État rétrocède à la Caisse des Communes d'Almasie, la ligne de crédit destinée au financement des projets municipaux; il verse à la CCA la quote part FCA et les subventions du budget complétant ses ressources. La CCA procède à l'appel de fonds de l'ensemble des composantes et elle tient, en collaboration avec l'Unité de Projet, les comptes consolidés des projets. Elle gère les fonds affectés au financement des études de préparation des projets des communes.

1. Les fonds de la Caisse sont gérés par la BDA, qui débloque les prêts consentis aux communes au fur et à mesure de l'avancement des projets et suivant les instructions de la Caisse. Le Ministère de l'Intérieur et les Ministères techniques attribuent les subventions exceptionnelles aux communes bénéficiaires à travers la Caisse. Les communes bénéficiaires remboursent leurs emprunts en versant les annuités à la BDA.
   La DCL gère la composante "Formation" et "Appui Institutionnel". Les fonds servent à financer les actions correspondantes pour plus de souplesse dans leur utilisation, transiteront par la Caisse.

2 Les fonds du PDM proviennent :
   - des prêts rétrocédés à la CCA et des dons extérieurs (1) ;
   - des dotations budgétaires effectuées par le Ministère de l'Intérieur (2) ;
   - des subventions de l'État conformément à la Loi de Finances(3).

3 La CCA joue un rôle prépondérant :
   - elle gère les "lignes de crédit" provenant des bailleurs de fonds extérieurs ;
   - elle redistribue sous forme de prêts et de subventions aux communes les financements affectés à cet effet ;
   - elle peut être chargée de la gestion financière des composantes "Formation et Appui Institutionnel" ;
   - elle rembourse les crédits extérieurs.

3 La Direction des Collectivités locales :
   - attribue en concertation avec les Ministères techniques concernés, les subventions exceptionnelles(4) ;
   - gère les composantes "Formation et Appui Institutionnel".

4 Les communes, bénéficiaires des prêts, effectuent leur remboursement à la CCA.

3. DÉFINIR L'ORGANISME DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

Les conditions sont-elles réunies pour que l'État développe l'offre de crédit à long terme aux collectivités locales ? Si ces conditions sont remplies, quels sont les choix possibles et comment analyser les options ?

Les conditions pour développer l'offre de crédit à long terme sont elles réunies ?

La mise en place d'une offre de crédit pour financer les investissements des collectivités locales ne peut se justifier que si les perspectives financières d'une majorité d'entre elles font apparaître une croissance significative de l'épargne. Le souci du PDM sera de vérifier si cette condition est remplie.

Cette "vérification" a fait l'objet d'un test dans le chapitre 3. On fournira ici quelques éléments complémentaires permettant de mettre en perspective ces résultats.

Prendre en compte la spécificité du marché de l'investissement local [1]

La définition d'un investissement public est analogue à celle d'un investissement réalisé dans le secteur privé : facteur de production à durée de vie longue. Toutefois les biens et services produits ne sont pas toujours ou pas totalement mis en vente :

- soit parce qu'ils ne se prêtent pas, ou mal, à une appropriation individuelle qui permet d'identifier et donc de facturer les usagers,[2]
- soit parce que l'autorité publique a fait le choix politique de faire supporter à la collectivité plutôt qu'a l'usager tout ou partie du coût d'un service ou d'un bien.[3]

La notion de rentabilité est donc beaucoup plus difficile à cerner. Le développement local exige par ailleurs un flux répétitif d'investissements. Sa première exigence est la maintenance des investissements existants[4]: Le financement de ces flux répétitifs d'investissements repose chaque année sur l'épargne de la collectivité, c'est à dire la différence entre ses recettes courantes et ses dépenses de fonctionnement.

Rappeler la nécessité de mobiliser une épargne

Le recours à des emprunts permet d'anticiper sur l'épargne à venir.[5] Les perspectives d'évolution de l'épargne déterminent donc l'opportunité de recourir à l'emprunt. Trois scénarios sont possibles :

- *l'épargne tend à se réduire* ; le recours à l'emprunt doit être considéré comme une dangereuse fuite en avant car la collectivité risque de ne pas pouvoir rembourser. Si tel est le cas et que néanmoins l'État souhaite stimuler l'investissement local, il vaut mieux qu'il intervienne soit par voie de subventions, soit en créant les conditions d'une croissance de l'épargne, par exemple en agissant sur les recettes de fonctionnement des collectivités locales ;
- *l'épargne se maintient sans croître significativement* ; elle fixe la limite de la capacité annuelle d'investissement. Le recours à l'emprunt permet d'accroître temporairement le flux d'investissements mais en contrepartie ce flux devra être réduit par la suite pour faire face aux charges de remboursement. L'emprunt ne peut alors jouer qu'un rôle occasionnel dans le financement des investissements de la collectivité et, si toutes sont dans ce cas, la mise en place par l'État de mécanismes assurant une offre de crédit se justifie encore difficilement ;

---

1 d'après F. Péchon: "Le rôle du crédit et ses perspectives d'évolution" Table ronde d'Hammamet - IDE- Juin 1995

2 on imagine difficilement que toutes les rues d'une ville soient à péage comme des autoroutes.

3 école publique gratuite, par exemple, ou équipements sportifs mis à la disposition des habitants pour un droit d'entrée sensiblement inférieur au coût réel du service.

4 entretien des routes et réseaux de toutes natures, des bâtiments scolaires, terrains de sport, etc ...

5 Il est courant de dire que "l'emprunt d'aujourd'hui, c'est la fiscalité de demain"?

- *l'épargne croît significativement* ; elle est liée à un rythme soutenu de développement suscitant une croissance des recettes courantes supérieure à celle des dépenses de fonctionnement. Cette situation justifie un recours répété à l'emprunt. En effet, l'équilibre financier de la collectivité présente alors un caractère dynamique : l'anticipation des investissements, grâce à l'emprunt, stimule le développement qui génère le surcroît de recettes permettant de rembourser l'emprunt sans nuire aux investissements ultérieurs.

Cette condition d'épargne doit tout particulièrement être prise en considération dans les pays où les collectivités locales sont faiblement ou pas du tout endettées, faute d'offre de crédit. En effet, le recours à l'emprunt comme moyen de financement des investissements est un processus quasiment irréversible : même et surtout si la croissance de l'épargne s'arrête, la charge de remboursement des emprunts antérieurs, en consommant une part importante de cette épargne, oblige à continuer d'emprunter pour financer les nouveaux investissements.

Dépasser les obstacles institutionnels et économiques

L'existence d'une demande solvable au niveau des collectivités locales ne suffit pas toujours à faire émerger l'offre de crédit. Plusieurs obstacles d'ordre institutionnel, économique ou culturel peuvent se présenter. En effet :

- les lois et règlements en vigueur peuvent être inadaptés à la fourniture d'un cadre juridique satisfaisant pour les contrats de prêts entre organismes privés et collectivités locales. Or la durée longue qui caractérise les contrats de prêt exige que les nombreux aléas qui peuvent survenir au cours de cette durée soient le moins possible exposés à un vide juridique. Les règles de procédure qui assurent la validité des décisions des collectivités locales doivent être claires, correctement codifiées, et se référer explicitement à l'emprunt. Le droit bancaire et le droit administratif en vigueur doivent être compatibles ;

- les institutions financières et les banques susceptibles de prêter aux collectivités locales sont souvent dans l'ignorance des méthodes et des systèmes d'information leur permettant d'identifier les besoins des collectivités locales et de mesurer le risque attaché à l'activité de prêt sur ce secteur. Ce risque est assez systématiquement sous-estimé ou au contraire surestimé par prudence excessive. Or les investissements méthodologiques et humains qui seraient nécessaires pour aborder ce marché sont souvent jugés disproportionnés avec l'enjeu économique direct ;

- enfin, les responsables locaux ont parfois tendance à considérer comme anormal de devoir subir la loi du marché en matière de taux d'intérêts. Pour eux les investissements publics devraient bénéficier de conditions privilégiées au seul motif qu'ils sont réalisés au bénéfice de la collectivité. Cet obstacle culturel exige un effort de pédagogie important dans le cadre du PDM.

Ces conditions font que l'État doit souvent donner l'impulsion initiale ou même s'impliquer plus durablement pour susciter l'offre de crédit aux collectivités locales. Il y trouvera en outre l'avantage de garder un contrôle sur la politique de financement des investissements publics locaux.

Les grandes options possibles, des plus administrées aux plus libérales

Cette question recouvre l'ensemble des points relatifs au montage et au fonctionnement de l'organisme de financement. Les principales questions à résoudre sont les suivantes :

- quelles vont être les ressources financières de l'organisme de financement ?
- quelle va être sa personnalité juridique ?
- quels seront ses objectifs généraux d'intervention (risque, modalités de prêts) ?
- quelles seront ses relations fonctionnelles avec les autres partenaires du PDM et en particulier avec les Ministères de tutelle ?
- l'équilibre financier de l'organisme de financement est-il assuré ?

La grille présentée ci-après analyse de manière systématique et sous différents aspects, la plupart des grandes options en usage dans les différents pays où les collectivités recourent de façon habituelle à l'emprunt.

Chaque colonne correspond à un aspect caractéristiques des systèmes en usage et liste de haut en bas les options par ordre de "banalisation" croissante. En règle générale, le système en usage dans un pays donné à un moment donné est défini par une case et une seule dans chaque colonne.

La première colonne, par exemple, correspond aux ressources utilisées pour financer les prêts consentis aux collectivités locales. Les options possibles vont de la ligne budgétaire spécialisée au sein du budget de l'État à l'emploi de l'ensemble des ressources bancaires en passant par l'affectation d'un compartiment de l'épargne, ou encore le recours à des émissions obligataires limitées au marché domestique et garanties par l'État (cf. Illustration Pays).

FICHE 65

Caractéristiques distinguant les systèmes de financement

Ressources	Fournisseur	Risque	Taux	Produits	actionnaires principaux de l'IFS	Privileges de l'IFS
Crédits budgétaires de l'Etat	Institution spécialisée monopolistique	Emprunts locaux garantis par l'Etat	Taux bonifiés	Prêts spéciaux	Etat	Intermédiaire obligé des subventions de l'Etat
Ressources affectées (par ex. épargne défiscalisée)	Instit. spécialisée en compétition avec les banques commerciales	Le service de la dette est une dépense obligatoire	Taux de marché à marge réduite	Prêts usuels du marché	Collectivités locales ("credit mutuel")	Monopole des dépôts des collectivités locales
Marchés financiers	Banques commerciales	Les collectivités locales peuvent être en cessation de paiement	Avantages fiscaux aux prêteurs	Tous produits financiers dont émissions directes et produits dérivés	Investisseurs privés	Emissions obligataires garanties par l'État
Toutes ressources bancaires (marchés et dépôts)	Marchés financiers sans intermédiation		Taux de marché ordinaires			Aucun privilège

IFS : Institution Financière Spécialisée

F.Péchon

Il n'existe pas de systèmes totalement banalisés

Il est extrêmement rare que le système de financement des investissements publics locaux soit totalement banalisé, c'est à dire que la compétition entre les collectivité locales et les autres agents économiques pour l'accès au crédit soit totalement libre.

Des avantages fiscaux, des garanties de l'État, des protections juridiques ou des privilèges divers sont le plus souvent consentis au prêteurs et introduisent une distorsion plus ou moins forte de cette compétition. Les raisons en sont le plus souvent historiques et la distorsion qui en résulte favorise en définitive les collectivités locales par rapport aux autres emprunteurs. Tant qu'aucune contrainte forte ne pèse sur l'offre de crédit, cette distorsion n'a pas de conséquence macro-économique significative.

Une évolution tendancielle vers la banalisation

Il faut observer également, qu'à de rares exceptions près, les options évoluent dans le temps, généralement dans le sens d'une banalisation croissante. Il n'existe donc pas de modèle de référence statique.

L'une des principales options concerne l'existence ou l'absence d'une institution spécialisée dans le financement des collectivités locales et subsidiairement sa situation de concurrence par rapport aux autres prêteurs.

Faut-il une institution spécialisée ?

L'institution spécialisée est quasiment indispensable lorsque le système de prêts est très contrôlé par l'État et spécifique aux collectivités locales (très éloigné de la banalisation). Cette option est donc le plus souvent retenue au départ, lorsque le recours à l'emprunt pour financer les investissements locaux est encore rare mais se développe sous l'impulsion de l'État dans le cadre d'un processus naissant de décentralisation.

Il serait d'ailleurs difficile dans ce cas d'inciter les banques commerciales à se lancer sur ce nouveau marché et par conséquent l'institution spécialisée exerce le plus souvent un monopole de fait sinon de droit.

En outre ce système s'accompagne fréquemment d'un recours à des ressources privilégiées, qui permettent de prêter à des conditions hors marché et découragent donc la concurrence.

La concurrence entre prêteurs (y compris l'institution spécialisée) s'introduit à un stade plus avancé de l'évolution du système.

L'avantage que représente pour les collectivité locales encore faibles l'existence d'une institution spécialisée conduit *a contrario* à mettre en doute l'utilité de cette spécialisation dans un pays où toutes les collectivités auraient une taille et un niveau de prospérité suffisants pour supporter sans difficulté la compétition avec les autres agents économiques pour l'accès au crédit. Il est d'ailleurs vraisemblable que l'institution spécialisée aurait beaucoup de mal à assurer durablement son existence dans un tel contexte.

L'utilité d'une institution spécialisée est également douteuse dans les cas ou l'État rehausse la qualité de signature intrinsèque des collectivités locales par exemple en garantissant en totalité ou en partie leurs emprunts. Ceci suffit en général à déclencher des offres suffisantes de la part des prêteurs commerciaux (à condition que ceux-ci disposent par ailleurs de ressources suffisantes, ce qui n'est pas toujours le cas dans les pays en développement).

Quelques cas particuliers

Enfin, existe le cas où les collectivités locales émettent directement des appels à l'épargne publique sans intermédiation bancaire[6]. Ce système ne peut fonctionner que s'il existe un potentiel d'investisseurs suffisant sur le marché domestique et une compétitivité des émissions des collectivité locales. Cette dernière peut être rehaussée par une politique d'exonération fiscale sur les revenus tirés par les prêteurs de ce type d'investissement. Par ailleurs, la taille du marché doit être suffisante pour permettre le fonctionnement pérenne, en situation de concurrence, d'agences de notation indépendantes qui assurent la transparence de ce marché en fournissant aux investisseurs des

[6] Cas des États Unis. (cf. Illustration pays, ci-après)

élément d'appréciation relativement objectifs et fiables sur la qualité de signature des émetteurs.

Ce système reste très difficile à transposer ailleurs car il repose dans une large mesure sur une taille critique du marché (nombre important de communes, montant d'investissements élevé). Il est vraisemblable que sans la conjonction de ces divers facteurs, liés pour l'essentiel à la taille du marché, le système ne pourrait pas fonctionner : sur un marché plus étroit l'ajustement entre l'offre et la demande de capitaux ne pourrait pas être assuré en permanence, tandis que l'élargissement du marché au delà des frontières du pays se heurterait à la disparition de l'avantage fiscal pour les non-résidents et à l'absence de familiarité entre ceux-ci et le réseau de collectivités locales concerné.

