

PN-AAT 855

12m-42326

**MANUEL D'ANALYSE  
DES FINANCES  
PUBLIQUES  
MUNICIPALES**

Préparé par

James S. McCullough  
James F. Hicks, Jr.

OTR-0000 I-09-4012-00

9401062

RESEARCH TRIANGLE INSTITUTE

Décembre 1984

*Handwritten signature or scribble*

001036

002960

5

## Table des matières

	<u>Page</u>
INTRODUCTION.....	1
- Préface.....	1
1.1 Pourquoi une analyse financière?.....	2
1.2 Comment utiliser ce manuel?.....	4
1.3 Qui peut utiliser ce manuel?.....	5
2. CONCEPTS DE BASE ET BESOINS EN DONNÉES.....	7
2.1 Cadre d'analyse financière.....	8
2.2 Utilisations de l'analyse financière.....	11
2.3 Besoins en données.....	20
2.3.1 Historique des dépenses et ressources financières des municipalités cibles...	20
2.3.2 Estimations du taux d'accroissement de la population et du taux d'inflation.....	26
2.3.3 Informations sélectionnées sur l'habita- tation, les revenus et les services municipaux.....	28
2.3.4 Données comparatives sur les dépenses et recettes des autres municipalités.....	29
2.3.5 Note sur la définition des termes.....	30
3. ANALYSE DES RECETTES.....	31
3.1 Analyse d'un cas isolé.....	33
3.1.1 Composition et tendances globales des recettes.....	33
3.1.2 Analyse du rendement des sources de recettes prises individuellement.....	37
- Rendement de l'impôt foncier.....	37
- Techniques supplémentaires pour analyser le rendement de l'impôt foncier.....	46
- Rendement de l'impôt per capita.....	50
- Rendement des patentes et licences....	53
- Rendement des redevances.....	57
3.2. Analyse comparative des recettes de plusieurs municipalités.....	61
3.2.1 Standardiser les données sur les recettes des groupes de municipalités.....	65
3.2.2 Analyse de tendances dans les données comparatives.....	68
3.2.3 Comparaisons des rendements.....	81
- Comparaisons des tendances.....	81
- Analyse du potentiel de recettes.....	83
3.2.4 Projections des tendances des recettes.....	89

	<u>Page</u>
4. ANALYSE DES DEPENSES.....	96
4.1 Classification des données sur les dépenses.....	98
4.1.1 Catégories des données sur les dépenses.....	98
4.1.2 Dépenses d'investissement et d'équipement opposées aux dépenses courantes.....	99
4.2 Analyse de la composition et des tendances globales des dépenses.....	102
4.3 Projection des tendances des dépenses totales.....	106
4.4 Analyse des différentes composantes des dépenses...	112
- Accroissement des dépenses au titre du personnel.....	112
- Accroissement des dépenses de fonctionnement et d'entretien.....	116
- Dépenses administratives opposées aux coûts directs des services.....	116
4.5 Analyse des coûts unitaires de production des services publics locaux.....	123
- Analyse du rendement au niveau d'une seule ville.....	123
- Analyse du rendement des services au niveau de plusieurs villes.....	127
5. ANALYSE DE L'EQUILIBRE FINANCIER.....	133
5.1 Projections des excédents ou déficits financiers...	135
5.2 Ajustement des projections de l'équilibre financier.....	141
5.3 Analyse de la capacité d'emprunt.....	146
5.4 Analyse des flux financiers.....	151
5.4.1 Analyse des flux financiers à l'échelon national.....	151
5.4.2 Analyse des flux financiers à l'échelon municipal .....	154
5.5 Réaliser des analyses financières.....	158
5.5.1 Comment commencer.....	158
5.5.2 Faire des analyses financières sommaires....	159
5.5.3 Analyse financière sommaire à l'échelon local.....	161

	<u>Page</u>
ANNEXES.....	165
- Glossaire de termes de gestion financière.....	166
- Note technique: Technique de régression.....	177
- Note aux instructeurs.....	179

# CHAPITRE I

## INTRODUCTION

### Préface

Ce manuel a été préparé, à la demande du bureau de l'habitat et de l'urbanisme de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, pour répondre à un besoin croissant en instruments de gestion financière ajustés aux municipalités des pays en développement. Ce manuel est destiné à aider les représentants des administrations publiques locales des pays en développement à analyser les données financières municipales.

L'analyse des données financières est la base à partir de laquelle on peut améliorer la gestion financière des administrations publiques locales. Tous les types d'intervention au niveau de la gestion financière des collectivités locales partent d'une solide analyse financière. En outre, les techniques analytiques présentées dans ce manuel sont basées sur des expériences faites sur le terrain dans un certain nombre de pays en développement. Ce manuel permet de regrouper ces expériences et de les mettre à la disposition d'autres communautés.

Le manuel est destiné à être plus qu'un simple ouvrage de référence à l'intention des représentants locaux. Il est également conçu pour être utilisé lors des cours de formation en gestion et finance des administrations publiques locales. Pratiquement toutes les applications ou exercices qui y sont présentés ont été utilisés lors du programme de formation en gestion financière urbaine, programme conduit par Research Triangle Institute. Ces techniques ont non seulement fait leurs preuves dans le cadre du programme de formation de l'institut (Research Triangle Institute), mais les participants à ces cours ont intégré de nombreux aspects de ces techniques aux cours de formation prenant place dans leurs propres pays.

Les auteurs du présent manuel doivent énormément à tous ceux qui ont aidé à développer et à affiner les techniques présentées dans ce manuel. Nous considérons ce travail comme le début d'une série d'instruments et de techniques permettant d'améliorer les finances des administrations publiques locales. Nous espérons que le présent travail sera supplanté dès que d'autres instruments analytiques seront développés.

## 1.1. Pourquoi une analyse financière?

L'analyse des données financières est la pierre angulaire d'une meilleure gestion financière des administrations publiques locales. Si celles-ci ne peuvent pas comprendre leur situation financière courante ni projeter les recettes et dépenses à venir, il leur est impossible d'améliorer l'état de leur gestion.

Les administrations publiques locales ont besoin d'améliorer leur gestion financière pour un certain nombre de raisons. Premièrement, les collectivités locales prennent de plus en plus en charge la fourniture des services publics, et par conséquent elles ont besoin de mobiliser davantage de ressources financières pour supporter ces services et elles doivent donc gérer des budgets de plus en plus importants.

En second lieu, les dons de l'administration centrale, qui par le passé ont permis de financer de nombreux services publics des collectivités locales, n'arrivent plus à faire face à la demande croissante. Dans bien des pays, on n'a pas les moyens pour supporter financièrement les services, toujours plus importants, dans les municipalités. Par conséquent, il incombe aux collectivités locales de mobiliser davantage de ressources financières et d'améliorer l'efficacité au niveau de la fourniture des services municipaux.

Troisièmement, les habitants exigent une meilleure qualité de services et, dans bien des cas, ils sont prêts à payer pour cela. Néanmoins ils demandent des services de bonne qualité, à des coûts raisonnables, ce qui suppose une bonne gestion financière.

Une bonne gestion financière dépend en grande partie d'une analyse exacte et précise des données financières. L'analyse financière peut aider un gestionnaire municipal à répondre aux types de questions suivantes:

- Quel est le montant du prêt que nous pouvons assumer pour construire un nouveau système d'approvisionnement en eau? Quelles sont les échéances annuelles dont nous pourrions nous acquitter si nous contractons un prêt?
- Faudrait-il augmenter le barème d'imposition de la propriété foncière cette année? Et de combien?
- Est-il justifié du point de vue dépenses de percevoir une taxe pour les vendeurs établis sur les voies publiques?
- Quels sont exactement nos frais pour faire fonctionner un marché municipal? Est-ce-que les droits de marché sont alignés sur l'augmentation du volume des ventes dans les marchés?
- Est-ce-que le montant perçu au titre de la taxe professionnelle est égal au produit que nous devrions en obtenir?
- Est-ce-que les tarifs pour l'eau courante sont établis de manière juste?
- Quel est le coût supporté par chaque ménage et quel est le montant de la subvention accordée à chaque utilisateur?

- Quel est le montant des dons de l'Etat que nous espérons obtenir l'année prochaine?
- Quelles sont les sources de recettes locales qu'on peut exploiter davantage? où serait-il le plus rentable de procéder à des améliorations au système de perception de recettes?

Les techniques analytiques financières exposées dans ce manuel vous aideront à répondre à ce genre de questions. Tout d'abord, ce manuel vous indiquera comment regrouper les informations pertinentes. Les données de base nécessaires sont celles relatives à la perception des recettes et à l'établissement de dépenses des collectivités locales. Heureusement, la plupart des administrations publiques locales gardent habituellement ces informations dans leurs archives.