Reste le scénario de l'institution spécialisée de type mutualiste (les actionnaires sont les collectivités locales elles-mêmes) [7]. Généralement, l'institution tient statutairement les comptes des collectivités locales, reçoit sur ces comptes le produit des subventions de l'État et est autorisée à prélever directement sur ces comptes les sommes qui lui sont dues.

Ce modèle n'est pas dénué d'intérêt pour des pays où le recours à l'emprunt est encore peu développé dans le financement des investissements locaux et où par conséquent une certaine tutelle sur le service de la dette reste une mesure de prudence. Il exige cependant de l'institution spécialisée une parfaite maîtrise de tous les aspects de l'activité bancaire, maîtrise qui ne se développe pas instantanément.

L'organisation interne de l'organisme de financement

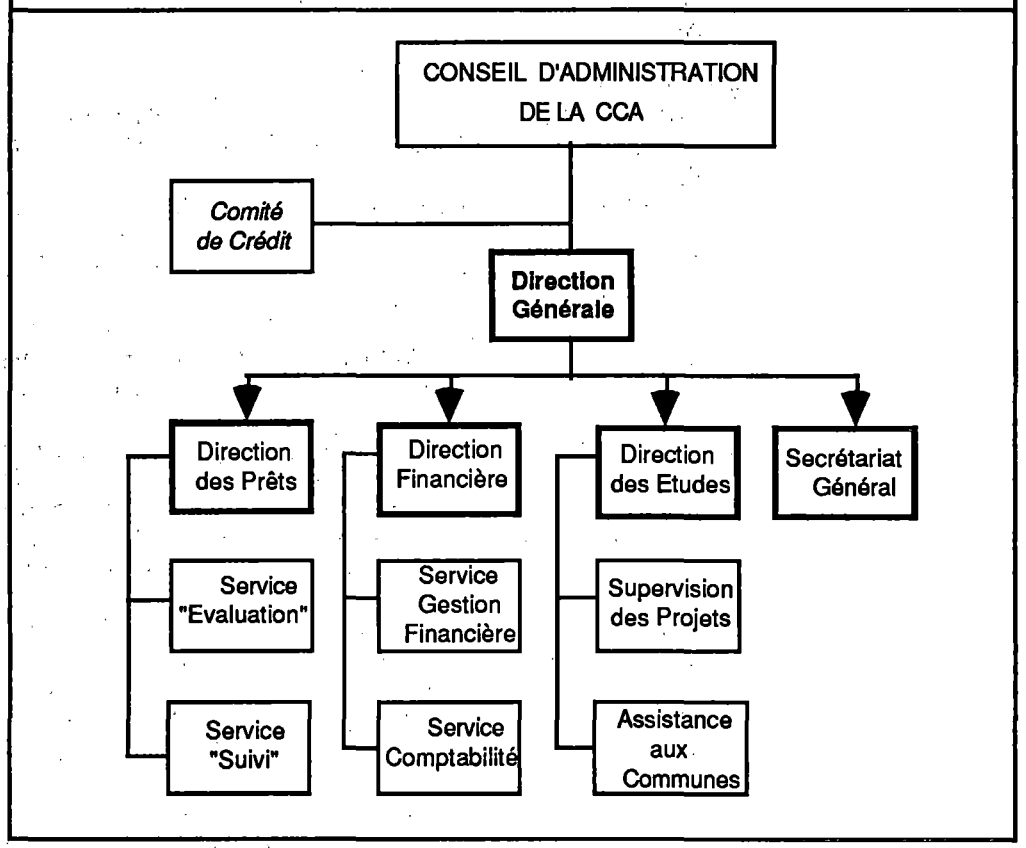
Une fois définie l'option institutionnelle en matière de financement des investissements municipaux, le montage devra être complété par la présentation des principales lignes directrices en matière d'organisation interne de l'institution de financement. Cette présentation comportera :

- un organigramme
- un état des effectifs à prévoir
- une description des tâches des principaux services

[7] Cas du Crédit Communal de Belgique.(cf. Illustration pays, ci-après)

FICHE 66

Organisation Interne de la Caisse des Communes d'Almasie



❑❑❑ *Commentaires de la fiche 65*

La Direction Générale :

- une Direction des prêts chargée de la pré-évaluation, de l'évaluation des projets à financer, du suivi des projets et de l'établissement des contrats. Elle comprend une service d'évaluation et une service de suivi ;
- une Direction financière chargée de la collecte des ressources, de l'élaboration du programme annuel des prêts et de la gestion de la trésorerie qui comprend une service de gestion financière et une service de comptabilité ;
- une Direction des études chargée de la supervision des projets, de l'assistance aux Collectivités Locales et du suivi des études préalables financées par la CCA. Elle comprend une supervision des projets et une assistance aux communes ;
- un Secrétariat Général.

La Direction des prêts

Service d'Évaluation.

- Examiner les projets sous leurs divers aspects : justification au regard des priorités de la commune, choix techniques et coût du projet, conditions d'exécution et de gestion, effets économiques du projet, situation financière de la commune et capacité d'emprunt....

- Contribuer à la mise à jour des ratios et des critères d'éligibilité et d'approbation des projets.
- Participer au suivi et à la supervision des projets, aux réunions du Comité de Crédit, et à la définition des études sectorielles ou études d'identification à lancer par la Direction des Études.

Service de suivi.

- Établir et adresser au demandeur une lettre l'informant de la décision prise. Si le prêt est accordé, la correspondance contient une proposition de prêt relatant l'ensemble des modalités ;
- Établir et faire régulariser, par l'emprunteur et toute autorité compétente, la convention de prêt et ses annexes;
- Établir et diffuser les documents informant les autres services de la Caisse et de la BDA de la régularisation du contrat ;
- S'assurer du lancement du projet conformément aux prévisions, notamment en ce qui concerne la consistance du Projet (examen préalable des dossiers d'appel d'offres et d'exécution), le choix des fournisseurs et des entreprises (procédure d'adjudication des marchés) ;
- Lors du premier déblocage, vérifier que sur le plan juridique le dossier est en ordre: : contrat signé et approuvé, conditions préalables à la mise en vigueur remplies, marchés de travaux et/ou fournitures réguliers, visa des autorités compétentes ;
- Lors du premier déblocage, vérifier que sur le plan technique les marchés des travaux et/ou fournitures permettront, dans les meilleures conditions de coût, délai et garantie, de réaliser et d'achever le Projet ;
- Vérifier que les pièces justificatives fournies sont conformes aux marchés communiqués et établir ou mettre à jour le planning de déblocage ;
- Si les conditions préalables à la mise en vigueur sont satisfaisantes, communiquer à la BDA la décision prise pour établir les pièces administratives et comptables assurant le mouvement des fonds, établir et faire régulariser les documents constatant la créance de la Caisse ;
- Établir et diffuser les documents informant les autres services et la BDA du déblocage ;
- Pour les déblocages ultérieurs, sauf événements imprévus (arrêts des travaux par exemple), seule la vérification des pièces justificatives est nécessaire, avec vérification technique éventuelle de l'avancement des travaux ;
- Lors du dernier déblocage, nouvelle vérification de tous les aspects du projet (juridique, technique et financier).

La Direction Financière

Service Gestion Financière .

- Préparation des prévisions financières ;
- Suivi de la trésorerie, établissement des prévisions à court terme (ressources et emplois) ;
- Gestion des disponibilités courantes ;
- Suivi des prêts et des états relatifs à la gestion et au recouvrement des prêts élaborés par la BDA ;
- Suivi des opérations de caisse :
  - vérification, avant titres de paiement, de la régularité des ordres reçus ;
  - établissement des titres de paiement ;
  - tenue des journaux de trésorerie : caisse, banques, trésorerie générale ;
  - vérification et archivage des pièces justificatives et établissement des états de rapprochement ;
- Préparation du budget annuel de la Caisse.

Service Comptabilité.

- Comptabilité générale :
  - vérification des pièces comptables et des travaux d'inventaires ;
  - passation des écritures au journal et au grand livre ;
  - état de rapprochement du compte courant de la Caisse ;
  - établissement des balances mensuelles, des situations comptables mensuelles, et des bilans et comptes sociaux.
- Comptabilité des engagements : vérification des pièces comptables, passation des écritures au journal et au grand livre, établissement des balances mensuelles, etc ...
- Budget :
  - participation à la préparation des budgets de fonctionnement et d'investissement et suivi de l'exécution ;
  - tenue d'une comptabilité budgétaire ;
  - établissement et diffusion auprès de la direction et du Service Gestion Financière d'un état mensuel du budget ;
  - tenue de l'inventaire du matériel et du mobilier.

La Direction des Études

- supervision des projets financés par la Caisse en vue de formuler les recommandations et les correctifs nécessaires, dans le cas où des écarts importants sont constatés par rapport aux prévisions d'une part, et en vue de tirer les enseignements utiles pour l'évaluation des projets futurs d'autre part ;
- réalisation d'études en vue de la mise à jour des critères d'éligibilité et des critères d'approbation des projets ;
- réalisation ou suivi d'études économiques et sectorielles susceptibles d'éclairer les interventions de la CCA ou d'aider à l'identification des projets ;
- assistance aux communes pour l'élaboration de termes de référence ou le lancement d'études d'identification ou de préparation des projets et du suivi des études réalisées par les communes sur des avances accordées par la CCA.

Le Secrétariat Général

- gestion du personnel (recrutement, paie, formation),
- achat de l'équipement, du matériel et des fournitures nécessaires, et fourniture des services qu'exige la bonne marche des activités de la CCA.

Profils du personnel

- Directeur Général : 15 années d'expérience professionnelle, bonne formation de base en économie et en gestion, bonne connaissance du fonctionnement de l'administration communale et de la gestion bancaire ;
- Directeur des Prêts et Directeur des Études : expérience professionnelle de 10 ans, formation de base en économie et en gestion, solides notions en comptabilité publique, connaissance de la gestion locale et pratique de l'évaluation des projets ;
- Directeur Financier : expérience de 10 ans dans la gestion de services financiers acquise, de préférence, dans un établissement bancaire ;
- Secrétaire Général : formation de juriste et expérience de 10 ans dans la gestion administrative ;
- Chefs de service, ingénieurs d'études : bonne formation de base (technique, économique, financière) et expérience professionnelle de 5 ans. Pour les cadres de la Direction des Prêts et de la Direction des Études: connaissance de l'administration communale ;

L'équilibre financier de l'institution spécialisée

Il est indispensable d'appréhender les conditions de viabilité du montage proposé. Au stade actuel des réflexions sur le PDM, il s'agit de présenter des hypothèses de travail et d'en confirmer progressivement la pertinence. Dans cette perspective, les calculs qui ont été effectués sont destinés :

- à illustrer les conditions d'équilibre d'exploitation de l'institution rénovée ;
- puis de les exprimer sous forme de bilan ;
- enfin, de saisir dans quelle mesure l'apport des ressources extérieures sera nécessaire.

Afin de répondre à ces divers objectifs, un modèle financier doit être mis au point. Il calcule automatiquement l'offre de prêt, l'évolution de l'encours, et les conséquences sur le résultat d'exploitation et le bilan de la caisse. Il nécessite l'évidement en input un minimum de choix sur des hypothèses de calcul.

FICHE 67

Cadre des Simulations Financières

I. BILAN	**Années**									
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	...	*17*	*18*	*19*	*20*
1 **ACTIF**											
2 Nouveaux engagements											
3 VALEURS IMMOBILISEES											
4 Frais d'établissement (p.m)											
5 Immobilisation nette											
6 prêts à M et L terme nets											
7 VALEURS REALISABLES											
8 Cptes de régul. (Actif)											
9 RESULTATS (PERTES)											
10 *TOTAL ACTIF*											
11 **PASSIF**											
12 FONDS PROPRES											
13 Dotation de base (FCA)											
14 FCA cumulé											
15 Provisions sur prêts et risque de change											
16 Bénéfices réserves											
17 **Total fonds propres**											
18 EMPRUNTS A LONG ET MOYEN TERME											
19 Emprunts extérieurs cumulés											
20 Autres ressources net											
21 FINANCEMENT A COURT TERME											
22 Comptes courants et dépôts											
23 RESULTATS aux bénéfices réservés											
24 *TOTAL PASSIF*											

s

uite..->

suite fiche 67

2. COMPTES DE RESULTATS

		Années										
		1	2	3	4	5	6	...	17	18	19	20
25	**PRODUITS**											
26	Intérêts perçus sur prêts											
27	Commission d'engagement											
28	Intérêts sur placement											
29	Revenu de prestation de service											
30	Etudes recouvrables											
31	TOTAL PRODUITS											
32	**CHARGES**											
33	*Frais généraux*											
34	frais de personnel											
35	Autres frais de gestion propre											
36	prest. de services (BDA)											
37	*Frais financiers*											
38	-intérêts emprunt extérieur											
39	-autres intérêts											
40	Etudes recouvrables											
41	Etudes non recouvrable											
42	commissions versées											
43	*Amortissements*											
44	- immobilisations											
45	- autres frais d'établissement											
46	*Provisions*											
47	- sur prêts											
48	- sur risque de change											
49	**TOTAL DES CHARGES**											
50	**RESULT. EXPLOITATION**											
51	Résultat en % des fonds propres											

suite

3. RESSOURCES - EMPLOIS

		Années									
		1	2	3	4	5	6	...	17	18	19	20
53	*Nouveaux engagements*											
54	FCA											
55	Emprunts extérieurs											
56	*Autres ressources*											
57	Part du bénéfice											
58	Capitaux à recycler											
59	Rembourst. capital extérieur											
60	*Total*											
61	**EMPLOIS**											
62	Prêts réels =25% année											
63	Prêts réels =50% année n-1											
64	Prêts réels =25% année n-2											
65	*Total prêts nouveaux*											
66	**ENCOURS**											
67	Cumul brut											
68	Cumul remboursé											
69	Cumul net											
70	Total capital emprunté net											
71	Total intérêt											
72	*Total capital remboursé*											
73	*Cumul autres ressources*											

Recommandations pour les Pays du Maghreb

Les pays du Maghreb (tout au moins la Tunisie et le Maroc) présentent d'assez fortes ressemblance en ce qui concerne le rôle actuel de l'emprunt dans le financement des investissements locaux : une institution spécialisée sous le contrôle de l'État exerce un monopole de fait ou de droit sur une activité de prêt encore très réduite et adossée principalement sur des ressources budgétaires fournies par l'État, sans ressources de dépôts et surtout sans appel au marché (pour la CPSCL tunisienne) ou en se limitant à l'émission sur le marché domestique d'un petit volume d'obligations garanties par l'État (cas du FEC marocain). Le cas de l'Algérie est un peu différent puisque la BDL n'est pas exactement une institution spécialisée - elle tient notamment des comptes de particuliers et prête au secteur privé - même s'il apparaît qu'elle détient un monopole de fait du prêt aux collectivités locales, ce qui l'assimile, pour cette part de son activité, à une institution spécialisée. Dans les trois pays il existe une volonté de développer le recours à l'emprunt et une conscience de la nécessité de réformer l'organisme de prêt pour y parvenir.

On rappellera tout d'abord que le préalable indispensable au développement du recours à l'emprunt est une perspective crédible de croissance à terme de la capacité d'autofinancement des collectivités locales : un emprunt qui n'est pas remboursé n'est plus un emprunt mais une subvention; un emprunt à taux privilégié s'analyse comme la juxtaposition d'un emprunt plus réduit à taux de marché et d'une subvention. En bref, l'emprunt en tant que tel ne peut pas être aidé.