Dans la plupart des cas, ces informations sont également transmises aux ministères centraux, d'habitude il s'agit du Ministère des finances, du Ministère des collectivités publiques locales ou du Ministère de l'intérieur. Cela signifie que les techniques analytiques exposées dans cet ouvrage peuvent être utilisées aussi bien par les agences nationales centrales que par les collectivités locales individuelles.

## 1.2 Comment utiliser ce manuel?

Le but de cet ouvrage est de fournir aux administrations publiques locales un ensemble de techniques servant à analyser les données financières; ces techniques faciliteront la tâche des responsables gouvernementaux quand il leur faudra prendre des décisions en matière de gestion financière locale. Les techniques ont été élaborées à partir d'expériences faites dans un certain nombre de pays différents. Elles sont d'application facile et sont conçues pour dégager des informations qui peuvent être utilisées facilement dans la prise de décision quotidienne.

En premier lieu, ce manuel est destiné à servir de guide et d'ouvrage de référence à l'usage des responsables des collectivités locales. En second lieu, on peut s'en servir comme texte d'instruction dans les cours sur la gestion financière des collectivités locales. Une note spécifique pour les instructeurs des cours est jointe en annexe.

Ce manuel est divisé en quatre chapitres indépendants, venant à la suite du présent chapitre d'introduction. Le Chapitre II introduit le lecteur aux concepts d'analyse financière et décrit les différentes applications de ce type d'analyse. Ce Chapitre II comprend également une description des sources de données nécessaires à la réalisation de telles analyses.

Les trois chapitres suivants exposent les techniques analytiques dont les trois principaux sujets sont:

- Mobilisation des ressources financières
- Contrôle des dépenses
- Equilibre des recettes et des dépenses.

Chacun de ces trois chapitres expose les méthodes analytiques ainsi que les études de cas et exemples sur l'application de ces méthodes. Pour faciliter la tâche au lecteur, "un sommaire" est donnée en début des chapitres, résumant les sujets et techniques discutés dans les sections de ces chapitres.

Le présent manuel contient un grand nombre de techniques analytiques dont certaines ne sont pas applicables à toutes les situations. Par conséquent, l'utilisateur devra choisir les analyses qui permettent de répondre aux questions ayant le plus d'intérêt dans le contexte du pays ou des municipalités individuelles. Pour ce faire, nous encourageons le lecteur à lire en entier ce manuel afin de voir comment sont utilisées les techniques. La section finale du manuel, intitulée "Comment commencer" aide le lecteur à choisir un point de départ pour appliquer les techniques analytiques financières. Cette section décrit également comment mener une analyse sommaire aux niveaux national et local.

Un glossaire de termes de gestion financière est joint en annexe.



### 1.3 Qui peut utiliser ce manuel?

Les techniques analytiques exposées dans ce manuel ne sont pas seulement à l'intention des administrateurs des collectivités locales, mais aussi du personnel de l'administration publique centrale s'occupant de la gestion et des finances des municipalités. Le manuel est également destiné à être utilisé dans le cadre des cours de formation en gestion financière des collectivités locales.

#### LES RESPONSABLES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES PEUVENT SE SERVIR DE CE MANUEL:

- pour évaluer la situation courante des finances et pour projeter les changements du statut financier.
- pour prendre les bonnes décisions en matière de dépenses d'investissement et d'équipement et pour évaluer le poids de dettes qu'ils peuvent assumer.
- pour identifier, les sources de recettes sous-exploitées et évaluer la rentabilité potentielle qu'un meilleur système de perception de recettes apporterait.
- pour évaluer les niveaux des tarifs des services publics qui sont fournis sur une base de redevances pour l'utilisation des services.
- pour évaluer l'impact des changements faits précédemment dans le taux d'imposition et prévoir l'impact des changements proposés sur les recettes totales.

#### LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CENTRALE PEUT SE SERVIR DE CE MANUEL

- pour identifier les domaines problématiques dans les finances des administrations locales qui exigent une attention au niveau national.
- pour délimiter exactement les besoins en formation et en assistance technique par domaines où il y a problèmes et par localité individuelle.
- pour évaluer la capacité d'emprunt des collectivités locales dans le cadre des programmes de prêt et leur capacité à gérer les récupérations de dépenses en matière de services publics.
- pour évaluer les capacités des collectivités locales à assumer davantage de responsabilité en matière de financement et de gestion des services publics.
- pour évaluer l'impact du transfert de certaines ressources étatiques aux collectivités locales.

## LE PERSONNEL DE FORMATION EN GESTION PEUT SE SERVIR DE CE MANUEL

- Comme texte d'instruction pour enseigner l'analyse financière au niveau des collectivités locales.
- Comme source d'études de cas et d'exemples supplémentaires dans le cadre de cours qui sont déjà dispensés en administration et gestion financière des municipalités.
- Comme modèle pour développer de nouveaux exercices et matériel pour des cas basés sur les données financières locales.

## CHAPITRE II

### CONCEPTS DE BASE ET BESOINS EN DONNEES

#### Sommaire du Chapitre

Ce chapitre introduit les concepts de base de l'analyse financière et décrit les différentes utilisations de ce type d'analyse. Les concepts qui y sont présentés forment le cadre d'application de techniques analytiques spécifiques. Ce chapitre indique également quels sont les données nécessaires pour faire une analyse financière.

Le chapitre comprend trois sections principales:

#### 2.1 Cadre d'analyse financière:

--- présente les relations de base entre la mobilisation des ressources financières, le contrôle des dépenses, et l'équilibre financier.

#### 2.2 Utilisation de l'analyse financière

--- présente des exemples choisis des différentes manières dont on peut utiliser une analyse financière municipale pour répondre aux questions urgentes qui se posent au niveau de la gestion municipale.

#### 2.3 Besoins en données

--- définit les différents ensembles de données à collecter et fournit également des exemples de formulaire de collecte de données. Les besoins de données sont groupés en quatre catégories principales:

- historique des dépenses et ressources financières des municipalités cibles
- estimations du taux d'accroissement de la population et du taux d'inflation
- informations sélectionnées sur l'habitation, les revenus, et les services municipaux (telles qu'elles peuvent être trouvées dans les études qui existent sur le sujet) et
- données comparatives sur les dépenses et recettes des autres municipalités.

## 2.1 Cadre d'analyse financière

Dans ce manuel, nous nous intéressons aux rapports de base principaux dans les finances des collectivités locales. Ces relations sont classées en trois catégories principales:

- mobilisation des ressources financières--dans quelle mesure la collectivité locale exploite-t-elle le potentiel de recettes dont elle dispose et quels sont les coûts si l'on veut augmenter les recettes?
- contrôle des dépenses--quel est le coût de la prestation des services publics et quels sont les facteurs qui sont à l'origine de l'augmentation de ces coûts?
- l'équilibre financier--l'équilibre entre les recettes et les dépenses courantes et les projections des tendances fondamentales.

Les facteurs clés dans la mobilisation des ressources financières, le contrôle des dépenses et l'équilibre financier sont indiqués dans la Figure 1. Comprendre cette figure est essentielle pour savoir comment analyser les données financières.

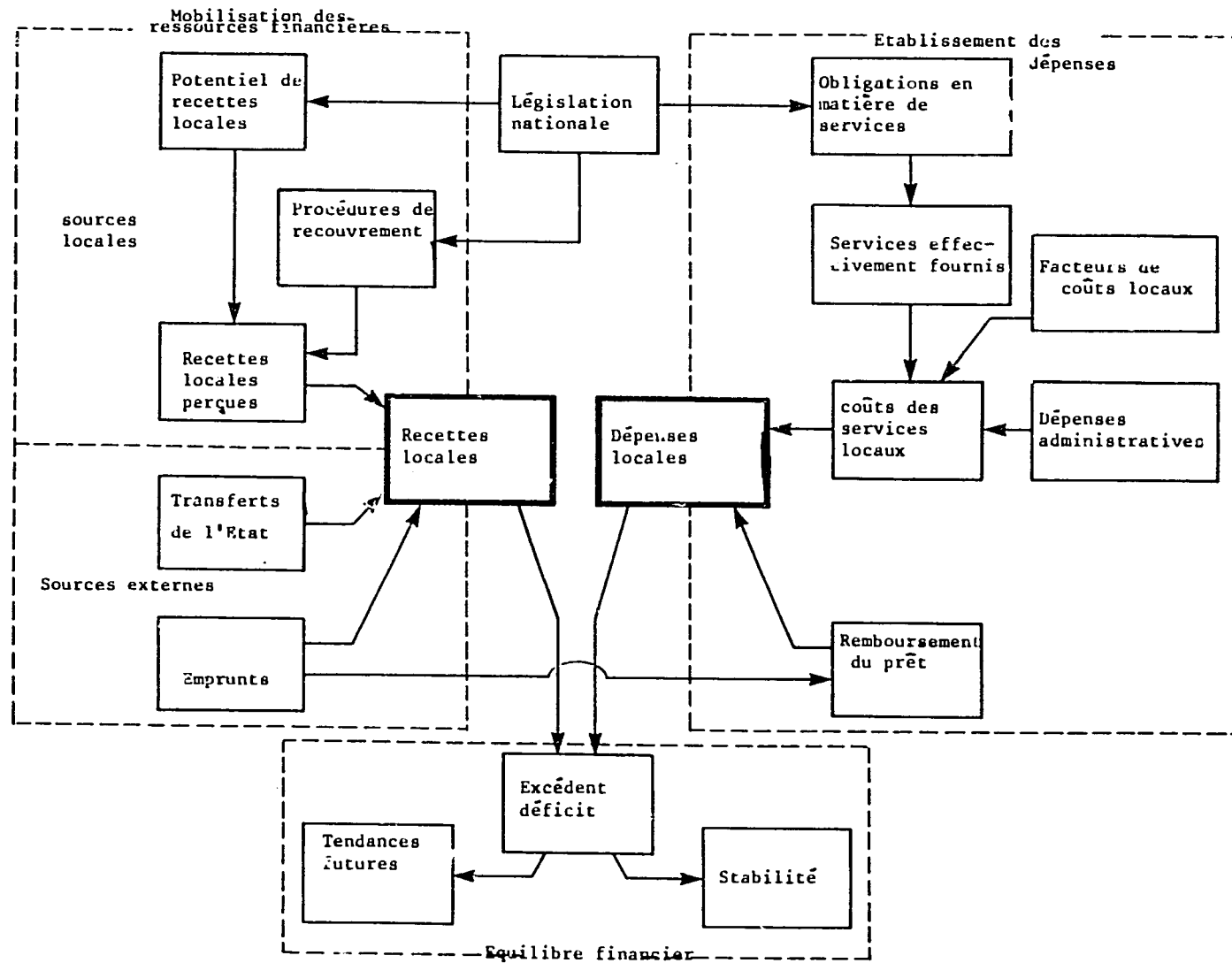
La partie "mobilisation des ressources financières" dans la Figure 1 porte sur les SOURCES LOCALES et les SOURCES EXTERNES des recettes. Les ressources LOCALES sont collectées directement dans la communauté locale, par exemple les contributions des patentes et licences des commerces locaux et les impôts sur la propriété foncière. Les RESSOURCES EXTERNES sont celles provenant de l'extérieur et non pas de la communauté locale, par exemple les dons ou les emprunts contractés auprès de l'Etat.

En examinant les sources de recettes locales, nous considérons d'abord le volume du POTENTIEL DE RECETTES que les collectivités locales sont en droit de percevoir. D'habitude ce montant est fixé par la législation nationale qui confère aux administrations locales la compétence de recouvrer certains types d'impôts et de taxes. Si les collectivités locales étaient efficaces à 100 pour cent en mobilisant les ressources financières, elles recouvreraient à 100 pour cent le potentiel de recettes. Mais LES PROCEDURES DE RECOUVREMENT qui sont la deuxième plus importante composante de la partie mobilisation des ressources financières, ne sont jamais efficaces à 100 pour cent et cela pour un certain nombre de raisons. Premièrement, il se peut que les collectivités locales ne procèdent pas au recouvrement de toutes les impositions que les lois leur donnent le droit d'encaisser. Et la seconde raison est que même le meilleur système de recouvrement laisse passer au travers certains revenus.

En examinant les sources de recettes externes, nous prenons en compte d'abord LES DONS DE L'ETAT qui peuvent contribuer, pour une part importante, à certains budgets des administrations publiques locales. En second lieu, nous prenons en considération les ressources financières provenant des EMPRUNTS, contractés d'habitude auprès d'un organisme ou d'une banque centrale. Emprunter signifie également obligation de rembourser, et donc c'est une dépense future. inscrire au poste dépenses du diagramme. Les dons de l'Etat peuvent également créer des obligations futures de dépenses si le don sert à construire des équipements (par exemple un système d'alimentation en eau) car ces équipements occasionneront des dépenses de fonctionnement et d'entretien.

Figure 1

Diagramme des relations fondamentales dans la gestion financière



En examinant le poste dépenses de la Figure 1, nous tenons compte d'abord des OBLIGATIONS EN MATIERE DE SERVICES qui déterminent quels sont les services publics que les collectivités locales sont tenues de fournir par suite des dispositions législatives. Ces responsabilités peuvent varier énormément d'un pays à l'autre. En second lieu, nous tenons compte du VOLUME DE SERVICES FOURNIS, car les collectivités locales souvent ne fournissent pas tous les services stipulés par les lois. Les coûts des prestations des services sont déterminés par les FACTEURS DE COUTS LOCAUX (coûts de main-d'oeuvre et de matériel) occasionnés par les services en question plus les COUTS ADMINISTRATIFS découlant du fonctionnement des administrations locales. S'ajoute, pour les collectivités qui ont par le passé contracter des emprunts, LE REMBOURSEMENT DE L'EMPRUNT, qui est à classer dans le poste dépenses des budgets des collectivités locales.

Les recettes et les dépenses figurent ensemble dans la partie équilibre financier. Ce solde compare simplement les recettes et les dépenses. Si les recettes sont supérieures aux dépenses, il y a excédent, si les dépenses sont supérieures aux recettes, il y a déficit. Dans le cas présent, nous considérons l'équilibre courant sur une année et la TENDANCE dans le futur, c'est-à-dire les projections de solde excédentaire ou déficitaire qu'on peut faire. Nous nous intéressons également à la STABILITE DE L'équilibre financier d'année en année--Y-a-t-il des fluctuations importantes dans les excédents et déficits et quelles en sont les origines?

Ce sommaire a présenté les composantes principales permettant de faire une analyse financière. La section suivante décrit les principales utilisations de cette analyse, montrant simplement comment ces composantes entrent en jeu.

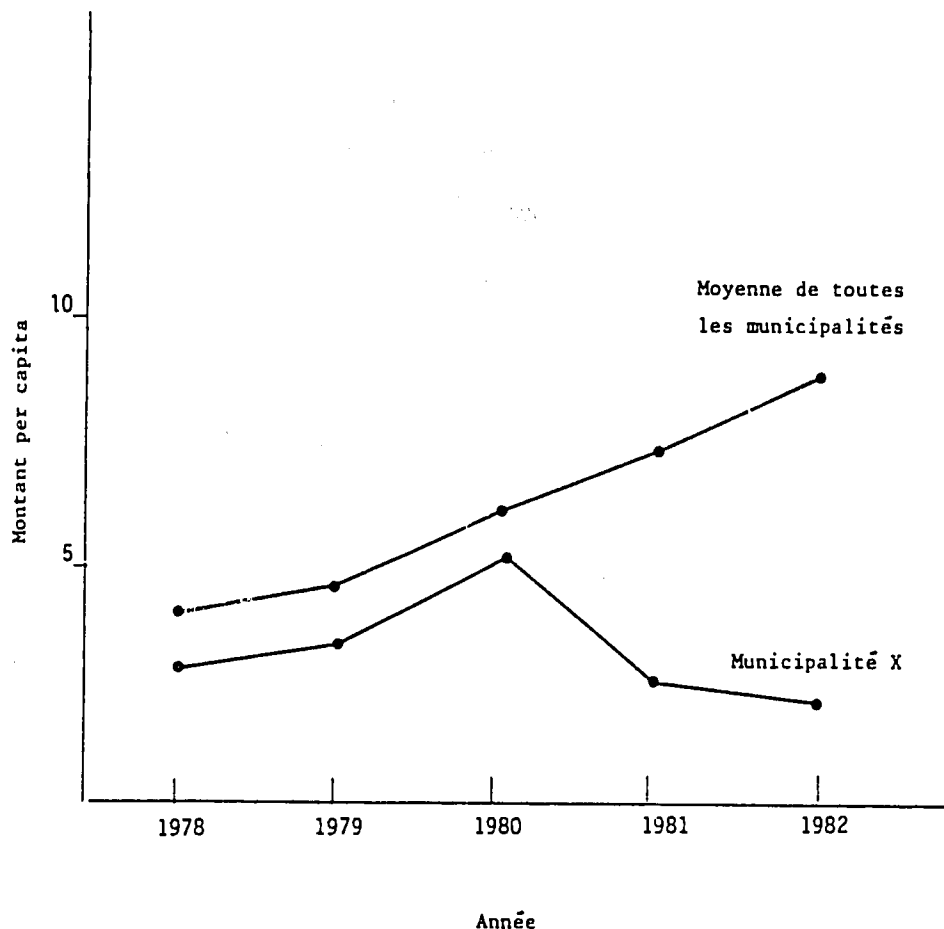
## 2.2 Utilisation de l'analyse financière

Une analyse financière peut servir à répondre à un nombre de questions importantes dans la gestion des collectivités locales. Nous avons sélectionné cinq des plus importantes applications pour simplement montrer comment on peut utiliser l'analyse financière. Ces cinq exemples comprennent les aspects suivants:

- identifier les sources de recettes sous-exploitées
- faire des projections des tendances des ressources et des dépenses
- évaluer les capacités d'emprunt des collectivités locales
- évaluer l'impact des changements du barème d'imposition des redevances et des patentes
- améliorer l'efficacité-coût des services locaux.