Le recours à une institution spécialisée est pratiquement incontournable pour plusieurs raisons :

- L'offre commerciale de crédit n'est pas suffisamment développée pour réagir rapidement à une demande accrue; en outre l'évaluation du risque est difficile en l'état actuel des pratiques financières des collectivités locales;

- Les collectivités locales n'ont pas une autonomie financière suffisante pour que l'État puisse renoncer à contrôler le fonctionnement de l'ensemble du système de financement de leurs investissements;

- Le service de conseil que peut apporter le prêteur à l'emprunteur est nécessaire aux collectivités locales, qui n'ont encore qu'une pratique très faible du recours à l'emprunt. Or ceci suppose d'abord le développement du savoir-faire correspondant chez le prêteur et le respect d'une déontologie ; l'un et l'autre seront plus facile à mettre en place dans le cadre d'un monopole initial.

- Enfin l'institution existe déjà dans chacun des pays, même si elle nécessite d'importantes reformes.

L'institution spécialisée devra cependant fonctionner dans le cadre d'une logique d'entreprise et non d'administration et pouvoir évoluer à terme vers une mise en concurrence avec d'autres établissements financiers à vocation commerciale. Ceci implique plusieurs impératifs:

- Même si les ressources d'adossement des prêts sont au départ surtout des fonds publics, elles doivent être gérées de la même manière que s'il s'agissait de ressources de marché ou de dépôts. Il est d'ailleurs souhaitable que l'institution achète ces ressources à l'État, même si c'est à des conditions privilégiées : l'institution doit être un véritable établissement financier avec son bilan et son compte d'exploitation. Ce dernier doit faire clairement apparaître les soldes intermédiaires caractéristiques de cette activité, en particulier le produit net bancaire (PNB) qui caractérise la marge entre les rémunérations perçues au titre des prêts (intérêts et commissions) et le coût des ressources d'adossement de ces prêts.

- L'institution doit se doter d'un outil de simulation prospective de son bilan et de son compte de résultats afin d'intégrer dès le départ dans sa logique d'entreprise les divers risques à terme auxquels s'expose un prêteur et notamment le risque de transformation. ...

- L'institution doit développer un savoir-faire spécifique aux collectivités locales, tout particulièrement dans le domaine de l'évaluation du risque-emprunteur, afin d'une part d'assurer sa pérennité et d'autre part d'être en mesure d'optimiser la répartition des ressources qui lui sont confiées pour en maximiser la rentabilité économique globale: c'est le rôle économique fondamental d'un établissement de crédit.

- Enfin, ces diverses orientations sont inséparables d'une autonomie de décision en matière d'attribution des prêts. Même si l'État est au départ le principal fournisseur direct ou indirect (garantie) des ressources de l'institution, il doit lui déléguer pleinement les décisions d'accord de crédit, sans interférence administrative ou politique. Le contrôle s'exercera a posteriori, sur le respect d'un cahier des charges global. Il importe bien entendu que l'exercice de cette responsabilité soit soigneusement organisé au sein de l'institution et relève d'instances collégiales, sans pourtant nuire à la rapidité des décisions.

Du côté des collectivités locales, un recours efficace à l'emprunt implique également une sorte d'apprentissage des possibilités et des limites de ce moyen de financement. Il est indispensable que soit reconnue la prérogative fondamentale du prêteur, qui est, contrairement à un publicité célèbre, le pouvoir de dire non. L'emprunt n'est pas un droit, mais le résultat d'une négociation au cours de laquelle l'emprunteur doit justifier de sa capacité à rembourser. Ceci implique un effort de transparence et de lisibilité dans la présentation de sa situation financière et des perspectives d'évolution de celle-ci, notamment (mais pas seulement) sous l'effet des investissements qu'il s'agit de financer. Sur ce thème des progrès sont toujours possibles : la mise en place de méthodes et d'outils pour une gestion des finances locales plus efficace et mieux maîtrisée doit être entreprise avec fermeté et persévérance tant à l'initiative de l'autorité de tutelle que de l'institution prêteuse. Il est en outre particulièrement utile de définir avec le plus de précision possible les critères d'éligibilité des projets faisant l'objet de demandes de prêts, afin de permettre aux collectivités locales d'identifier la faisabilité de leurs programmes d'investissements. Ce travail constituera l'une des fondations du cahier des charges de la mission confiée par l'État à l'institution financière spécialisée, mais il doit aussi déboucher sur un outil à l'usage des emprunteurs.

Enfin, comme cela a été indiqué plus haut il faut intégrer le plus tôt possible l'idée qu'aucun système de financement des investissements locaux n'est statique.

C'est par la diversification des ressources de l'institution financière et, à terme, la retrait des injections de fonds publics que se fera vraisemblablement l'évolution. A cet égard il convient de noter que dès les premiers remboursements progressifs de prêts, le retour des sommes correspondantes au passif de l'institution constitue une diversification de ses ressources puisque le coût de cette ressource, égal au taux d'intérêt des prêts faisant l'objet du remboursement, sera généralement supérieur au coût des ressources "primaires" (sauf évolution forte des taux à la hausse). La diversification des ressources peut également passer par l'ouverture d'une capacité de l'institution à recevoir des dépôts (à conditions que toute les précautions soient prises pour couvrir les risques de transformation) et par le reversement de lignes de crédit consenties par des bailleurs de fonds internationaux.

L'appel au marché pourra être envisagé à terme de plusieurs années, lorsque d'une part la croissance du volume de prêts le justifiera et lorsque d'autre part l'institution aura acquis un historique suffisant de gestion efficace de son activité pour présenter une qualité de signature honorable. A cet égard la garantie de l'État (cas des obligations émises par le FEC au Maroc) peut faciliter les choses mais présente également l'inconvénient de donner une image trompeuse de la capacité réelle de l'institution à mobiliser des ressources de marché. Il faut également tenir compte du fait que l'appel au marché implique le développement d'un capacité de gestion fine du passif afin d'adapter le produit brut des émissions aux besoins d'un adossement efficace de l'encours de prêts. Les investissement humains nécessaires sont loin d'être négligeables et doivent donc être rentabilisés par un volume d'activité à la hauteur.

...
La diversification des types de prêts offerts devra être menée avec prudence car elle ne peut être réussie qu'à une double condition : (i) les emprunteurs doivent avoir acquis une maîtrise suffisante de la gestion de leur dette pour faire bon usage de la diversité offerte et (ii) l'institution doit avoir développé les capacités techniques et notamment informatiques lui permettant d'assurer le "back office" d'un portefeuille diversifié de produits de prêts. Cette diversification est néanmoins la condition pour que les collectivités locales accèdent à une gestion performante de leurs ressources, afin d'en minimiser le coût.

La rupture du monopole de l'institution spécialisée est souhaitable dès que possible, à condition que les établissement de crédits entrant sur le marché soient astreints aux mêmes contraintes prudentielles et déontologiques que l'institution spécialisée. S'agissant de collectivités publiques, la tentation du laxisme est toujours rampante chez les prêteurs occasionnels qui parient sur la solidarité de l'État, même en l'absence de garantie formelle de la part de celui-ci. Il faut donc éviter qu'une banalisation trop hâtive ne ruine les progrès accomplis par les collectivités locales en matière de rigueur financière.

cf. ltableaux des différents systèmes de financement par pays. pp.183 - 184
source : F. Péchon - Le rôle du crédit et ses perspectives d'évolution - Hammamet IDE 1995

L'Organisme de Financement des Investissements Communaux

MAROC : LE FONDS D'ÉQUIPEMENT COMMUNAL (FEC)

L'activité :

- financer les investissements financièrement et économiquement viables au profits des compétences des collectivités locales dans des secteurs définis dans la Déclaration de Politique Générale.
- Emplois sur 1994 (en milliers de dhs) :

- Encaisse & valeur à recouvrer	107 667
- Créances sur le trésor	9 311
- Crédits aux collectivités & régies	3 156 142
- Immobilisation	64 553
- Emplois divers	284 692

Fonctionnement interne :

- Conseil d'Administration
  - présidé par le Premier Ministre ou par l'autorité déléguée à cet effet;
  - présidence du Conseil, assuré par Monsieur le Ministre de l'État à l'Intérieur;
  - investi de tous les pouvoirs et attributions nécessaires à l'administration du Fonds. Plusieurs actions doivent être approuvés par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances.
- Comité de Crédit
  - chargé d'examiner et de consentir les prêts et les avances dans les conditions fixées par le Conseil d'Administration ;
  - ses décisions doivent avoir l'approbation du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances.
- Commissaire du Gouvernement -
  assiste avec voix consultative aux réunions du Conseil;
  - veille à la Conformité des décisions du Fonds avec les dispositions réglementaires et avec la politique générale de l'État en matière financière.
- Directeur Général
  - chargé de l'exécution des décisions du Conseil d'Administration.
- personnel : 42

Financement du FEC :
- dotations d'état en fonds propres ;
- emprunts obligatoires émis sur le marché financier local avec la garantie de l'État ;
- emprunts extérieurs consentis par des institutions internationales de financement du développement ;
- des émissions sur le marché financier international ;
- Ressources sur 1994 :

- Fonds propres	197 044
- Provisions	2 334
- Emprunts Extérieurs	400 405
- Emprunts Intérieurs	2 831 055
- Ressources diverses	191 127

TUNISIE : LA CAISSE DES PRÊTS ET DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS LOCALES (CPSCL)

L'activité de la CPSCL :
- prêter et allouer les subventions pour le financement des programmes d'investissement communaux;
- consentir des bonifications d'intérêts pour les emprunts des collectivités locales contractés auprès d'autres organismes que la CPSCL ;
- fournir aux collectivités locales une assistance technique pour évaluer la faisabilité technique, économique, et financière de leurs projets d'investissement.
- Emplois sur 1994 (en millions de DT):

Subventions	25 848
Prêts	37 289
Remb. Empr. Extérieurs	3 230
Autres	1 301

Fonctionnement interne :
- Conseil d'Administration présidé par le Ministère de l'Intérieur. Ce Conseil examine toutes les demandes de financement et approuve tous les engagements de financement de la Caisse;
- Directeur Général, dont les responsabilités incluent l'évaluation préliminaire et définitive des projets et l'émission d'un avis d'opportunité soumis au Conseil d'Administration;
- autres services :
  - La Direction des Financements;
  - La Direction des Études et du Suivi;
  - La Direction Financière;
  - La Direction des Services Communs ;
- Personnel : 60

Financement de la CPSCL :
- transferts de l'État (FCCL, dotations budget état) ;
- recyclage des prêts antérieurs accordés aux communes ;
- emprunts auprès de bailleurs de fonds extérieurs (Banque Mondiale, USAID, CFD, crédit italien pour le matériel roulant).
- Ressources sur 1994 (en millions de DT):

Transferts de l'État	17 050
Recyclage des prêts	12 855
Emprunts extérieurs	37 156
Autres	607

Les conditions des prêts :

- *Rentabilité*: le taux de rendement interne - quand il est possible de l'estimer - est il suffisant?
- *Impact du projet:* quel est-il sur les populations et l'environnement?

Le protocole mentionnera le montant de financement extérieur auquel la commune pourrait prétendre au cours des 3 prochaines années. Ce montant sera établi en fonction de l'évaluation des marges de manoeuvre financières de la commune. Il fournira un cadre d'intervention utile à l'organisme de prêts comme à la commune. Celle-ci est incitée à présenter un programme d'investissement à 3 ans, dès le démarrage pour s'assurer au plus vite, des financements adéquats. Afin que cette procédure ne soit pas perçue comme trop contraignante, elle peut faire l'objet d'une mise en oeuvre progressive.

3. Préparation du dossier détaillé

Le dossier détaillé est préparé par la commune avec un assistance extérieure éventuelle (Agences parapubliques, bureaux d'études...), pour laquelle elle peut demander un financement à l'organisme de prêts. Le dossier porte sur ou les projets soumis à financement immédiat. Il est essentiellement technique.

Dossier technique

Ce dossier est accompagné de plans et documents graphiques (de type APD) et aborde les rubriques suivantes

Objectifs et contexte du projet

Cette rubrique décrit la situation existante et les raisons qui ont motivé les actions à entreprendre. Elle contient: (a) une description de l'existant (analyse de l'offre et des projets en cours) , (b) une analyse de la demande: (carences, besoins, priorités...), (c) les objectifs du projet au regard de tout ou partie des besoins.

Description des actions a entreprendre

Cette rubrique décrit en détail le programme envisagé: (a) localisation du projet, (b) solutions techniques envisagées, (c) variante retenue (niveaux de services ...), (d) actions déjà engagées pour préparer le projet.

Coûts détaillés et échéancier de réalisation

Les coûts du projet distinguent coûts de base, provisions pour imprévus physiques et pour hausse de prix (effet de l'inflation pendant le projet). Ils sont calculés par année en fonction de l'échéancier de réalisation.

Modalités d'exécution et de gestion

Cette rubrique décrit les dispositions prises ou à prendre pour assurer des bonnes conditions pour l'exécution, la supervision et l'entretien du Projet; elle indique par composante : (a) les agences responsables de l'exécution: maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'oeuvre, affectataire (gestion / entretien après l'exécution du projet), (b) les modes de passation des marchés.

Plan de financement

Ce plan détaille par année et par source de financement les fonds du projet, échéancé d'après le tableau des coûts.

Ressources et emplois des fonds du projet

Les dépenses (emplois) concernent l'investissement et le fonctionnement (frais de gestion, frais financiers, amortissement du prêt..); les ressources sont identifiées dans le cas d'équipements marchands (droits de place, vente ou locations...)

Justification du projet

4. Evaluation du dossier détaillé

Le Dossier détaillé est évalué par l'organisme de prêts qui vérifie que:

- le projet est conforme au protocole (les montants d'emprunt ne sont pas dépassés);
- le dimensionnement du projet est compatible avec les besoins à satisfaire,
- les choix techniques sont pertinents
- les modalités d'exécution et de gestion sont satisfaisantes,
- les résultats financiers du projet sont acceptables
- les effets économiques attendus du projet sont positifs,

A l'issue de cette évaluation, l'organisme de prêts élabore une fiche de synthèse et conclut sur les recommandations. L'octroi du prêt est décidé par le Directeur Général après avis du Conseil d'Administration .

5. Accord de prêt

La commune est informée de la décision d'attribution de prêt avec précision des composantes retenues dans le cadre du financement et des recommandations éventuelles. Cette décision est suivie par l'établissement du contrat de prêt, du planning de déboursement et des conditions de mise en vigueur. Le contrat est signé par le Directeur de l'organisme de prêts.

6 Appels d'offres

La commune prépare, avec assistance extérieure éventuelle, les dossiers d'exécution et lance les appels d'offres.

7. Déboursement du prêt et suivi de l'exécution des projets

La demande du premier déboursement est formulée par la commune et intervient dès le démarrage des travaux. L'organisme de prêts vérifie la conformité du marché avec l'objet du prêt et le respect des textes en vigueur.

La première tranche est déboursée en fonction de l'échéancier prévu et peu représenter les dépenses correspondant à 30% du marché. Dans le cas d'un délai d'exécution très court, le prêt peut être déboursé en une seule tranche.

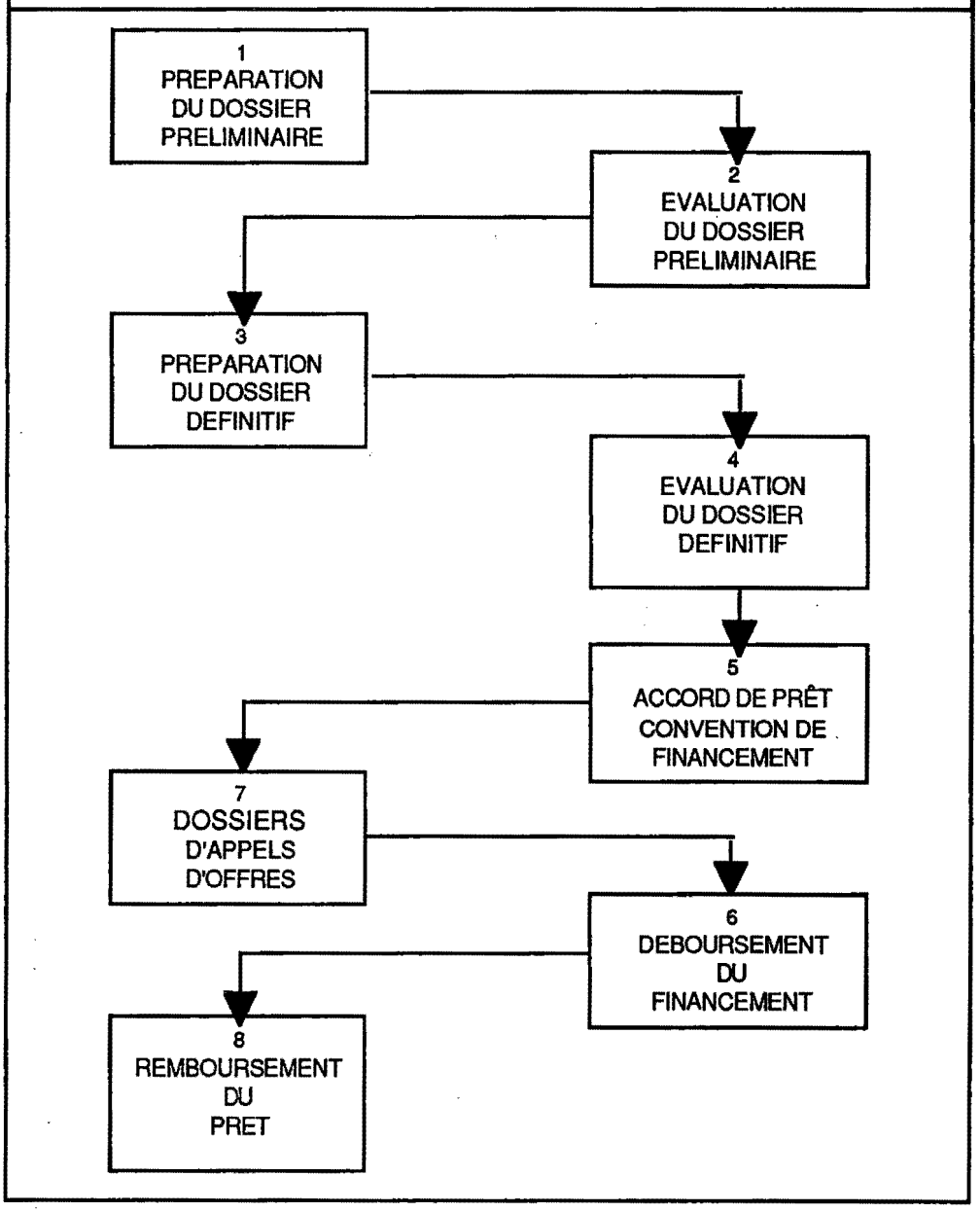
Les tranches suivantes sont déboursées à la demande de la commune, sur présentation des justificatifs sur l'état d'avancement des travaux, des décomptes liquidés et de ceux en attente de liquidation.

8. Mise en recouvrement

L'organisme de prêts lance les avis d'échéances et de façon générale gère le compte de la commune.

FICHE 68

De la préparation des projets au remboursemnt des prêts



2. PRÉPARER LE DOSSIER PRÉLIMINAIRE DE LA DEMANDE DE PRÊTS

Cette partie illustre la première étape de la procédure précédente sur la base d'une demande de prêt de la commune d'Al Ksar (demande de 765 000 DA). Cette demande de prêt recouvre plusieurs projets: travaux de voirie, travaux d'assainissement, acquisitions foncières et construction d'un marché. Pour le dossier technique, seul le projet de construction de marché (850 000 DA, dont 425 000 d'emprunt) est traité dans l'exemple.

Le dossier préliminaire préparé par la commune détaille les documents suivants: fiche d'informations , lettre de demande de prêt, dossier technique et dossier financier

Formulation de la demande de prêt par la commune

FICHE 69

Fiche d'informations et de demande de prêt

Commune :	AL KSAR
Intitulé du Projet à financer	Construction de marché
Coût total du projet (en dinars)	850 000
Emprunt demandé (en dinars)	425 000
Date de la demande	3-Jan-96
Données physiques	
Superficie de la Commune (en hectares)	
Population	.....
Longueur de la voirie communale	.....
Services de base	
Eau Potable (nombre d'abonnés)	.....
Eaux usées(population branchée)	.....
Electricité(nombre d'abonnés)	.....
Municipalité	
Nombre d'employés municipaux	.....
Catégorie budgétaire de rattachement	.....
Montant du budget 1995 (en recettes)	.....
Responsables	
Nom du Président de la Municipalité	AA
Nom du Secrétaire Général	AB
Nom du responsable du projet	AC

FICHE 70

Lettre de demande de prêt

La commune d'Al Ksar
à Monsieur le Directeur de la Caisse des Communes d'Almasie

Objet: Demande de prêt pour la construction d'un marché

Par délibéré du dernier Conseil Municipal, en date du. 20 décembre 1995, la commune d'Al Ksar a l'intention de réaliser le projet suivant, construction d'un marché, d'un montant total estimé à 850 000 DA, dont 425 000 DA. feraient l'objet d'un prêt de la CCA à la commune d'Al Ksar.

L'autofinancement de la commune est estimé à 255 000 DA. Les commerçants intéressés au projet devraient apporter 170 000 DA.

Vous trouverez, ci joint, les formulaires renseignés du dossier de demande de prêt que vous aviez bien voulu me transmettre.

Veuillez croire .....

Le Président de la Municipalité

Dossier technique préliminaire

- **Note de présentation et de justification du projet**

La commune d'Al Ksar projette la construction d'un marché dans les quartiers nouveaux à l'Est de la ville, dont la population a doublé en l'espace de 10 ans, sans que de nouveaux équipements commerciaux aient été créés. Ce projet se justifie par les raisons suivantes:

- les deux marchés existants A et B au centre ville sont saturés
- près de 500 dossiers de demandes de nouvelles places de vente (boutiques et étales) ont été déposées auprès du Maire.
- il n'existe aucun équipement de ce type dans les nouveaux quartiers

Marchés existants: les recettes annuelles totalisent 190 000 D (estimation BP 95)

Les boutiques (340) sont louées entre 20 et 30 D mensuellement et les places (1200) à 5 D.

Marché projeté: environ 120 boutiques, 15 boucheries et 300 places, soit une recette prévisible de 40,5 MD / an

- **Estimation sommaire des coûts du projet**

Les coûts sont estimés à	300 MD
- acquisition foncière et levé topo	70 MD
- des travaux de génie civil	65 MD
- la construction de bâtiments	90 MD
- le raccordement aux réseaux	3 MD
- études et supervision (10%)	22 MD
- provisions imprévus et hausse de prix(20 %)	50 MD

FICHE 71

Recettes des marchés existants et projeté

		Nombre	*Loyer mensuel*	*Recet. mens*	*Recet./an*
Marchés existants					
Marché A					
	Boutiques	100	20	2 000	24 000
		80	25	2 000	24 000
		25	30	500	9 000
	Droits place	1 000	5	5 000	60 000
	Total général				*117 000*
Marché B					
	Boutiques	80	20	1 600	19 200
		50	25	1 250	15 000
		5	30	150	1 800
	Droits place	200	5	1 000	12 000
	Total général				*48 000*
Marché projeté					
	Boutiques	50	25	1250	15 000
		70	35	2450	29 400
	Boucherie	15	70	1 050	12 500
	Droits place	300	5	1 500	18 000
	Total général				*75 000*

Dossier financier préliminaire

Le dossier comprend d'une part une esquisse de plan de financement du projet et d'autre part, les tableaux suivants : comptes de la commune, état de la dette, investissements en cours et prévue.

FICHE 72

Esquisse de plan de financement du marché C

	%	*MD Montant*
•Fonds propres de la commune (Collectivité)	25%	75
• Subventions	25%	75
• Prêt de la CCA	40%	120
• Autres (Apport initial commerçants)	10%	30
Total	100%	300

FICHE 73

Comptes de la commune d'El Ksar : 1992-95 - (13ème bordereau et BP)

			1992 réalisé	1993 réalisé	1994 réalisé	1995 prévu
1	TITRE 1	RECETTES COURANTES	3 436 290	3 732 728	4 030 822	4 830 042
2	Chap. 1	Total impôts directs	806 319	927 955	1 049 855	1 650 000
3	art. 1	Taxe urbaine	683 756	827 127	968 816	1 500 000
4	art. 2	Patente	122 563	100 828	81 039	150 000
5	art. 4	Taxe de séjour				
6	Chap. 2	Total impôts indirects	283 460	264 306	289 450	472 506
7	art. 8	Surtaxe électricité	88 038	82 292	89 835	141 752
8	art. 9	Droit de voirie	38 692	34 861	39 890	94 501
9	art. 10	Taxe d'abattage	29 346	27 431	29 945	47 251
10	art. 13 à 16	Produit des marchés	127 384	119 722	129 780	189 002
11	Chap. 3	F.C.A.	2 180 605	2 346 935	2 467 863	2 526 591
12	Chap. 4	Revenus du domaine	154 789	179 154	208 453	159 445
13	art. 18	Produit location d'immeubles	133 831	153 323	176 763	127 556
14	art. 25	Produit vente d'immeubles				
15	art. 21	Produit concession domaine public	20 958	25 831	31 691	31 889
16	Chap. 5	Recettes pour services rendus	11 116	14 377	15 200	21 500
17	art. 27	Remb. frais de réfection voirie	10 227	13 227	13 984	20 000
18	art. 28 et 29	Contribution entretien égouts	889	1 150	1 216	1 500
19	Chap. 6	recettes diverses et accidentelles				
20	TITRE 1	DEPENSES COURANTES	3 155 400	3 583 145	3 641 348	4 830 042
21	1er partie	Indemnité de représentation	117 422	111 656	127 217	169 476
22	2ème partie	Intérêts de la dette	46 914	41 109	45 734	57 493
23	§1	emprunts CCL	46 914	41 109	45 734	57 493
24	§2	autres emprunts				
25	3ème partie	Moyen des services	2 000 079	2 198 237	2 348 092	2 864 421
26	division 3	Rémunérations d'activités	1 290 374	1 418 217	1 514 898	1 848 014
27	art. 30	personnels prévus par la loi des cadres	258 075	283 643	302 980	369 603
28	art. 31	personnels temporaire	38 711	42 547	45 447	55 440
29	art. 32	personnel ouvrier permanent	967 780	1 063 663	1 136 173	1 386 010
30	art. 33	rémunérations agents extérieurs	25 807	28 364	30 298	36 960
31	division 4	Matériel et gestion administrative	709 706	780 019	833 194	1 016 408
32	art. 40	dépenses de matériel et de gestion administ.	496 794	546 014	583 236	711 485
33	art. 41	frais de transport	35 485	39 001	41 660	50 820
34	art. 42	entretien infrastructure munic.	177 426	195 005	208 298	254 102
35	division 5	Subventions de fonct. aux EP comm.				

			1992 réalisé	1993 réalisé	1994 réalisé	1995 prévu
36	4éme partie	**Interventions publiques locales**	358 294	271 598	169 203	299 326
37	division 6	**Dans le domaine économique**	71 659	54 320	33 841	59 865
38	division 7	**Dans les domaines culturel et social**	286 635	217 278	135 362	239 461
39	division 8	**Coopération intercommunale**				
40	5éme partie	**Dépenses diverses et imprévues**	632 691	960 545	951 102	1 439 325
41	art. 92	Contribution du titre 1 au titre 2	632 691	960 545	951 102	1 439 325
42	TITRE 2	**RECETTES EN CAPITAL**	2 225 245	3 052 229	3 119 085	3 611 295
43	Section 1	**Ressources**	2 225 245	3 052 229	3 119 085	3 611 295
44	Chap. 1	Contribution du titre 1 au titre 2	632 691	960 545	951 102	1 439 325
45	Chap. 2	Produit des emprunts	532 632	848 010	997 258	765 951
46	Chap. 3	Subventions d'équipement	136 723	8 245	158 740	661 627
47	Chap. 4	Prélèvement sur fonds de trésorerie	923 200	1 235 429	1 011 985	364 506
48	Chap. 5	Participation de tiers & divers				379 886
49	TITRE 2	**DEPENSES EN CAPITAL**	961 849	1 936 830	2 277 639	3 611 295
50	Chap. 1	**Investissements directs**	805 578	1 774 753	2 087 612	3 368 907
51	art. 1	éclairage	80 558	177 475	208 761	335 818
52	art. 2	voirie	201 394	443 688	521 903	504 000
53	art. 3	assainissement	40 279	88 738	104 381	167 909
54	art. 4	Aménagement zone habitation	201 394	443 688	521 903	839 545
55	art. 5	Travaux salubrité publique	64 446	141 980	167 009	268 654
56	art. 6	Batiment	120 837	266 213	313 142	850 000
57	art. 7	Acquisitions immob.	96 669	212 970	250 513	402 981
58	Chap. 2	**Opérations financières**				
59	art. 1	partic capital des entreprises				
60	art. 2	subventions à des tiers				
61	Chap. 3	**Amortissement du principal de la dette**	156 271	162 077	190 027	242 388
	dont					
62	art 1	remboursement CCL	156 271	162 077	190 027	242 388
63	art 2	remboursement autres banques				

FICHE 74
Al Ksar : Etat de la dette - 1995

en Dinars	*organisme*	*année emprunt*	*montant initial*	*durée*	*taux*	*1er rembours.*	*Encours 1.1.95*	*Annuité*	*frais financiers*	*capital*
OPERATIONS										
Eclairage rue Ennour	CCA	1985	700 000	10	4%	1987	82 984	86 304	6 511	79 793
Tronçon voirie rue El Ain	CCA	1986	500 000	20	2%	1988	323 377	30 578	6 940	23 638
Réparation marché Ksar	CCA	1988	1 000 000	10	4%	1990	313 273	86 303	15 368	70 935
Réhabilitation bâtiment mairie	CCA	1992	532 632	20	2%	1994	488 351	32 574	10 214	22 360
Achat matériel	CCA	1993	75 000	5	4%	1995	61 153	16 847	3 000	13 847
Réhabilitation Ezzouhour tranc	CCA	1993	773 010	20	2%	1995	741 195	47 275	15 460	31 815
Réhabilitation Ezzouhour tranc	CCA	1994	997 258	20	2%	1996				
OPERATIONS TOTAL			4 577 900				2 010 333	299 881	57 493	242 388

FICHE 75
Investissements en cours et prévus

en Dinars	*Restes à réaliser 1994*	*Nouveaux tranche1995*	*Total*	*Subvention*	*Epargne*	*Autres*	*Emprunt*
Eclairage		335 818	335 818	100 745	235 073		
Voirie	235 748	268 252	504 000	176 400	151 200		176 400
Assainissement	38 745	129 164	167 909	16 791	67 164		83 954
Aménagement zone habitation	425 125	414 420	839 545	335 818	293 841	209 886	
Travaux salubrité publique	25 000	243 654	268 654	26 865	241 789		
Batiment	256 231	593 769	850 000		255 000	170 000	425 000
Acquisitions immobilières.	138 544	264 437	402 981		322 385		80 596
TOTAL	1 119 393	2 238 786	3 358 179	656 620	1 566 451	379 886	765 951
(en % du total)	*33%*	*67%*	*100%*	*20%*	*47%*	*11%*	*23%*

3. ÉVALUAER LE DOSSIER DE DEMANDE DE PRÊT

L'évaluation est effectuée par la Caisse des Communes d'Almasie. Elle comprend quatre éléments :

- une note de présentation de la commune
- une évaluation de la situation financière au moment de la demande de prêt (analyse de risque)
- une simulation prévisionnelle sur cinq ans visant à définir les marge de manoeuvre de la commune et sa capacité à emprunter
- un modèle de protocole de financement valable pour les trois prochains exercices

Note de présentation de la commune

(établie à partir de la fiche d'informations remplie par la commune, cette note interne est insérée dans le dossier)

Al Ksar est, par sa population (80 000 habitants), la 27ème commune d'Almasie. Malgré son relatif éloignement de la capitale (25 km) , elle fait partie d'Assima Kbira. Sa population croît à un rythme soutenu de 4% par an.