FIGURE 2

Recouvrement de l'impôt foncier per capita: Comparaison d'une municipalité à l'ensemble de toutes les autres municipalités



L'analyse financière peut identifier les sources de recettes sous-exploitées

Une application importante de l'analyse financière est que celle-ci peut indiquer exactement quelles sont les ressources locales qui peuvent être augmentées et de combien. L'analyse peut être faite pour une seule municipalité ou pour des groupes de municipalités. Par ailleurs, les techniques utilisées peuvent varier énormément selon le type de données dont on dispose. Plusieurs méthodes différentes sont exposées dans ce manuel et sont décrites en détail dans le Chapitre 3.

Par exemple, dans le Chapitre 3, nous exposons des techniques permettant à une municipalité de comparer ses perceptions de recettes à celles des autres municipalités et de juger de combien on peut raisonnablement augmenter ces perceptions. Des techniques analytiques de rendement de certains impôts, comme par exemple l'impôt foncier, sont exposées de manière détaillée. En plus, on fournit des méthodes qui permettent de déterminer si le mauvais rendement fiscal est dû à de mauvaises procédures de recouvrement ou si les rôles nominatifs ne sont pas à jour.

La Figure 2, ci-dessus, présente un exemple d'une analyse de rendement fiscal qui compare le recouvrement de l'impôt foncier par habitant dans une municipalité à la moyenne observée dans toutes les autres municipalités du pays. Cette analyse nous permet de voir que le rendement est décroissant pour la municipalité et d'estimer le montant que cette municipalité devrait percevoir à l'heure actuelle.

L'information tirée de la Figure 2 nous montre que non seulement la municipalité est en train de percevoir moins au titre de l'impôt foncier par habitant mais que si on compare les rendements à ceux des autres villes, la municipalité prend un retard très important. En plus, nous observons que le problème a commencé en 1981---jusqu'à là, la municipalité suivait de près la tendance des autres villes, bien qu'elle ait été un peu en-dessous de cette moyenne. Nous pouvons également utiliser l'information donnée par la figure 2 pour estimer combien la municipalité a "perdu" en recettes potentielles en n'ayant pas maintenu la tendance croissante des autres villes.

L'analyse financière peut évaluer les conditions courantes et prévoir les tendances futures

L'analyse financière peut aider les responsables locaux à évaluer le statut financier courant et permet de prévoir les tendances futures. L'exemple de la Figure 3 montre combien il est important de pouvoir évaluer les tendances futures du statut financier.

La Figure 3 montre les recettes et les dépenses d'une collectivité locale sur les cinq dernières années. Un rapide coup d'oeil à ces chiffres montre que chaque année il y a eu excédent des recettes par rapport aux dépenses. Cependant, si on trace une courbe des recettes et des dépenses sur cette même période de cinq ans nous observons que les dépenses ont augmenté bien plus rapidement que les recettes (Figure 4).



Figure 3

Exemple des recettes, dépenses et  
équilibre financier d'une municipalité

(tous les chiffres sont en milliers)

Année	Recettes			Dépenses totales	équilibre (excédent)
	Impôts et taxes locales	Dons de L'Administration centrale	Recettes totales		
	A	B	C= A+B		
1979	120	150	270	150	+120
1980	130	155	285	180	105
1981	125	175	300	215	85
1982	125	190	315	260	55
1983	130	200	330	310	20

Si nous projetons sur sur le graphique les tendances des recettes et des dépenses sur les prochaines années, nous voyons que l'excédent se transforme en un important déficit. En plus, si nous regardons sur la Figure 3, la relation qui existe entre les recettes locales et les dons de l'Etat, nous constatons que l'accroissement des recettes globales est dû aux augmentations des dons. Les recettes locales n'augmente pas du tout en fait.

Nous pouvons utiliser l'analyse des tendances pour déterminer de combien les recettes doivent augmenter si l'on veut qu'elles égalent les dépenses futures. Ou, nous pouvons déterminer le niveau auquel il faudra maintenir les dépenses pour réaliser l'équilibre avec les ressources locales.

Nous pouvons également nous servir de ce type d'analyse pour répondre à des questions du style "et si". Par exemple, dans le cas de la Figure 3, quelles seraient les conséquences sur les besoins en recettes locales si on gelait au niveau courant les dons de l'Etat? Les techniques présentées dans les Chapitres 3 et 4 nous permettent de répondre à ce genre de questions.

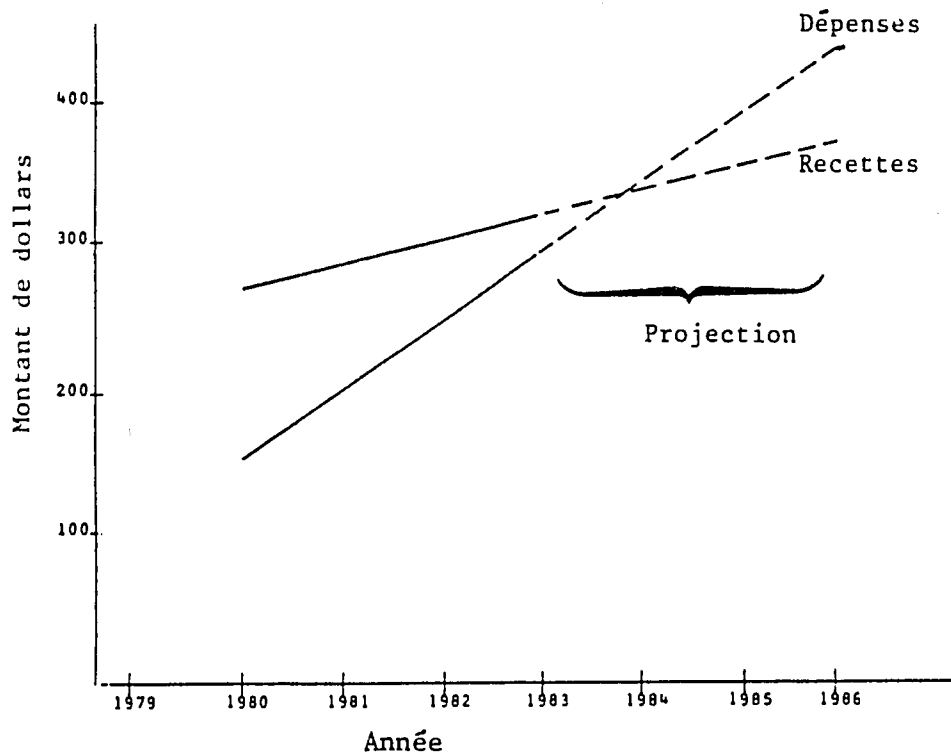
L'analyse financière peut être utilisée pour évaluer la capacité d'emprunt des collectivités locales.

La discussion précédente sur l'analyse des tendances financières peut être étendue à l'examen des capacités d'une collectivité locale à rembourser les prêts. Les administrations publiques locales doivent être capables de prévoir les conséquences des remboursements des dettes sur les finances locales avant qu'elles ne contractent un prêt. Bien souvent les collectivités publiques locales empruntent de l'argent pour des projets qui semblent représenter de bons investissements, puis réalisent à l'expérience qu'ils imposent un drainage important des ressources financières de la communauté.

Par exemple, beaucoup de communautés empruntent de l'argent pour réhabiliter les marchés municipaux, en partant de l'hypothèse que les recettes qui

Figure 4

Tendances des recettes et dépenses  
(à partir du tableau 3)



rentreront au titre des droits d'utilisation les marchés seront supérieures aux coûts occasionnés par les travaux d'amélioration. Cependant, les coûts de remboursement du prêt peuvent faire monter les droits d'utilisation du marché, provoquant ainsi le départ de certains vendeurs. Ce qui entraînerait une baisse des recettes provenant des marchés, lesquelles deviendraient inférieures aux dépenses, et la différence devra être comblée à partir du compte général des municipalités. La Figure 5 montre les conséquences d'une telle situation sur les recettes et dépenses d'un projet de réhabilitation du marché municipal. Le tableau indique les dépenses et recettes pour le vieux marché et les compare aux estimations pour le nouveau marché qui est prévu. Cette figure comprend deux "scénarios" qui reflètent les différentes hypothèses sur le nombre de vendeurs qui utiliseraient le marché à des droits d'utilisation différents.