Ancienne ville historique, elle a attiré peu d'entreprises industrielles et son activité économique reste relativement modeste. Elle constitue, à l'intérieur de l'agglomération d'Assima, une commune essentiellement résidentielle. Sa population est surtout constituée de ménages à revenus moyens.

Comparée aux communes de sa catégorie, Al Ksar est dans une situation financière plutôt satisfaisante. Elle dispose de recettes par habitant supérieures à la moyenne et est restée relativement timorée en matière de dépenses.

Depuis quelques années, la pression démographique exercée sur l'agglomération d'Assima s'est accompagnée d'un remplissage rapide des réserves foncières existantes sur Al Ksar.

La municipalité tente de s'adapter à cette situation en adoptant une politique d'investissement plus ambitieuse. La capacité de programmation des services techniques de la municipalité reste toutefois limitée et le choix des investissements est davantage dicté par l'urgence et les priorités politiques.

Pour 1995, la municipalité envisage de réaliser pour un peu plus de 3,3 millions de Dinars d'investissement. Elle a adressé à la CCA une demande de prêt pour un montant de 765 000 Dinars. Ce montant global intéresse quatre projets différents.

Il s'agit de la première demande de financement émanant de la commune. Il n'existe donc pas de protocole antérieur entre la Caisse et la commune.

Situation financière au moment de la demande de prêt

(Établie à partir des informations financières fournies par la municipalité dans le cadre de son dossier de demande de prêt).

Cette analyse est effectuée à partir de deux principaux tableaux qui peuvent être éventuellement complétés, en particulier si la situation financière de la commune est jugée difficile. Ces tableaux sont accompagnés de trois graphiques portant sur les indicateurs les plus pertinents de l'analyse. Les conclusions de cette analyse peuvent être formalisées dans un tableau simplifié de notation.

FICHE 76

Evaluation de la capacité financière de la commune d'Al Ksar

		1992 réalisé	*1993 réalisé*	*1994 réalisé*	*1995 prévu*	évol. moy. 1994-92	évol. 1995-94
1	**Recettes courantes**	3 436 290	3 732 728	4 030 822	4 830 042	8,3%	19,8%
2	**Dépenses de gestion**	2 475 796	2 581 491	2 644 512	3 333 223	3,4%	26,0%
3	**Epargne de gestion**	960 494	1 151 237	1 386 310	1 496 818	20,1%	8,0%
4	**Annuité**	203 185	203 186	235 761	299 881	7,7%	27,2%
5	Frais financiers	46 914	41 109	45 734	57 493	-1,3%	25,7%
6	remboursement du capital	156 271	162 077	190 027	242 388	10,3%	27,6%
7	**Capacité d'autofinancement**	757 309	948 051	1 150 549	1 196 937	23,3%	4,0%
8	Contribution au titre 2	632 691	960 545	951 102	1 439 325	22,6%	51,3%
9	Alimentation fonds de trésorerie	124 618	-12 495	199 447			
10	**Dépenses d'équipement**	805 578	1 774 753	2 087 612	3 368 907	61,0%	61,4%
11	**Recettes d'investissement**	2 225 245	3 052 229	3 119 085	3 611 295	18,4%	15,8%
12	Subventions	136 723	8 245	158 740	661 627	7,8%	316,8%
13	Participations				379 886		
14	Fonds de trésorerie	923 200	1 235 429	1 011 985	364 506	4,7%	-64,0%
15	Contribution	632 691	960 545	951 102	1 439 325	22,6%	51,3%
16	Emprunt	532 632	848 010	997 258	765 951	36,8%	-23,2%
17	**Equilibre**						
18	Total recettes	5 028 844	5 824 411	6 198 805	7 002 012	11,0%	13,0%
19	Total dépenses	3 484 558	4 559 430	4 967 885	7 002 012	19,4%	40,9%
20	Solde global de clôture	1 544 286	1 264 981	1 230 920			
21	Solde du titre 1	913 580	1 110 128	1 340 576	1 439 325		
22	Solde du titre 2	630 706	154 853	-109 656	-1 439 325		

Evaluation de la situation financière : analyse

- *capacité d'épargne* : la commune se caractérise par une capacité d'épargne satisfaisante (25% des recettes courantes),
- *ressources mobilisées* : ses ressources par habitant sont sensiblement plus importantes que la moyenne constatée dans les villes de la catégorie 2,
- *autonomie et potentiel fiscal* : cette situation favorable cache toutefois une situation de grande dépendance vis-à-vis de l'État via le FCA qui représente plus de la moitié des recettes courantes de la commune ; la commune est favorisée par le FCA sous le double effet de l'augmentation annuelle importante de sa population et du rendement favorable de sa taxe locative. Par ailleurs, la commune tire l'essentiel de sa fiscalité des contributions des ménages (taxe urbaine) ; les rendements de patente restent très en deçà de la moyenne,
- *tendance sur les dépenses* : la tendance sur trois ans montre que les dépenses progressent plus vite que les recettes tant en fonctionnement qu'en investissement ; cette situation conduit à entamer le fonds de roulement qui représente toutefois encore en 1995 l'équivalent de trois mois de fonctionnement ; la charge de la dette (annuité) est conforme à la moyenne et reste inférieur à 10% des recettes courantes,

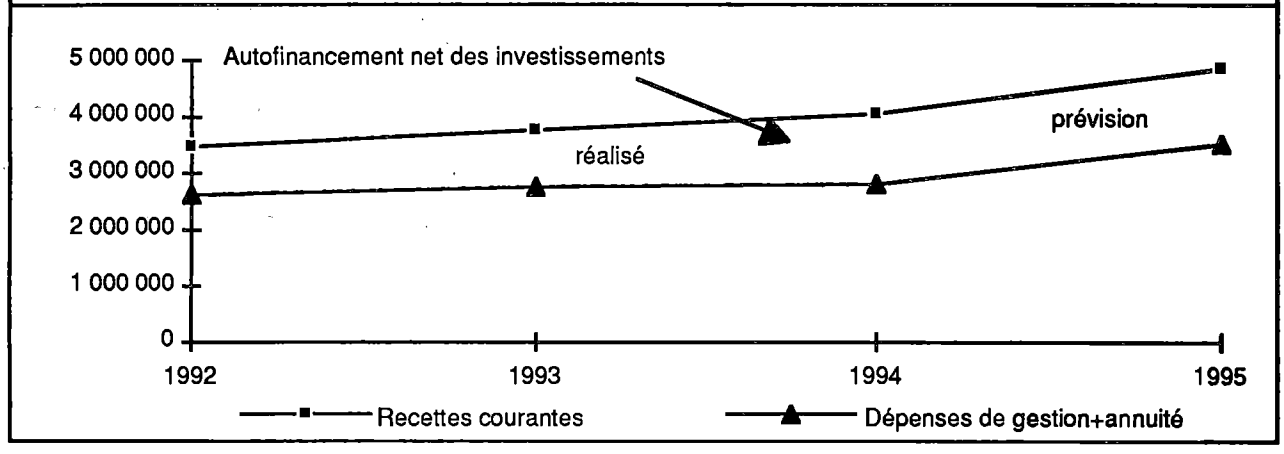
FICHE 77

Situation de la commune d'Al Ksar par rapport aux ratios de référence

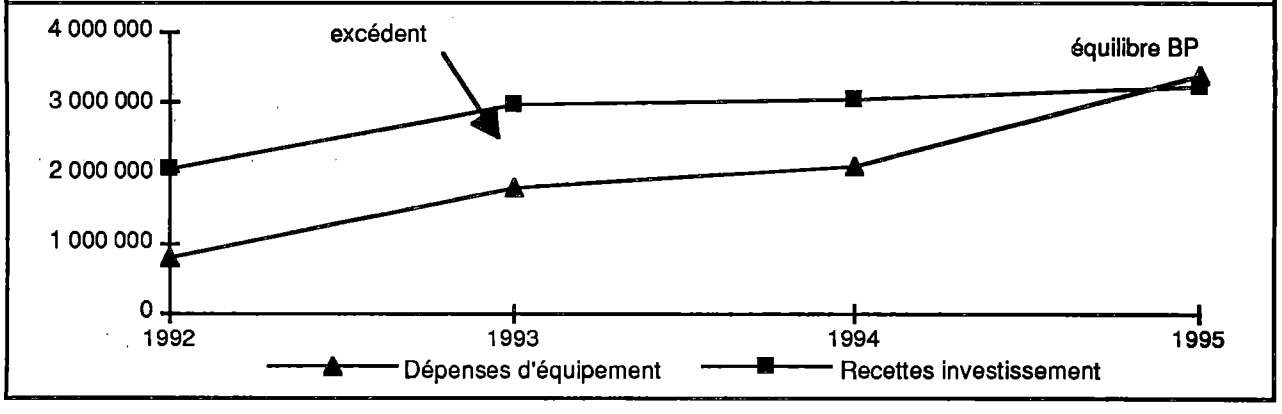
		1992	1993	1994	1995	Moyenne 1994 Cat. 2	écart
	Ratios de référence 1994						
	population	74 057	77 019	80 100	82 904		
1	**Ressources mobilisées**						
2	Ressources disponibles / hab.	68	76	77	84	48	1,6
3	Recettes courantes / hab.	46	48	50	58	31	1,6
4	**Capacité à dépenser**						
5	Dépenses totales / hab.	47	59	62	84	33	1,9
6	Effort d'équipement / hab.	11	23	26	41	11	2,3
7	Dép. invest. / Dép. totales	23%	39%	42%	48%	28%	1,5
8	**Autonomie vis-à-vis de l'Etat**						
9	FCA/Recettes de fonct.	63%	63%	61%	52%	35%	1,7
10	**Capacité d'épargne**						
11	Epargne de gestion / recettes courantes	28%	31%	34%	31%	25%	1,4
12	Autofinancement net / recettes courantes	22%	25%	29%	25%	20%	1,4
13	Autifinancement / besoin de fin. investisser	298%	179%	125%	61%	80%	1,6
14	**Effort fiscal des ménages**						
15	Taxe urbaine / hab.	9	11	12	18	5	2,4
16	**Potentiel fiscal de la patente**						
17	Patente / hab.	2	1	1	2	4	0,3
18	**Coût gestion communale**						
19	Frais de personnel /Rec. de fonct.	38%	38%	38%	38%	50%	0,8
20	Dépenses de fonctionnement / hab.	43	47	45	58	22	2,1
21	**Charge de la dette**						
22	Encours / recettes courantes				6 mois		
23	Annuité / hab.	3	3	3	4	3	0,9
24	Annuité / Rec. de fonct.	6%	5%	6%	6%	10%	0,6
25	Fonds de roulement en nb de jours	160	100	89		157	0,6

- *effort d'équipement* : l'augmentation de l'effort d'équipement est significative depuis au moins trois ans et place la commune parmi celles qui investissent le plus en Almasie,
- *financement des investissements* : il laisse une très large part à l'épargne qu'il s'agisse de l'épargne dégagée sur le fonctionnement de l'exercice (contribution du titre 1) ou de celle résultant des excédents reportés des exercices antérieurs ; sur les trois années disponibles, la commune aurait pu recourir plus faiblement à l'emprunt et utiliser de manière plus optimale sa trésorerie. On note un subventionnement aléatoire de ses dépenses d'équipement.

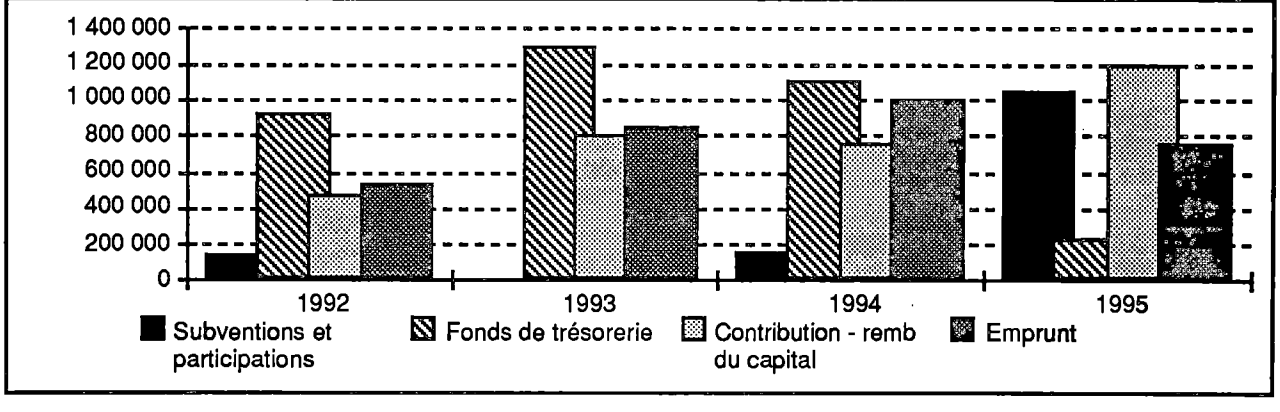
FICHE 78
Évolution de la capacité d'autofinancement des investissements -1992-95-



FICHE 79
Estimation des recettes et des dépenses d'investissement



FICHE 80
Financement de l'investissement



Conclusion sur le risque financier

La commune d'Al Ksar est en mesure d'emprunter 765 000 DA en 1995. Ses marges de manoeuvre financières sont encore conséquentes tant au niveau de l'épargne que du solde de clôture. Le risque financier est donc faible. La fragilité des financements en fonctionnement et la montée en puissance de ses dépenses d'investissement sont toutefois à surveiller.

FICHE 81

Fiche de notation

	faible	bon	satisfaisant / fort	tendance
Niveau d'épargne		X		
Rendement de la fiscalité		X		
Potentiel fiscal	X			
Taux d'endettement	X			
effort d'équipement			X	
Dimensionnement du projet		X		prioritaire ?
capacité de programmation de la commune	X			Y a t-il un PUR ?
plan de financement		X		incertitude sur subvention pour autres investissements

Evaluation de la capacité à emprunter sur cinq ans

Il s'agit de mener une analyse prévisionnelle sommaire permettant d'évaluer le volume d'emprunt auquel la commune pourrait recourir sur les trois prochaines années aux conditions offertes par la CCA (durée, taux).

Cette évaluation servira de base pour la signature du protocole de financement, cadre de négociation des prêts entre la CCA et la commune.

La simulation est effectuée à partir d'un certain nombre d'hypothèses retenues avec la commune.

Elle est illustrée par deux tableaux :

- un tableau d'équilibre financier prévisionnel -1995-2000-
- un tableau d'amortissement de la dette -1995-2000-

FICHE 82

Prospective : capacité d'endettement de la commune d'Al Ksar

		hypothèses	1994 réalisé	1995 prévu	1995 ajusté	1996	1997	1998	1999	2000
1	Recettes courantes	6%	4 030 822	4 830 042	4 353 288	4 614 485	4 891 354	5 184 835	5 495 925	5 825 681
2	Dépenses de gestion	8%	2 644 512	3 333 223	2 803 183	3 027 437	3 269 632	3 531 203	3 813 699	4 118 795
3	**Epargne de gestion**		**1 386 310**	**1 496 818**	**1 550 105**	**1 587 048**	**1 621 722**	**1 653 632**	**1 682 226**	**1 706 886**
4	Annuité	voir	170 472	170 472	170 472	360 871	456 251	568 228	698 780	841 883
5	• Frais financiers	emprunts	39 357	34 973	34 973	70 490	113 068	171 064	237 109	306 846
6	• Remboursement du capital		131 115	135 499	135 499	290 380	343 183	397 164	461 671	535 037
7	**Capacité d'autofinancement**		**1 215 838**	**1 326 346**	**1 379 633**	**1 226 177**	**1 165 471**	**1 085 404**	**983 446**	**865 003**
8	**Dépenses d'équipem**	5%	**2 087 612**	**3 368 907**	**2 470 532**	**2 594 059**	**2 723 762**	**2 778 237**	**2 833 802**	**2 975 492**
9	Recettes propres d'invest.		158 740	1 041 513	450 000	315 000	330 750	347 288	370 000	400 000
10	• Subventions	5%	158 740	661 627	300 000	315 000	330 750	347 288	370 000	400 000
11	• **Participations**	épisodique		379 886	150 000					
12	**Besoin de financt. des invest.**		**1 928 872**	**2 327 394**	**2 020 532**	**2 279 059**	**2 393 012**	**2 430 949**	**2 463 802**	**2 575 492**
13	**Autofinancement**		**1 215 838**	**1 326 346**	**1 379 633**	**1 226 177**	**1 165 471**	**1 085 404**	**983 446**	**865 003**
14	**Emprunt**	= besoin fin.	713 034	1 001 048	640 899	1 052 882	1 227 541	1 345 545	1 480 356	1 710 488
15	Cumul emprunt				640 899	1 693 781	2 921 321	4 266 866	5 747 222	7 457 710

Capacité à emprunter sur les trois ans : résultats

Les hypothèses retenues prennent en compte les tendances constatées sur les trois derniers exercices et soulignées dans les tableaux précédents. Elles prennent également en compte les projets de la commune sur les cinq prochaines années qui se caractérisent par un programme d'investissement ambitieux.

- *Fonctionnement et recettes courantes* : compte tenu des tendances constatées sur les trois dernières années et des contraintes de gestion de la commune pour l'avenir, l'hypothèse d'évolution des recettes et dépenses du Titre 1 est assez modeste sinon pessimiste : +6% sur les recettes et +8% sur les dépenses de gestion. Cette tendance ne peut être maintenue très longtemps et la commune devra redresser ses recettes pour couvrir l'évolution de ses frais de gestion et surtout de son annuité qui va croître avec l'augmentation du recours à l'emprunt. Elle est autorisée à court terme du fait de l'existence d'une trésorerie relativement importante et improductive ;
- *Capacité d'emprunt* : Al Ksar peut emprunter entre 800 000 et 1,2 MD par an sur les cinq prochains exercices sans trop de risque pour son équilibre financier. Sa charge de la dette atteindrait alors 13 % en 2 000. Elle pourrait financer autour de 16 millions de DA d'équipements dont 6,5 (40%) sur emprunt ;
- *Autofinancement* : l'hypothèse est que l'autofinancement se stabilise entre 30% et 35% des dépenses d'équipement au lieu de 56% aujourd'hui; cet objectif est justifié par la nécessité de ne plus faire supporter le coût des équipements par la seule population actuelle ;

FICHE 83

Tableau d'amortissement de la dette (existante et nouvelle) - Al Ksar

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
1	**Emprunts contractés**	640 899	1 052 882	1 227 541	1 345 545	1 480 356	1 710 488
2	**Dette existante (emprunts jusqu'en 1994 inclus)**						
3	Frais financiers	57 494	50 545	43 336	35 858	28 100	20 051
4	Remboursement du capital	242 387	249 336	256 545	264 023	271 782	279 831
5	Total annuité	299 881	299 881	299 881	299 881	299 881	299 881
6	Capital restant dû	2 010 333	1 806 658	1 595 775	1 377 413	1 151 293	917 124
7	**Dette nouvelle (emprunts à partir de 1995)**						
8	Frais financiers		19 945	69 732	135 206	209 009	286 795
9	Remboursement du capital		41 044	86 638	133 141	189 889	255 206
10	Total annuité		60 989	156 370	268 346	398 899	542 001
11	Capital restant dû		956 214	1 676 570	2 637 355	3 716 050	4 847 433
12	**Total dette**						
13	Frais financiers	57 494	70 490	113 068	171 064	237 109	306 846
14	Remboursement du capital	242 387	290 380	343 183	397 164	461 671	535 037
15	Total annuité	299 881	360 871	456 251	568 228	698 780	841 883
16	Capital restant dû	2 010 333	2 762 873	3 272 345	4 014 768	4 867 344	5 764 557
17	**Ratios**						
18	Annuité / recettes courantes	6,9%	7,8%	9,3%	11,0%	12,7%	14,5%
19	Encours / hab. (en Dinars)	24	32	37	44	51	59
20	Emprunt / dép. équipement	26%	41%	45%	48%	52%	57%
21	Autofinancement / dép. équipement	56%	47%	43%	39%	35%	29%
22	Taux d'annuité	15%	13%	14%	14%	14%	15%
23	Annuité dette ancienne	100%	83%	66%	53%	43%	36%
24	Annuité dette nouvelle		17%	34%	47%	57%	64%

par ailleurs, la commune a accumulé une trésorerie pléthorique qu'elle a tout intérêt à utiliser, cette trésorerie n'étant pas rémunérée ;

- *Subvention* : elles se stabiliseraient autour du montant actuel indexé à hauteur de 5% annuel ce qui correspond à une tendance nationale ;
- *Annuité* : elle résulte de la dette existante au moment de la demande de prêt et de la dette générée par les nouveaux emprunts contractés auprès de la CCA. La commune ayant peu emprunté auparavant et les conditions de prêts étant plus contraignantes que précédemment, la dette nouvelle rejoint la dette ancienne en 1999 ; l'encours par habitant double sur la période tout en restant dans une fourchette supportable.

Protocole de financement

Les résultats de l'évaluation financière seront rapportés dans un protocole qui servira de base contractuelle entre Al Ksar et la CCA pour toute les demandes de prêts formulées par la commune. Ce protocole engage la CCA sur un montant estimatif de financement à apporter à Al Ksar sur les trois ans en fonction des demandes émises par la commune ; pour obtenir ces financements, il engage la commune sur le respect d'un certain nombre d'hypothèses d'évolution de ses finances, en particulier, évolution de ses recettes courantes et de sa capacité d'épargne, respect des échéances de dette, etc.

Cette procédure est recommandée pour toutes les grandes villes et les villes d'importance plus moyenne recourant à l'emprunt chaque année. On donne ci-après un exemple de protocole entre ntre la commune d'Al Ksar, représentée par son Président et la CCA, représentée par son Directeur (fiche 84)

FICHE 84

Exemple de protocole de partenariat financier

Entre:

La ville d'Al KSAR, représentée par son Maire, M. ....., dûment habilité à la signature du présent protocole par délibération du conseil municipal en date du ....., et ci-après dénommée "La Ville"

d'une part,

et

La CAISSE DES COMMUNES D'ALMASIE, représenté par son Directeur, M. ..... ci après dénommé "la CCA"

d'autre part

Exposé

Confronté à une situation de fort besoin d'équipements nouveaux tant liés aux quartiers centraux qu'aux quartiers périphériques, la ville d'Al KSAR a décidé de mettre en place un programme pluriannuel couvrant la période 1995-1998[3]

Les données essentielles du plan financier de la ville sont décrites dans le tableau joint en annexe au présent protocole et serviront de référence dans la mise en oeuvre de celui-ci.

La réalisation du programme pluriannuel d'investissement repose pour partie sur l'apport de financements extérieurs et notamment d'emprunts.

Il a paru souhaitable, en conséquence, de définir le partenariat à intervenir entre la Ville et le CCA. et il a donc été convenu ce qui suit.

Article 1 - objet

La CCA accepte le principe d'une participation au besoin de financement de la ville selon les modalités définies au présent protocole.

La ville accepte de solliciter la CCA pour la mise en place des financements nécessaires à la réalisation de son programme d'investissements.

[3]Ne pas s'engager au delà de 5 ans - un délai plus court que 5 ans est préférable (ex. : 2 à 3 ans)

Article 2 - Montant prévisionnel des investissements et plafonnement du recours à l'emprunt

Le montant prévisionnel maximum des investissements, et de leurs financements (emprunts, subventions, ressources propres) envisagés par la Ville, avec l'assistance de la Direction des prêts de la CCA, s'établit comme suit pour la période 1995-1998. Ces montants résultent des contraintes financières de la commune telles qu'elles apparaissent dans les prévisions budgétaires annexées.

	Investissts.	*Subventions*	*Emprunts*	*Ressources propres*
1995	2 470	300	765	1 405
1996	2 594	315	800	1 479
1997	2 723	331	800	1 592
1998	2 778	347	800	1 631
TOTAL	10 565	1 293	3 165	6 107

Les montants annuels des emprunts susvisés constituent des plafonds qui ne sauraient en aucun cas être dépassés. Dans le cas contraire, la CCA sera de plein droit déchargé de toute obligation à l'égard de la ville.

Article 3 - Détermination du montant des prêts envisagés

Pour la première année budgétaire d'application du présent protocole, le montant des prêts à long terme de la CCA s'élèvera à 765 951 D et le montant de la subvention s'élèvera à 300 000 D.

Pour les années suivantes, la CCA formulera, sous réserve de l'accord du Comité de Crédit de la CCA et de la réalisation des équilibres financiers mentionnés en annexe, une offre de financement qui sera égale au montant d'emprunts nouveaux et de subventions déterminés ci-dessus.

La mise en place des financements correspondants fera l'objet de contrats de prêts spécifiques signés chaque année par la CCA. La notification des subventions interviendra sur production des pièces justificatives obligatoires.

Article 4 - Exécution du plan

Les représentants de la Ville et la Direction des Prêts de la CCA se concerteront au moins une fois par an préalablement à l'élaboration des budgets et procéderont à :

- l'actualisation des prévisions budgétaires annexées,
- l'examen du volume d'emprunts et de subventions à mobiliser effectivement au titre de l'année en cours,
- la détermination du montant d'emprunts à contracter auprès de la CCA.

Article 5 - Conditions de l'assistance technique

La CCA pourra assister, en tant que de besoin, les services financiers de la Ville pour les études préalables de financement des opérations d'investissements spécifiques.

La mission d'assistance technique, décrite ci-dessus, n'entraînera pas pour la CCA de rémunération spécifique. Cependant, si une mission d'expertise menée par des intervenants extérieurs ou la mise en oeuvre de moyens techniques complexes, le coût de cette mission serait préfinancée par la CCA et répercuté sur la Collectivité dans le cadre de l'emprunt souscrit.

Fait en autant d'originaux que de parties,

....., le .....

Pour la CCA Pour la Ville

- une boucherie équipée d'une chambre froide, serait installée sur un des cotés du marché. Ce bâtiment pourrait abriter 15 bouchers et poissonniers
- un bloc sanitaire à l'entrée du marché, regroupant 8 WC équipés de points d'eau.

- le raccordement du marché au réseau d'eau potable de la ville et l'installation d'une borne fontaine
- le raccordement à l'électricité

3. Coûts détaillés et échéancier de réalisation

Le coût total du Projet est évalué à 850 000 D
détaillé comme suit: (revoir les chiffres)

FICHE 85
Coûts du projet de marché

	Coûts hors Taxes + provisions	*Coûts toutes taxes*
Terrassements	19 264	27 827
Revêtements au sol	41 202	62 744
Constructions	82 004	129 484
Eau potable	2 520	3 744
Électricité	570	847
Topographie	770	916
Acquisition foncière	60 544	67 953
Études	7 316	8 705
Supervision	5 853	7 342
Coûts de base	220 043	
Provisions Imprévus Physiques	14 401	
Provisions Hausse de prix	41 515	
Total du Projet	275 960	850 000

L'échéancier de réalisation prévoit l'aménagement du marché sur 3 ans; ce qui correspond aux dépenses suivantes (toutes taxes et provisions comprises)

- 1° année : D
- 2° année : D.
- 3° année D.

Le détail des coûts (coûts de base H.T.) se présente comme suit : (revoir les chiffres)

- l'acquisition du terrain : 4,4 D / m2
- les travaux de terrassement 14 000 D /Ha
- le revêtement du sol 13,7 D / m2
- la construction des bâtiments :
  - boutiques fermées 51,2 D / m2
  - hangars 73 D / m2
  - une boucherie et chambre froide 11,2 MD
  - un bloc sanitaire 2,8 MD

4. Modalités d'exécution et de gestion - marches

Les modalités d'exécution et de gestion se conforment au tableau suivant:

FICHE 86 **Répartition des responsabilités**			
	Maître Ouvrage	*M. d'oeuvre*	*Exécution*
Réalisation			
1. Acquisition foncière	commune	SFC	
2. Terrasst + revêtt sol	commune	BE	Entreprise
3. Construction de bâtiments	commune	BE	Entreprise
4. Raccordement Eau potable	commune	SEA	SEA/ Entrepr.
5. Branchement Électricité	commune	SONEL	SONEL/ Entrepr..
6. Topographie	commune	STC	Entreprise
7. Études et supervision	commune	BE	BE
Entretien / gestion			
8. Entretien	commune		STC
9. Gestion	commune		SFC
STC: Sce Techniques Comm; SFC: Sce Financier Comm; BE: Bureau d'études)			

La passation des marchés se fait comme suit: l'essentiel concerne des appels d'offres locaux (76%) et le reste, des marchés gré à gré (24%) .