Les techniques que nous présentons dans ce manuel montrent comment une collectivité locale peut approcher le problème particulier de la dette décrit ci-dessus. Ces techniques comprennent celles permettant d'évaluer les conséquences des changements dans les droits d'utilisation des marchés ainsi que celles servant à analyser l'incidence d'une baisse dans les recettes provenant des marchés sur les finances de la collectivité locale. Ces techniques tiennent également compte de la situation de trésorerie des collectivités locales et de l'utilisation des périodes de grâce pour le remboursement de la dette, périodes pendant lesquelles les paiements d'intérêts sont différés jusqu'au moment où les investissements commencent à générer des recettes.

L'analyse financière peut servir à évaluer l'incidence des changements dans le barème d'imposition des impôts locaux et des contributions des patentes et licences

Très souvent les responsables locaux sont confrontés au problème d'augmenter les impôts et les contributions des patentes et licences. L'augmentation du taux d'imposition se traduira-t-elle par davantage de recettes ou augmentera-t-elle simplement les fraudes fiscales? Le gouvernement perçoit-il les contributions des patentes et licences chez tous les individus qui devraient en payer?

L'analyse financière peut être utilisée pour déterminer les conséquences des changements dans le barème des impôts et des contributions des patentes et licences. Il est utile de le savoir quand on veut fixer un taux de taxation approprié et quand on veut identifier les domaines où il y a problème de recouvrement.

Ce manuel présente des techniques pour analyser les rendements passés des contributions des patentes et licences, permettant ainsi de voir où les recouvrements actuels sont inférieurs aux prévisions. D'autres techniques dans ce manuel montrent l'incidence de l'augmentation du barème d'imposition par rapport à la volonté de payer du contribuable. Par exemple, la Figure 6 est un graphique montrant le nombre d'habitant payant des contributions de patentes et des taxes pour trois autorisations différentes dans une municipalité. La figure montre graphiquement comment en 1982 l'augmentation du taux d'imposition a eu des incidences différentes sur la volonté de s'acquitter de ces taxes.

Figure 5  
Bilan simplifié pour le projet de réhabilitation  
du marché municipal

<u>Dépenses</u>	<u>Vieux marché</u>	<u>Nouveau marché</u>	
		<u>Scénario A*</u>	<u>Scénario B*</u>
Salaire des collecteurs	1.500	1.500	1.500
Entretien	8.000	8.000	8.000
Eau	500	2.000	2.000
Electricité	0	3.500	3.500
Remboursement de la dette	0	7.500	7.500
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total des dépenses	10.000	22.500	22.500
 <u>Recettes</u>			
Nombre journalier d'imposables	600	800	450
Taux/par unité	25	25	40
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Recettes totales	15.000	20.000	18.000
Recettes nettes (Recettes - dépenses)	+5.000	-2.500	-4.500

\* Le scénario A suppose que le nombre de patentes pour les vendeurs augmentera d'un tiers et que les taxes sur cette patente ne bougeront pas.

Le scénario B suppose que les taxes sur cette patente augmenteront et que le nombre de vendeurs baissera de 25%.

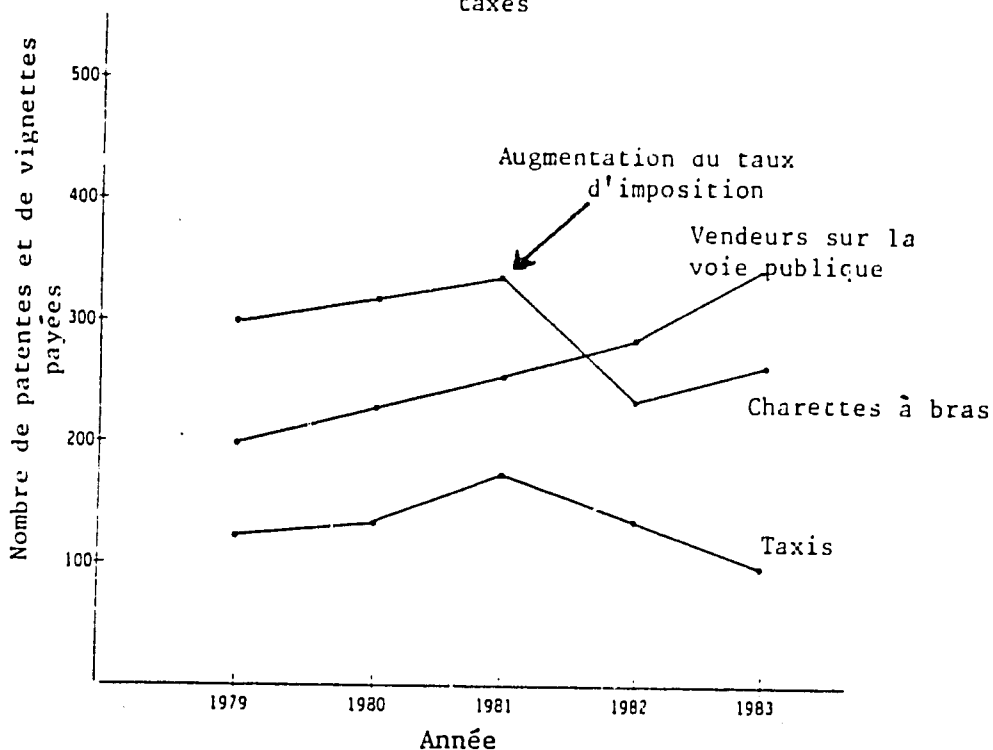
Dans la Figure 6, nous voyons que dans le cas des vendeurs établis sur la voie publique, l'augmentation du taux n'a pas eu de conséquences car le nombre de ceux qui avaient des patentes a continué de s'accroître. Cependant pour les deux autres groupes on a constaté que le nombre de personnes s'acquittant des taxes a notablement diminué. Cette diminution du nombre de personnes payant les taxes (vignette ou autre) sur les taxis et les charrettes à bras signifie soit que beaucoup ont évité de payer cette taxe ou alors l'augmentation du taux a fait que beaucoup se sont retirés des affaires. S'il s'agit de fraude, l'administration locale devrait être capable de faire appliquer la loi et de percevoir les ressources. Si la taxe est trop élevée, l'administration locale devrait reviser à la baisse les barèmes.

L'analyse financière peut être utilisée pour évaluer l'efficacité des services publics

L'analyse financière peut être utilisée pour améliorer l'efficacité de la prestation des services publics. On y arrive, d'abord, en analysant les dépenses occasionnés pour produire de tels services. En deuxième lieu, pour les services opérant sur une base d'auto-financement, on peut analyser les recettes générées par rapport aux coûts de fourniture de ces services.

Figure 6

Graphique montrant les changements dans la volonté d'acquitter les taxes après une hausse de ces taxes



La Figure 7 présente un exemple de coûts liés au système d'évacuation des déchets dans trois villes. Les villes A et B semblent dépenser le même montant mais la ville C dépense plus, bien que son système desserve également une population plus importante. Que pouvons-nous apprendre à partir de ces chiffres?

Figure 7

Dépenses totales du système d'évacuation des déchets  
pour trois villes, 1982

	(par milliers de dollars)		
	<u>Ville A</u>	<u>Ville B</u>	<u>Ville C</u>
<u>Dépenses du système d'évacuation des déchets</u>			
dépenses administratives	200	300	500
Dépréciation de l'équipement (camions)	250	240	600
Carburant	15	20	30
Entretien	10	20	30
Main-d'oeuvre	400	400	600
Coûts de remblayage	25	20	30
Total des dépenses	900	1.000	1.780
Tonnes de déchets ramassées par jour	405	305	605

La manière la plus simple de comparer les coûts de fourniture des services est de standardiser ces coûts par rapport à une base commune donnée. C'est relativement simple pour les systèmes d'évacuation des déchets, on traduit les dépenses totales en coûts par tonne de déchets ramassés. La Figure 8 ci-dessous indique ces calculs pour les trois villes de la Figure 7.

A partir de la Figure 8, nous pouvons observer à présent que la ville A a les dépenses totales par unité les plus basses et la ville B les plus élevées. En outre, nous observons que la ville B a des coûts plus élevés par suite de dépenses administratives et de coûts de main-d'oeuvre plus élevés. La ville B dépense également plus que les deux autres villes en frais de carburant et d'entretien des camions. La ville C a des dépenses administratives et d'équipement plus élevées que celles de la ville A. Un responsable de la ville B peut utiliser cette information pour:

- observer que sa ville dépense de trop pour le système d'évacuation de déchets
- déterminer exactement quelles sont les catégories de dépenses qui sont trop élevées par rapport à celles des autres villes similaires et
- estimer les économies que sa ville pourrait faire sur les dépenses encourues par le système d'évacuation de déchets, si les dépenses étaient aussi efficaces que celles des autres villes.