FICHE 87 **Passation des marchés** (coûts en D)					
Libellé	*Ap.Off international.*	*Ap.Off local*	*Consultation fournisseurs*	*Régie*	*Gré à Gré*
- Acquisition foncière					67 953
Travaux					
- Terrasst + revêtemt		90 571			
- Constructions		129 484			
- Raccordement eau					3 744
- Raccordement électricité					847
Prestations					
- topographie					916
- études		8 705			
- supervision		7 343			
Total		236 103			73.460
		76 %			24 %

5. Plan de financement

FICHE 88 **Financement du Marché C** (projeté)		
	%	en D *Montant*
• Fonds propres de la commune	25 %	77 390
• Subventions	25 %	77 390
• Prêt de la CCA	40 %	123 824
• Autres (Apport initial commerçants)	10 %	30 956
Total	100 %	309 560

6 Ressources emplois du projet et taux de rentabilité interne

FICHE 89 **Recettes prévisibles du marché "C".**				
	Nbre	*Loyer mensuel*	*Recettes/mois*	en D. *Recettes /an*
Boutiques	25	25,00	625	7 500
	20	35,00	700	8 400
Boucherie	15	70,00	1 050	12 600
Droits place	200	5,00	1 000	12 000
Total général				40 500

On suppose que les Recettes augmenteront de 5% par an et que les dépenses de fonctionnement augmenteront de 2%. Dans ce cas, le taux de rentabilité interne atteindra 11,8%. Toutefois des augmentations différentes des dépenses et des recettes feront varier le taux de rentabilité de 9,50 à 15,56 %

FICHE 90 **Emplois Ressources prévisibles du marché "C"**									
	an 1	*an 2*	*an 3*	*an 4*	*an 5*	*an 6*	*an 7*	*an 8*	*an 9*
Dépenses									
Invest.	126 040	155 339	28 182						
Fonctiont.			500	510	520	531	541	552	563
Recettes				40500	42 525	44 651	46 884	49 228	51 689
	an 10	*an 11*	*an 12*	*an 13*	*an 14*	*an 15*	*an 16*	*an 17*	*an 18*
Dépenses									
Investisst..									
Fonctiont	574	586	598	609	622	634	647	660	
Recettes	54 274	53 711	56 413	59 251	65 361	68 647	72 098	75 722	79 527

FICHE 91					
Taux de rentabilité en fonction des variations annuelles dépenses et recettes (%)					
	Augmentation des Recettes annuelles				
Augmentation Dépenses/an	*2%*	*4%*	*6%*	*8%*	*10%*
2%	9,50	11,03	12,57	14,09	15,62
4%	9,48	11,20	12,55	14,08	15,61
6%	9,45	11,00	12,53	14,07	15,59
8%	9,42	10,97	12,51	14,05	15,58
10%	9,39	10,94	12,49	14,09	15,56

S5. SUIVRE L'EXÉCUTION DES PROJETS COMMUNAUX

Les pages suivantes[5] concernent la phase d'exécution du projet de la commune. Elles se présentent sous forme de notes permettant de guider le suivi des opérations: (1) procédures, (2) suivi des projets (3) procédures de passation des marchés et des commandes, (4) contenu du dossier d'appel d'offres; (5) canevas du rapport de suivi; (6) Compte-rendu de visite sur le site du projet; (7) canevas du rapport d'achèvement; !8) canevas du rapport de post-évaluation

1. Procédures à mettre en place, aprés obtention de l'accord de prêt

Dès notification de l'accord, la CCA doit veiller à ce que :

- les dossiers d'appel à la concurrence soient préparés *en conformité* avec les textes généraux, et les règles particulières adoptées par la CCA.
- les marchés et commandes soientpassés en conformité avec les règles de la mise en concurrence.
- le premier déblocage ne puisse être effectué qu'après vérification des documents précités.
- les déblocages suivants soient soumis à la présentation de décomptes et facturés, visés, approuvés et ordonnancés, sinon payés.

2. Suivi des projets ayant fait l'objet d'un contrat de prêt.

Rôle du suivi des projets.

L'importance du suivi des projets est mise en évidence par les retards constatés dans les déblocages, dont le rythme tend à se ralentir alors que le montant des engagements des prêts s'accroît régulièrement.

L'objectif est de mettre au point des *plans-guides opérationnels* permettant à la CCA d'intervenir pour s'assurer que :

1 - les procédures utilisées par l'emprunteur sont conformes aux contrats de prêt et à la déclaration de politique générale au CCA.

2 - les documents permettant les déblocages sont réunis et transmis à la CCA en temps utile,

3 - les projets soumis au financement de la CCA sont respectés, tant au plan technique que financier.

[5] source: C. Hovnanian.

Modèle de plan-guide du rapport de suivi

Ce plan-guide constitue une 'check-list" comprenant.

- des informations "historiques" entrées une bonne fois pour toutes et non modifiables ;
- des données (dates, montant, échéances) entrées au fur et à mesure de l'avancement du projet et qui restent ensuite inchangées ;
- des données chiffrées (situation des dépenses) qui sont modifiées au fur et à mesure de l'avancement du projet :
- des commentaires et observations constituant le compte-rendu de la visite.

3. Procédures de passation des marchés et commandes

Catégories de procédures selon le montant

On distingue 3 catégories, suivant le montant estimé du marché ou de la commande.

1 - Appel d'offres international pour :

- les marchés de travaux supérieurs à .....MD
- les commandes de fournitures supérieurs à ... MD
- les services de consultants supérieurs à .....MD

2 - Appel d'offres local pour :

- les marchés de travaux compris entre .... et ....MD
- les commandes de fournitures comprise entre ... et ... MD

3 - Consultation restreinte

En cas de divisions par lots d'un même projet, les chiffres ci-dessus s'entendent pour la totalité des lots (exemple : véhicules de même type répartis par différentes charges utiles).

Ces procédures s'appliquent, même si le la CCA ne prend en charge qu'une partie du projet (exemple : bâtiments scindés par corps d'état ou par nature d'utilisation).

Consultation restreinte et Appels d'offres.

La consultation restreinte

Elle consiste à demander au minimum à trois entreprises, fournisseurs ou consultants[6] de proposer des prix, en général détaillés en prix unitaires, sur la base d'un devis technique et quantitatif précisant les caractéristiques et les quantités de la commande. La comparaison des offres consiste alors à prendre le "moins-disant".

En ce qui concerne les architectes tenus à appliquer les barèmes de l'ordre des Architectes ; le choix peut être effectué à la suite d'un 'concours d'idée" consistant à demander des esquisses du projet et un coût d'objectif (c'est à dire une enveloppe financière que l'architecte s'engage à ne pas dépasser), puis à sélectionner celui qui représente le meilleur ratio qualité/prix.

Pour les petits projets, une commande de gré à gré, justifiée par la présence de l'architecte dans le secteur et la satisfaction des maîtres de l'ouvrage sur l'oeuvre réalisée, pourra être acceptée.

Dans tous les cas, la CCA devra être informée des résultats de la consultation et des offres reçues, accompagnées des documents ayant servi à effectuer cette consultation.

[6]"Consultant" se réfère à tout B.E.T. Ingénierie, Architecte, expert spécialiste, en général toute personne physique ou morale qualifiée.

L'appel d'offres

C'est la procédure la plus fréquemment utilisée. La plupart des documents constitutifs du dossier d'appel d'offres sont identiques, que la consultation soit lancée localement ou internationalement. Dans tous les cas, les entreprises étrangères (dont le siège est situé dans un pays membre de la Banque mondiale) et les entreprises locales sont admises à soumissionner.

1 *L'appel d'offres sur pré qualification* est un cas particulier qui sera peu utilisé ; il consiste à effectuer préalablement un tri devant aboutir à l'établissement d'une liste d'entreprises ou de fournisseurs admis à soumissionner, sur la base d'une notation de trois critères qui seront examinés ci-après (cas général d'appel d'offres). Une fois la pré qualification obtenue, l'entreprise adjudicataire sera le "moins-disant", c'est à dire celle offrant le prix le moins élevé.

2 *L'appel d'offres sur concours* est encore plus long et complexe, le choix s'effectuant avec des critères supplémentaires subjectifs, tels que l'esthétique, la méthode de fabrication/réalisation, la durabilité/fiabilité.

3 *L'appel d'offres international restreint* rejoint le cas de l'appel d'offres sur pré qualification ci-dessus, avec la différence que le choix des entreprises ou fournisseurs admis à soumissionner est soumis aux règles de la publicité internationale.

4. Contenu du dossier d'appel d'offres

Documents communs à tous types d'appel d'offres (travaux et fournitures)

1 *L'avis d'appel d'offres* précisant notamment le niveau de qualification exigé du soumissionnaire, le lieu, la date et l'heure limite de remise des offres.

2 *Des instructions à l'intention des soumissionnaires* précisant les critères de choix : le prix représente au moins 80 % de la note d'ensemble pour les travaux, et au moins 70 % pour les fournitures. Les éléments de calcul sont portés à la connaissance des soumissionnaires, en général des notes de 1 à 10 pondérées au moyen de coefficients.

3 *Les documents nécessaires à l'analyse des critères* autres que le prix, tels que :
- référence du soumissionnaire, appuyées par des attestations de Maîtres d'ouvrage.
- délais ou mode d'exécution.
- moyens humains proposés, avec le C.V de l'encadrement pour les fournitures (nom et qualification du concessionnaire local)
- moyens matériels à utiliser = liste détaillée de l'équipement : pour les fournitures, il s'agit de donner des indications précises du service après vente (SAV): garage, atelier, magasin, pièces détachées.

5. Canevas du rapport du suivi

Partie à établir par la CCA

- **Nom de la commune - N° d'identification du projet.**
- **Objet :**
  - Type d'investissement (génie urbain, équipement socio-économiques)
  - Catégorie :
    Infrastructures: voirie, éclairage public, assainissement liquide, eau potable, assainissement solide, (transport, décharge, traitement). Distinguer travaux et acquisition d'équipement.
    .Équipements dont équipements socio-économiques : souk, marché, abattoir, gare routière, centre commercial etc...
- **Dates des contrats de prêt :**
  - Décisions comité de crédit,

- Transmission du contrat,
- Signature de l'emprunteur,
- Signature du Directeur Général de la CCA.
- Notification à l'emprunteur.

- **Dates des marchés et commandes : acquisition des biens et services (par lots.)**
  - Lancement de la consultation (appel d'offres),
  - Ouverture de l'entreprise, du fournisseur ou des maîtres d'oeuvres,
  - Signature des marchés ou commandes.

  Nota :
  . le total (b) est inférieur au total (a), par obligation,
  . les chiffres de (a) ne tiennent pas compte de la somme à valoir
  . si (f) est supérieur à (a) de l'ordre de 10 % ou plus, alerter les responsables, soit pour diminuer le programme, soit pour s'assurer que le budget communal peut prendre en charge le dépassement du coût du projet.
  . (e) est une estimation obtenue auprès du responsable de la maîtrise d'oeuvre, et comprenant l'estimation de la révision de prix.
  . (c) - (d) permet d'analyser la situation des décomptes impayés à l'entreprise, ou fournisseur, ou au maître d'oeuvre et constater le délai moyen des règlements.

Point de vue de l'emprunteur (communes)

- **Check-list à remplir (selon les phases:**

  Phase 1 - Déroulement des études
  - Intervention du maître d'oeuvre
  - Délais d'études
  - Respect du programme

  Phase 2 - Contrat de prêt
  - Délai d'obtention du prêt
  - Efficacité de la CCA

  Phase 3 - Appel d'offres - Passation des marchés/commandes
  - Procédures utilisée
  - Résultats - décisions
  - Signature et approbation des marchés/commandes

  Phase 4 - Exécution des travaux
  - Intervention du maître d'oeuvre
  - Intervention de la CCA (déblocages, suivi)
  - Les entreprises/fournisseurs : lot 1, lot 2, lot 3, acquisition équipement, contrat maîtrise d'oeuvre.
  - Délai d'exécution.

- **Commentaires et observations**

  Relever les problèmes importants, les points positifs et négatifs, les avantages et inconvénients de l'intervention de la CCA.

  Nota
  donner une note de 1 à 5 conformément à la grille indiquée.
  . Maître d'oeuvre : service technique communal, Direction régionale d'un ministère, architecte, ingénieur BET

6. Compte rendu de visite sur le site du projet

- **Date de la visite**
- **Avancement des travaux et fournitures :** (description physique sommaire et pourcentage de réalisation)
- **Qualité, respect des coûts et délais**
- **Conformité au projet**

  Noter de 1 à 10 chaque aspect de la réalisation décrit ci-dessus ; en déduire une note moyenne, si elle est trop faible, rappel à l'ordre du maître d'oeuvre pouvant aboutir, le cas échéant, à la suspension du prêt.
- **Conditionnalités du prêt**

  Engagement de l'emprunteur figurant au contrat. Les énumérer et décrire sommairement ce qui a été fait pour le respect des engagements.
- **Informations relatives à d'autres projets financés par la CCA**

  La visite sur le site peut être l'occasion de s'informer sur d'autres projets de la commune financés par la CCA
  - entretien et maintenance
  - état dans lequel se trouve l'équipement
  - respect de l'environnement, de l'hygiène et de la santé
  - pour les équipements économiques : occupation des locaux, recettes réelles, type d'exploitation (régie directe, location, bail, concession).

7. canevas du rapport d'achèvement

Le rapport d'achèvement est aussi le dernier rapport de suivi ; il reprend donc les mêmes informations, à compléter comme suit :

Rapport à remplir par la CCA

- **Objectif du projet (rappel)**

  Étude des besoins.
- **Composantes du projet**

  Agréé par le comité du crédit, conformément aux marchés et commandes réalisés.
- **Réalisation du projet**

  Date de mise en service des installations
- **Décaissement du prêt**

  Date et montant des déblocages,
  Situation définitive des marchés, contrats et commandes.
- **Intervenants et leur rôle**

  BET architectes
  Services techniques municipaux ou des T.P.
  Entreprises et fournisseurs
- **Organisation et gestion du projet**

  Dispositions prévues
  Dispositions prises ou envisagées
  Recommandations

- **Analyse financière**

  Les écarts (révisions de prix, imprévus, modifications)

- **Analyse technique**

  Qualité - Retards de réalisation

Le point de vue de l'emprunteur

- **Conclusions et recommandations.**

9 canevas du rapport de post-évaluation

Rapport à remplir par la CCA

- **Historique du projet**

  Préparation - programmation - analyse préliminaire - évaluation - décision comité de crédit - contrat - suivi - achèvement.

  Rappel de l'objet du projet (n° d'identification) la commune, coût du projet, montant du projet, donner les dates des différentes phases du cycle du projet et rappeler sommairement les conditions rattachées au prêt (engagement pris par la commune).

- **Résumé du projet**

  - Justification (étude des besoins)
  - Composantes du projet
  - Modalités de réalisation du projet
  - Echéancier de réalisation:

    date d'achèvement des études, appel d'offres, attribution des marchés, ordres de service, planning réel d'exécution, réception des ouvrages, mise en service.
  - Décaissement : dates et montant des déblocages
  - Intervenants :

    maîtres d'oeuvre (BET, service technique)

    entreprises/fournisseurs : organisation et gestion du projet - dispositions prévues - prises ou envisagées.

- **Analyse financière du projet**

  Coût des investissements :

  Prévision - réalisations
  Analyse des écarts
  Ratios financiers

  Financement du projet :

  Prévision - réalisation

  Coût de fonctionnement

  Recettes du projet

- **Analyse économique du projet**

  Impacts directs sur les finances de la collectivité :

  Accroissement des charges, dépenses ou recettes si le Cash.Flow est positif.