Figure 8

Comparaisons standardisées des dépenses du système d'évacuation pour trois villes (à partir des données de la Figure 7)

<u>Catégorie des dépenses</u>	<u>Ville A</u>	<u>Ville B</u>	<u>Ville C</u>
Dépenses administratives	5	10	8,33
Dépréciation de l'équipement	6,25	8	10
Carburant	0,38	0,67	0,50
Entretien	0,25	0,67	0,33
Main-d'oeuvre	10	13,33	10
Coûts de remblayage	0,63	0,67	0,50
Dépenses totales par tonne	<u>22,50</u>	<u>33,33</u>	<u>29,66</u>

Ce type d'analyse peut être appliqué à tous les types de services publics, si toutefois les prestations sont mesurables. Plus de détails sont donnés dans le Chapitre 4, dans lequel on fournit également des techniques analytiques destinées à améliorer l'efficacité des dépenses.

## 2.3 Besoins en données

Le type d'informations nécessaires à une analyse est très simple et d'habitude rapidement disponible. Il y a quatre types d'informations:

1. Données relatives aux dépenses et recettes de la collectivité locale sur les 3 à 5 dernières années.
2. Estimations de la taille de la population et des taux d'inflations pour la même période qui est observée pour les dépenses et recettes.
3. Informations supplémentaires secondaires dégagées à partir des études sur le logement, les revenus, et les services municipaux.
4. Informations sur les recettes et les dépenses dans les autres collectivités locales du pays.

Les données essentielles dont on a besoin sont celles contenues dans les deux premières catégories, données sur les dépenses et recettes et données démographiques et sur le taux d'inflation. Les autres types d'information nous permettront de faire des types d'analyses supplémentaires et différentes, mais ne sont pas vraiment indispensables pour commencer. Rappelez-vous que ces informations sont régulièrement inscrites aux dossiers des agences locales. Les regrouper pour faire une analyse financière n'est pas difficile et ne prend pas trop de temps. Néanmoins il y a quelques règles de bon sens à suivre pour s'assurer que ces données sont exactes et utiles. Nous les discuterons dans les sections suivantes.

### 2.3.1 Données sur les recettes et dépenses

Lors de la collecte de ces données, il faut garder présent à l'esprit deux points importants. Premièrement, il est essentiel de collecter des données consistantes si vous le faites sur plusieurs années. Par exemple, si vous obtenez le produit total perçu sur une année au titre de l'impôt foncier, qui comprend le recouvrement des arriérés, il faudra s'assurer que les produits enregistrés pour les autres années, au titre de l'impôt foncier, incluent également les arriérés.

Le second point est d'essayer d'utiliser les mêmes catégories pour enregistrer les recettes et les dépenses que celles utilisées dans les rapports de gestion et la comptabilité publique fixés par la législation de votre pays. Cela simplifie la collecte de données et vous permet de comparer vos expériences à celles faites par les autres collectivités locales du pays.

En collectant des données sur les recettes et dépenses tirées des comptabilités publiques, il faut faire la distinction entre les comptes "budgétisés" et les comptes "définitifs". Les premiers constatent les montants de recettes et de dépenses qui sont inscrits lors de leur prévision, en début d'année budgétaire, alors que les comptes "définitifs" constatent les



montants décaissés ou encaissés à la fin de la période budgétaire. Nous sommes intéressés par les montants inscrits aux comptes définitifs, car ces données sont plus exactes pour nos analyses que les estimations budgétaires. En plus, dans aucun cas, il ne faut confondre les deux séries de données car très souvent elles diffèrent largement.

Le dernier point à signaler lorsqu'on fait la collecte de données sur les recettes et dépenses est la distinction qu'il faut faire entre les prix "courants" et les prix "constants" exprimées en monnaie locale. Les prix "constants" neutralisent les effets de l'inflation et représentent le véritable pouvoir d'achat d'une somme corrigée grâce à un "déflateur", sur la base d'une année de référence antérieure. Les prix "courants" ne sont pas corrigés des variations des niveaux des prix. Par exemple, une dépense de 100\$ US en 1984 peut être exprimée en 75 \$ US constants de 1980 ou 100 \$ US courants-- Le montant enregistré. Ce qui signifie que 100 \$ en 1984 devrait permettre de se procurer le même volume de biens et services que 75 \$ aurait permis de le faire en 1980 (année de référence).

Utiliser des prix constants neutralise les effets de l'inflation et permet également de mieux voir les changements dans les dépenses et recettes en termes de pouvoir d'achat. Par ailleurs, l'utilisation des prix constants nécessite une transformation supplémentaire des données enregistrées, car celles-ci sont toujours enregistrées aux prix courants. En outre, les estimations du taux d'inflation ne sont pas toujours fiables surtout quand ces taux sont élevés. Ces raisons font que nous avons développé, dans ce manuel, nos analyses en termes de prix courants, en faisant des comparaisons spécifiques avec le taux d'inflation plutôt que d'utiliser les prix constants (termes réels) qui neutralisent les effets de l'inflation. Cependant, les techniques analytiques présentées peuvent tout aussi bien utiliser les données de dépenses et de recettes aux prix constants, si le lecteur préfère.

#### DONNES RELATIVES AUX RECETTES

Les sources de recettes dont le produit est abandonné aux collectivités locales changent selon les pays. Par conséquent il n'y a pas de liste unique de catégories et de source de recettes. Nous pouvons cependant faire une liste des principaux ensembles de sources de recettes et décrire les catégories principales qui ont été utiles pour un certain nombre de pays différents.

Les premiers postes à considérer dans les catégories des recettes sont les catégories réservées à des utilisations spéciales et celles qui sont destinées au compte général, ou fonds, de la collectivité locale. Il faut toujours séparer les recettes destinées à des fonds spéciaux.

Le tableau 9 présente les principales catégories de sources de recettes pour la collectivité locale ainsi que chaque source de recettes individuelle qui entre dans les différentes catégories. Certaines collectivités locales ont de nombreuses sources individuelles de recettes, par exemple toutes les différentes contributions des patentes et licences, et par conséquent il peut être utile de regrouper certaines sources de recettes. Cinq à dix catégories de recettes est un bon nombre pour une analyse. Il n'est pas conseillé d'avoir trop peu de catégories car cela empêche ou rend difficile de voir ce qui se passe réellement; d'un autre côté trop de catégories ne permettent pas non plus d'observer les tendances principales des données.

Figure 9  
Principales sources de recettes  
des administrations publiques locales  
des pays en développement

1. Impôts locaux
  - 1.1. Biens immobiliers
  - 1.2. Contributions mobilières)
  - 1.3. Impôt per capita
  - 1.4. Taxes sur les services commerciaux et professionnels
  - 1.5. Taxes générales sur les ventes
  - 1.6. Impôts indirects
  - 1.7. Impôt sur le revenu ou impôt progressif sur le revenu
  - 1.8. Impôt sur la production/transformation agricole
2. Contributions des patentes et licences
  - 2.1 patentes taxes professionnelles
  - 2.2 pour les vendeurs
  - 2.3 sur les locaux à usage professionnel
  - 2.4 sur les véhicules
  - 2.5 divers (événement spécial)
6. Transferts de l'Etat
  - 6.1. Impôts dont le produit est partagé
  - 6.2 Dons selon une certaine formule
  - 6.3 Dons Ad hoc
7. Emprunts
  - 7.1. Dépenses d'équipement à long terme
  - 7.2 Dette à court terme
  - 7.3 Emprunts entre les différents fonds
3. Patrimoine
  - 3.1 vente des propriétés municipales
  - 3.2 bénéfices des entreprises municipales
  - 3.3 location des propriétés municipales
4. Redevances
  - 4.1 Taxes sur les aménagements et améliorations apportées à la propriété (taxe d'urbanisation)
  - 4.2 Redevances pour les services publics
5. Autres recettes non fiscales
  - 5.1 Amendes
  - 5.2 Paiements pour les services fournis aux autres administrations
  - 5.3 Intérêts des capitaux placés

Les sources de recettes individuelles les plus importantes devraient être rangées dans des catégories séparées. Les sources moins importantes peuvent être réunies sous des catégories qui ont une certaine base commune (par exemple "les contributions des patentes et licences" ou "les taxes sur la transformation des produits agricoles"). La Figure 10 présente une liste de catégories des recettes qui ont été le plus souvent utilisées dans les analyses financières des municipalités des pays en développement. Cette liste n'est donnée qu'à titre d'exemple--chaque collectivité locale aura des catégories de recettes qui reflèteront sa propre situation.

Figure 10

Catégories de recettes les plus courantes

- |  |   |
|--|---|
| 1. Impôt foncier                                 | 6. Redevances                                 |
| 2. Taxe professionnelle                          | 7. Dons de l'Administration publique centrale |
| 3. Autres taxes locales                          | 8. Emprunts                                   |
| 4. Droits de marchés                             | 9. Divers (toute autre source de recettes)    |
| 5. Autres contributions des patentes et licences |   |

Quand on collecte des données sur les recettes, il est utile d'avoir une fiche de collecte de données qui indique les catégories de recettes et les années pour lesquelles vous voulez collecter ces données. Pour les catégories de recettes qui sont des agrégats de plusieurs sources de recettes individuelles, vous devriez noter exactement ce que chaque catégorie inclut. Le tableau II vous donne un exemple de fiche de collecte de données sur les recettes locales. Les informations nécessaires pour remplir ces fiches pourront être obtenues à la trésorerie publique de la collectivité locale. Les mêmes informations sont d'habitude transmises au moins une fois par an au ministère central en charge des finances des collectivités locales. De ce fait, au cas où elles ont été égarées au niveau local, les données sur les années passées peuvent souvent être obtenues à partir des dossiers de l'Administration centrale.

DONNEES RELATIVES AUX DEPENSES

Il est un peu plus difficile d'établir les données sur les dépenses que celles sur les recettes car la façon dont les gouvernements enregistrent ces informations varie énormément. Etant donné que nous collectons des données qui figurent déjà dans la comptabilité ou les rapports de gestion publique, il nous faut normalement utiliser les catégories fixées par les administrations publiques centrales.

En règle générale, les dépenses sont d'abord classées dans différents fonds ou comptes. Il y a presque toujours un COMPTE GENERAL (pour les dépenses d'ordre général de la collectivité locale) et plusieurs autres fonds ou caisses plus spécifiques. Souvent on trouve également un fonds POUR LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT ET D'EQUIPEMENT servant à la construction des grands projets d'équipement. Quand il y a un fonds pour les dépenses d'équipement le compte général est d'habitude réservé aux dépenses de fonctionnement courantes, et il peut être appelé le COMPTE ORDINAIRE ou le COMPTE DE FONCTIONNEMENT.

Souvent il y a des fonds séparés pour les services publics qui sont fournis en contrepartie de redevances, tels que les systèmes d'égoûts ou d'alimentation en eau. Il se peut que ces comptes spécifiques regroupent les dépenses courantes de fonctionnement et les dépenses d'équipement. En plus, il est possible que dans les systèmes comptables des collectivités locales les dépenses soient ventilées par dépenses administratives contre dépenses directes de fourniture des services publics individuels. Finalement, certains systèmes comptables simplement enregistrent les dépenses par catégorie de dépenses, y compris les dépenses au titre des salaires, les achats de matériel, d'équipement, et de services. Dans un tel cas, il se peut que l'activité ou le programme qui est à l'origine des dépenses ne soit pas noté.

Figure 11

Exemple de fiche de collecte de données,  
Ministère des Administrations publiques locales, Philippines

PROFIL DES DEPENSES ET RECETTES

Nom de la municipalité: \_\_\_\_\_  
Année pour laquelle on  
collecte les données: \_\_\_\_\_ (Arrondir au peso supérieur  
ou inférieur)  
Personne préparant la feuille d'opérations: \_\_\_\_\_

1. POPULATION .....

COMPTE GENERAL

2. MONTANT TOTAL DES RECETTES DU FONDS GENERAL.....  
3. MONTANT TOTAL DES DEPENSES DU FONDS GENERAL.....

RECETTES PRINCIPALES DU FONDS GENERAL

- 4. Impôt sur la propriété immobilière - année courante.....
- 5. Impôt sur la propriété immobilière - année précédente.....
- 6. Impôt sur la propriété immobilière - pénalités.....
- 7. Taxe professionnelle.....
- 8. Taxe d'habitation.....
- 9. Attribution de recettes intérieures.....
- 10. Permis de construire.....
- 11. Marchés publics.....
- 12. Abattoirs publics.....
- 13. Services publics (V.R.D.).....
- 14. ....
- 15. ....
- 16. ....

DEPENSES DU COMPTE GENERAL

- 17. Bureau du contrôleur.....
- 18. Bureau du trésorier.....
- 19. Marchés publics et abattoirs.....
- 20. Services publics.....
- 21. Compte 100: services du personnel.....
- 22. Compte 200: Entretien et exploitation.....
- 23. Compte 300: Dépenses d'équipement.....

FONDS POUR L'INFRASTRUCTURE

24. TOTAL DES RECETTES DU FONDS POUR L'INFRASTRUCTURE.....  
25. TOTAL DES DEPENSES DU FONDS POUR L'INFRASTRUCTURE.....

PRINCIPALES SOURCES DE RECETTES DU FONDS POUR L'INFRASTRUCTURE:

- 26. Attribution de taxes spécifiques.....
- 27. Aide de l'Etat.....
- 28. ....
- 29. ....

DEPENSES DU FONDS POUR L'INFRASTRUCTURE

- 30. Compte 100: Services du personnel.....
- 31. Compte 200: Entretien et exploitation.....
- 32. Compte 300: Dépenses d'équipement.....

IMPOTS SUR LA PROPRIETE IMMOBILIERE (au 31 decembre):

- 33. Evaluation de la matiere imposable.....
- 34. Exonérations.....
- 35. Taux d'imposition municipal.....
- 36. Nombre de parcelles imposables.....  
(bâties et non bâties)
- 37. Nombre de parcelles exonérées d'impôts.....  
(bâties et non bâties)

NOMBRE D'EMPLOYES MUNICIPAUX (au 31 decembre):

- 38. Permanents (compte general).....
- 39. Temporaires (compte general).....
- 40. Occasionnels (compte general).....
- 41. Permanents (Fonds pour l'infrastructure).....
- 42. Temporaires (Fonds pour l'infrastructure).....
- 43. Occasionnels (Fonds pour l'infrastructure).....

TRANSFERTS INTIP-FONDS:

- 44. Excedents fonds special au fonds general.....
- 45. Transferts du compte general au fonds  
pour l'infrastructure.....
- 46. Transferts du fonds pour l'infrastructure  
au compte general.....

Figure 12

Catégories courantes de dépenses des collectivités locales

<u>Domaine du programme</u>	<u>Dépenses courantes</u>				<u>Dépenses d'équipement</u>	<u>et</u>	<u>Service de la dette*</u>
	<u>Personnel</u>	<u>Matériaux</u>	<u>eau, gaz et électricité et carburant</u>	<u>Services</u>			
Administration	_____	_____	_____	_____	_____		_____
Services des ministères	_____	_____	_____	_____	_____		_____
Santé	_____	_____	_____	_____	_____		_____
Eau/égoûts	_____	_____	_____	_____	_____		_____
Routes/ponts	_____	_____	_____	_____	_____		_____
Logement	_____	_____	_____	_____	_____		_____
Education	_____	_____	_____	_____	_____		_____
Incendie	_____	_____	_____	_____	_____		_____
Santé/sanitaire	_____	_____	_____	_____	_____		_____
Parcs/lieux de récréation	_____	_____	_____	_____	_____		_____
Marchés/abattoirs	_____	_____	_____	_____	_____		_____

\* ne sont pas forcément enregistrés par service individuel.

Le remboursement des emprunts peut causer certains problèmes quand on relève les données sur les dépenses, car de telles dépenses sont classées sous des catégories différentes suivant les collectivités locales. Par exemple, le service de la dette peut être considéré comme une dépense courante de fonctionnement, une dépense d'équipement, une dépense spéciale figurant à un autre compte ou alors il se peut que ces dépenses ne soient pas enregistrées du tout.

La Figure 12 présente les catégories principales de dépenses qu'on peut habituellement trouver. Une fois de plus il faut souligner que l'enregistrement de données doit être adapté aux différents types de données qui sont disponibles dans les comptes des collectivités locales. De façon idéale, nous aimerions disposer de données sur le montant total des dépenses pour chaque service public, les frais administratifs des collectivités locales et les dépenses d'équipement contre les dépenses courantes. En plus, il serait utile d'avoir des informations sur les dépenses occasionnées pour le recouvrement de recettes, surtout la perception des impôts locaux, et des redevances. Si les dépenses liées au recouvrement ne sont pas disponibles, les renseignements les plus utiles à ce moment là sont les dépenses totales du bureau chargé du recouvrement des impôts.

Comme dans le cas des données sur les recettes, il faut établir une fiche de collecte de données pour regrouper les données sur les dépenses. Cette fiche devrait être similaire à la fiche de collecte de données sur les recettes, les catégories de dépenses remplaçant celles des recettes (voir l'exemple dans la Figure 11).