  Effets indirects :

  Emplois directs
  Emplois indirects
  Services rendus par le projet
  Ratio économique TRI

- **Conclusions et recommandations**

  Recommandations à l'emprunteur
  Leçons à tirer pour la CCA : délais de réalisation ; fiabilité des données de base.
  Mise à jour des hypothèses de base et des ratios utilisés par la CCA.

Rapport à remplir par l'emprunteur

- **Point de vue sur le projet :**

  phase d'études et de préparation
  phase réalisation
  phase mise en servie

- **Point de vue sur l'intervention de la CCA**

  assistance de la CCA sur études et réalisations
  concours financier de la CCA (montant et conditions du prêt, déblocages)
  recommandations (avantages et inconvénients de l'intervention de là CCA - amélioration à apporter)

- **Point de vue sur les autres intervenants**

  Maîtres d'oeuvre, BET, Administration; Entreprises...

BIBLIOGRAPHIE

Allègre H. et Mouterde F. Le Contrôle de Gestion. Paris : Éditions du Moniteur, 1989.

Anizon A. Étude Comparée de la Fiscalité Locale de Villes Africaines. Institut International d'Administration Publique, no. 16, octobre 1987.

Anizon A. Gestion Financière Municipale en Afrique. Document Technique de l'Institut de Développement Économique. Washington, DC : Banque Mondiale, 1990.

Arnault P. La Privatisation des Services Publics Locaux. Paris - Sorman, octobre 1991.

Association pour le Développement et la Diffusion des Études Foncières. Les Enjeux de la Fiscalité Foncière. Paris - Economica, 1983.

Bahl R W. and . Linn. J F "Urban Public Finance in Developing Countries". New York - Oxford University Press : 1990.

Bahl R W. and Montrone.W "Forecasting Municipal Revenues and Expenditures : A Primer and Handbook". Boston, Massachusetts : Coalition of Northeast Municipalities, 1980.

Bamberger M. and Hewitt E. A Manager's Guide to Monitoring and Evaluating Urban Development Programs : A Handbook for Program Managers and Researchers. Document Technique de la Banque Mondiale No. 54, 1988.

Banque Mondiale - "Royaume du Maroc : "Rapport d'évaluation du Premier Projet de Financement Municipal." Division Infrastructure, Département Maghreb et Iran, Bureau Régional Moyen-Orient et Afrique du Nord, . mai 1993.

Banque Mondiale. Actes du Séminaire sur les Banques de Développement Local dans les Pays du Maghreb. Hammamet, Tunisie : 7-11 mars, 1988.

Banque Mondiale. Finances et Gestion Municipales en Tunisie. 3021-U, 1987.

Banque Mondiale, CFD, Ministère de la Coopération et du Développement, Ministère de l'Équipement, du Logement, et des Transports La Gestion des Services Urbains en France. Lyon : Institut National du Génie Urbain, 1992.

Banque Mondiale - Discusion Papers - Decentralizing infrastructure - Advantages and limitations - 1995

Banque Mondiale "Rapport sur le Développement dans le Monde 1988 : Les Finances Publiques et le Développement". .

Banque Mondiale "République de Tunisie : Rapport d'évaluation du Projet de Développement Municipal." Division Infrastructure, Département Maghreb et Iran, Bureau Régional Moyen-Orient et Afrique du Nord,. Novembre, 1992.

Banque Mondiale - "Tunisie : Documents du Projet Cadastre". , EM2IN, septembre 1990.

Banque Mondiale - "Decentralization of the socialist state inter gouvernmental finance in transition economies" - Regional and sectoral studies - 1995

Baslé.M Systèmes Fiscaux. Paris - Dalloz, 1989.

Ben-Achour Y.et Moussa.F. "Réforme Élections Municipales, et Discours Décentralisateur en Tunisie." Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. XVI.

Bezançon X.et Van Ruymbeke O. Le Guide des Collectivités Locales. Paris : Éditions du Moniteur, 1986.

Bouinot J. La Nouvelle Gestion Communale : Comptabilité et Management d'une Commune. Paris - Cujas, 1977.

Bouinot J. et Arcadias.V. L'Évaluation de la Qualité d'une Gestion Municipale : Grilles d'Analyse et Ratios de Comparaison pour un Audit de Direction Générale. Rapport de Mission pour la Direction Générale des Collectivités Locales, Institut d'Urbanisme de Paris, Cefral-Ledalor, Université Paris Val de Marne, mai 1989.

Bouinot J. et Jeannet. A "La Pratique de la Gestion des Équipements Collectifs." Le Moniteur, 1980.

Bourdon.J. Le Personnel Communal. Paris - Berger-Levrault, 1974.

Bouvier M.et Eclassan. M.C. "Le Système Communal." LGDJ, 1981.

Breef et Groupe Huit. Financement des Infrastructures Locales dans le Bassin Méditerranéen. CDC - CLF - CLI - 1990.

Brémond C. et Gorgeu.Y. Guide des Finances Locales : La Gestion des Communes de Moins de 10 000 Habitants. Paris : Syros/Alternatives, 1989.

Bussery. A. "Les Pouvoirs Locaux Interpellent la municipalité" Dans A. Mabileau (dir.), 1983.

Carbajo J. "Droit des services publics" Paris, Dalloz-Mémentos Droit Public-, 1995

Chaabane S. et Kherouf.M. Aspects Financiers de la Réforme Communale de 1975. Études et documents No. 8, École Nationale d'Administration de Tunis, centres de Recherches et d'études Administrative, Tunis, 1977.

Chambas.G. Fiscalité et Développement en Afrique Subsaharienne. Paris : Economica, 1994.

Chomentowski V. "Financer les équipements communaux" éd. Moniteur 1989

CLF - Institut de la Décentralisation "Poursuivre la Décentralisation" - Paris 1994

Cochrane. G. Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries. Banque Mondiale, Staff Working Paper No. 582, 1983.

Cohen J.et Gruson. C. Tarification des Services Publics Locaux. Paris : La Documentation Française, février 1983.

Colasse B. "les critères d'investissement de l'entreprise privée sont-ils une panacée pour l'organisation municipale." Dans J. Bouinot (dir.), Dix-huit Textes sur la Gestion Communale. Paris - Cujas, 1981.

CPSCL - "Guide pratique des projets d'investissements des collectivités locales" - Tunis novembre 1994

Delorme. A "La Réforme de la Fiscalité Locale." Notes et études documentaires. Paris La Documentation Française, 1981.

Derycke.P.H. Le Système Financier Local de Deux Villes Africaines : Tunis et Abidjan. Étude Exploratrice, Centre d'Études et de Recherches Économique sur la Ville et l'Espace, Université de Paris V-Nanterre, 1984.

Dillinger. W "Urban Property Taxation in Developing Countries." Policy, Planning, and Research Working Paper No. WPS 41. Banque Mondiale,- août 1988.

Dion. S. "Politique et Gestion Municipale." Politiques et Management Public, vol. 2.

District de Tunis. Régime des Prêts aux Collectivités Locales : Situation Actuelle et Perspectives de Réformes. Mars 1987.

Dozière R. et Wolf. M. "la commune, son budget, ses comptes." Éditions Ouvrières, 1988.

Dupey F. et Thoenig. J.C. Réformer ou Déformer? Le Cas des Personnels Communaux. Paris :- Cujas, 1980.

Crédit Local de France "Finances Locales : La Décennie de la Décentralisation".- 1994.

FEC - "Guide des projets d'investissements des collectivités locales" - Rabat 1995

Fletcher D.et Fort.H. "Les Finances Locales, Droit de l'Administration Locale." 1986.

Gilbert G. et Guengant. A. "La Fiscalité Locale en Question". Montchrestien : Paris, 1991.

Godin. L. "Préparation des Projets Urbain d'Aménagement." Document Technique de la Banque Mondiale No. 66F - ,juillet 1987.

Gontcharoff G. et Milano. S. "La Décentralisation, le Transfert des Compétences." Paris - Syros-Alternatives -1987.

Guengant. A "Les Politiques Financières de Correction des Inégalités Fiscales Entre Collectivités Locales." Thèse de doctorat en économie. Université de Rennes, 1980.

Guibal M. et Rapp.L. "Contrats des Collectivités Locales" Paris - Juridiques Lefebvre, 1989.

Groupe de Recherche en Économie Publique et l'Union Nationale des Services Publics Industriels et Commerciaux. "Performances des Services Publics Locaux". Paris - Litec - 1990.

IDE - MAE - CDC - CLF /CLI "Renforcement des pouvoirs locaux dans les pays d'Europe, du Centre de l'Est" séminaire 5-9 octobre 1992 - Rennes France.

I DE - Séminaire sur la Gestion et les Finances Municipales. - Montréal, Canada - 23-25 septembre 1985.

I D E Table Ronde sur le Financement des Investissements Municipaux dans les Pays du Maghreb. Hammamet, Tunisie - 12-14 juin 1995.

Jossa E.et Semo. I. Les Finances Locales : La Décentralisation Inachevée?. Paris - La Documentation Française, 1990.

Mazurelle.J. et Brunet F "Dotations et Subventions de l'État." Institut de Développement Économique de la Banque Mondiale", shelf no. F1206, 1988.

Kgerouf M.et Chaabane S., Hayet Rouissi, Sanura Chaker, et Mohammed Lakhdar. Administration Régionale et Locale de la Tunisie. Tunis - Centre de Recherches et d'Études Administratives, 1975.

Klein. J.S. "L'Explosion des Impôts Locaux." Notes et études documentaires. Paris - La Documentation Française, 1986.

Klein. J.S. "Moderniser la fiscalité locale" - Paris - Economica-Institut de la Décentralisation, 1990

Lacey. R.M. "Managing Public Expenditure : An Evolving World Bank Perspective." World Bank Discussion Paper 56.

Laroui. A. "L'Organisation Locale au Maroc : Sa Structure et ses Problèmes"

Lauré M. "Science fiscale" - Paris PUF 1993

Lavaud. R. "Comment Mener une Analyse Financière". Paris - Bordas, 1988.

Lonqueue C. "Participation du secteur privé dans la gestion des déchets solides - problèmes contractuels et juridiques" Séminaire régional organisé par la Banque Mondiale, Tunis, mars 1995.

Marlin. J.T. "Contracting Municipal Services ; A Guide for Purchases from the Private Sector". New York, New York : Wiley, 1984.

Martin-Harloff. E. "The Structure of Local Government in 20 Arab Countries". La Haye, International Union of Local Authorities, 1986.

Maurer. R. "Le Budget Municipal, un Outil de Gestion : Guide de la Gestion Financière des Collectivités Décentralisées". IDE, CNUEH , 1989.

Maurer. R. "La Mobilisation des Ressources Locales : Le Cas des Recettes de Marché et de la Taxe sur la Publicité à Dakar." IDE, shelf no. F1500, 1988.

Mazurelle. J. "Introduction aux Finances Locales." IDE - 1988, shelf no. F1503.

McCoullough J S. et Hicks J F. , Jr. "Manuel d'Analyse des Finances Publiques Municipales". Research Triangle Institute, décembre 1984.

McMaster. J. "Urban Financial Management : A Training Manual". IDE, CNUEH,- mars 1991.

Mercheriakoff A.S "Droit des services publics" Paris, PUF - Droit fondamental-, 1991.

Ministère de l'Intérieur,- DGCL "Guides des Ratios des Communes de plus et de Moins de 10 000 Habitants," "Guides de la Fiscalité Directe Locale," et "Guides Budgétaires Communal, Départemental, et Régional." Paris - La Documentation Française, 1995.

Ministère de l'Intérieur, Tunis. "Indicateurs sur l'Activité de Financement de la CPSCL." 9/6/95.

Ministère de l'Intérieur, Secrétariat Général, Direction des Collectivités Locales, Royaume du Maroc. "Actes du 3ème Colloque National des Collectivités Locales". Meknes : 19-22 juin 1986.

Ndiaye. M. "La Mobilisation des Ressources." IDE , shelf no. F1499, 1988.

Nellis. J. R. "Decentralization, Regional Development, and Local Public Finance in Tunisie". Occasional Paper No. 79, Syracuse University, New York, mars 1984.

Nellis. J.R. "Tutorial Decentralization in Morocco." Journal of Modern African Studies, 21(3), 1983. Pages 483-508.

Netzer. D "Local Alternatives to the Property Tax : User Charges and Nonproperty Taxes." Washington, DC : Academy for State and Local Government, Working Paper No. 4, Tax Analysis Series, 1983.

Nicot B. et Prud'homme. R. "Les Subventions Globales de l'État aux Collectivités Locales : Critères de Répartition dans Quelques Pays Africains." IDE, shelf no. F0956, 1988.

Ordre des Experts Comptables. "L'Information Financière des Collectivités Territoriales : Guide d'Élaboration du Rapport Annuel". Paris : Les Devenirs Visuels, 1994.

PDM pour l'Afrique de l'Ouest "Actes de la conférence régionale sur le crédit municipal" - Abidjan 16-20 novembre 1992.

Rachidi. M. "Croissance Démographique et Développement Économique au Maroc". Rabat, Maroc - Mithaq-Almaghrib.

Raymundie O. "Gestion déléguée des services publics en France et en Europe" Paris, Ed. du Moniteur, 1995.

Research Triangle Institute "L'engagement du secteur privé dans le développement municipal : Une Évaluation du Cadre Réglementaire et Opérationnel". Présenté au RHUDO/NENA - 8 décembre 1992.

Rousset. M. "La Nouvelle Étape de la Régionalisation au Maroc : Le Passé ne répond pas de l'Avenir." Revue Française d'Administration Publique, no. 35, juillet-septembre 1985. Pages 477-489.

Secrétariat d'État auprès du Premier Ministre chargé du Plan et du Développement Régional, Royaume du Maroc. "Le Maroc en Chiffres". - Casablanca - AGM.

Servan. R. "Gestion Communale. Budget. Finances. Interventions Économiques." Delmas, 1985.

Shebaya. A H. "The Structure and Functioning of Local Government in Morocco".

Sides Groupe Huit, Breef, République tunisienne. "Projet de Développement Municipal" : Rapport final - Décembre, 1989.

Trans-Atlantic Consulting Services, Inc. "Les Conditions de Faisabilité de la Création d'une Banque des Collectivités Locales au Maroc". Office of Housing and Urban Programs, USAID- juillet 1988.

Trans-Atlantic Consulting Services, Inc. "Les Ressources Financières de la Banque de Développement des Collectivités Locales". Ministère de l'Intérieur, Direction des Collectivités Locales, Royaume du Maroc; Office of Housing and Urban Programs, USAID - juin 1989.

Investir dans le capital humain et les idées constitute pour l'IDE la meilleure stratégie de développement. L'Institut aide la Banque mondiale et ses pays membres à élaborer et à mettre en oeuvre des politiques et des programmes mieux adaptés à leurs besoins pour assurer un développement équitable et durable. A cette fin, il favorise l'instauration d'un dialogue constructif sur le développement en encourageant l'échange structuré d'idées et de données d'expérience.

Learning Resources Center, room M-P1-010
Economic Development Institute
The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, USA
Tel: (202)473-6351
Fax: (202)676-1184
Telex: MCI 64145(WORLDBANK)