### 2.3.2 Estimations démographiques et estimations du taux d'inflation

Nous avons besoin d'estimation du nombre total d'habitants résidant à l'intérieur de la juridiction de la collectivité locale afin de pouvoir calculer les taux per capita pour les dépenses et recettes locales. En plus, nous devons connaître le taux d'accroissement de la population pour pouvoir juger de l'accroissement de dépenses et de recettes. Dans les localités où un impôt per capita est perçu, il est également utile de connaître le nombre des contribuables pour cet impôt.

Dans les cas où les taux d'accroissement de la population ou les estimations du nombre d'habitants ne sont pas disponibles dans la municipalité, il nous faudrait utiliser les estimations régionales ou nationales. Si l'on trouve des taux de croissance démographique pour des zones urbaines ou rurales regroupées, on peut également les utiliser. L'exemple dans la Figure 13 montre comment on peut estimer le taux d'accroissement de la population d'une collectivité locale à partir des taux de croissance démographique nationaux.

Figure 13

Estimer l'accroissement de la population d'une municipalité  
à partir des estimations nationales

ETAPE NO. 1: ESTIMATIONS DE A) TAILLE DE LA POPULATION D'UNE MUNICIPALITE A UN MOMENT DONNE DU PASSE ET B) TAUX D'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION.

A) lors du recensement de 1975, la municipalité avait une population de 300.000 habitants dont un tiers vivait dans la zone urbaine et deux tiers dans les zones rurales.

B) les chiffres récents sur l'accroissement démographique national indiquent un taux d'accroissement de la population de 3 pour cent dans les zones rurales et 5 pour cent dans les zones urbaines (à l'échelon national).

ETAPE NO. 2: ESTIMER LA POPULATION ACTUELLE DE LA MUNICIPALITE.

La population rurale de la municipalité était de 200.000 habitants en 1975 et aurait dû s'accroître au taux annuel de 3 pour cent. Donc la population rurale a augmenté de 3 pour cent par an. La population urbaine était de 100.000 habitants en 1975 et devrait s'accroître au taux annuel de 5 pour cent. Le tableau présenté ci-dessous montre la croissance démographique annuelle totale.

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Population rurale	200.000	206.000	212.180	218.545	225.102	231.855
Population urbaine	100.000	105.000	110.250	115.762	121.551	127.628
Total	300.000	311.000	322.430	334.307	346.653	359.483

Taux d'accroissement composé, 1975 à 1980 =  $(359.483 - 300.000) : 300.000 = 19,8\%$

En plus des estimations du nombre d'habitants, il nous faut également des estimations du taux d'inflation des différentes années. Ces estimations devraient être faites pour les mêmes années que celles des données sur les recettes et dépenses. Comme mentionné auparavant, des estimations simples du taux d'inflation peuvent être utilisées pour ajuster les données sur les recettes et dépenses en termes constants. Cependant, pour les objectifs de ce manuel, nous utiliserons uniquement les estimations du taux d'inflation et nous ne calculerons pas dans ce livre les valeurs constantes.

### 2.3.3 Informations supplémentaires obtenues à partir d'études spécifiques

En plus des types d'informations que nous venons d'énumérer, nous pouvons utiliser les données que l'on trouve dans des études faites sur le logement, les revenus, l'aménagement urbain et les activités économiques. Ces informations entrent dans deux catégories:

- Données permettant d'estimer le produit potentiel des recettes d'une collectivité locale
- Données permettant de calculer des mesures d'efficacité des services municipaux.

Dans le cas du premier type d'informations, nous sommes intéressés par des données qui nous permettent d'estimer le nombre, ou le volume des éléments taxables. Par exemple, il est utile de connaître le nombre de ménages d'une municipalité pour estimer le nombre de maisons pour lesquelles on perçoit un impôt foncier. En plus, d'autres études spécifiques qui ont été faites dans la communauté peuvent fournir des informations supplémentaires utiles.

- Coûts moyens de logement (valeur de la propriété ou valeur locative)
- Volume de la production agricole (si on perçoit une taxe sur la production agricole)
- propriétés municipales
- nombre de têtes de bétail (si on perçoit une taxe sur le bétail)
- Nombre d'établissements commerciaux (par types qui servent à établir l'assiette fiscale, c'est-à-dire hôtels, restaurants etc...).

On collecte ce type de renseignement pour avoir une base qui permet d'estimer le potentiel de recettes fiscales pour n'importe quel impôt ou contributions des patentes et licences. Par exemple, connaître le nombre d'établissements commerciaux peut servir à projeter le nombre de patentes qui devront être émis. Même si l'on n'en connaît pas le nombre précis pour telle ou telle municipalité, on peut utiliser les estimations nationales. Par exemple si l'on sait qu'il y a 1,5 voitures pour dix personnes au niveau national, on peut plus ou moins estimer le nombre d'automobiles qu'il devrait y avoir dans une ville d'une certaine taille.

Les informations relatives aux services publics municipaux sont utilisées pour créer des mesures de rendement des services publics. Pour faire ce type d'analyses, nous avons besoin de données sur le volume de services prêtés et le nombre de ménages desservis. Il est également utile d'avoir des données sur le nombre d'employés dans les secteurs de ces services, par exemple le nombre d'employés dans le service d'eau.

La Figure 14 présente une liste de types de données qu'on peut tirer de ces études spécifiques et qu'on devrait essayer de collecter.



### 2.3.4 Données comparatives relatives aux recettes et dépenses des autres municipalités

Des données comparatives sur les autres collectivités locales sont très utiles à l'analyse financière car elles fournissent des critères qui vous permettent de mesurer vos propres performances. Ces informations sont généralement compilées à un des ministères centraux chargé de l'administration des collectivités locales, elles sont également disponibles pour chaque exercice fiscale. Ces informations sont soit publiées dans des rapports de gestion ou figurent dans des dossiers à usage interne.

Figure 14  
Données collectées à partir d'études spécifiques

#### 1. Renseignements pour estimer le potentiel de recettes

Nombre de ménages

Montant total des propriétés

Nombre et type des établissements commerciaux

Montant des avoirs personnels

(automobiles, bicyclettes, bétail)

Volume de la production et de la transformation alimentaire

Revenu moyen par personne ou par ménage

Pourcentage du revenu destiné au logement

Coût moyen de la construction d'une maison

Coût moyen du loyer d'une maison

Nombre des propriétés publiques de la municipalité

#### 2. Renseignements pour calculer des mesures d'estimation des services publics municipaux

Volume de services fournis par secteur de service (par exemple volume d'eau pompée)

Nombre de ménages desservis par chaque service municipal

Nombre d'employés dans chaque secteur.

Il se peut que ce type d'informations ne soit pas disponible sous une forme qui vous permette de faire toutes les comparaisons que vous aimeriez faire. Cependant il y a de nombreux types d'analyse comparative que nous présentons dans les chapitres ci-dessous. Il est important de mentionner ici que

n'importe quelle information permettant de faire des comparaisons peut être extrêmement utile; on doit s'en servir quelle que soit la forme sous laquelle elles se présentent.

### 2.3.5 Note sur la définition des termes

Le glossaire figurant en annexe du présent manuel contient les définitions des principaux termes utilisés dans le texte. Une note spéciale est établie pour l'utilisation de trois termes courants: Impôts, taxes et redevances.

Les impôts sont assis sur des propriétés, sur la vente de ces propriétés (droits de mutation) sur les services et les personnes physiques. Les impôts peuvent être appliqués sur la base d'un pourcentage de la valeur ou d'un taux uniforme. Les contributions de patentes ou licences sont différentes en ce qu'elles permettent l'exercice d'une profession assujettie à certaines régulations. Pour ces contributions, on applique d'habitude un taux d'imposition uniforme. Les redevances sont des recettes perçues chez les utilisateurs des services publics en contrepartie de l'utilisation d'un service public. Les redevances peuvent être appliquées sur une base de taux uniforme, mais habituellement elles sont calculées au prorata de la consommation.

Ces trois termes sont souvent utilisés avec des significations différentes suivant les différents documents sur les finances des administrations publiques locales. Pour éviter toute confusion, nous utiliserons ces termes, tels que définis ci-dessus, de façon constante tout au long de ce manuel.

Nous tenons également à expliquer l'utilisation des termes MUNICIPALITE ET ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE. Aux fins du présent manuel, ces termes sont interchangeables. Ils désignent tous deux une collectivité locale mandatée pour prêter des services publics et habilitée à percevoir des recettes locales.

## CHAPITRE III

### ANALYSE DES RECETTES

#### Sommaire du chapitre

Ce chapitre est divisé en deux parties principales. La première partie présente des techniques pour analyser les données financières d'une seule municipalité ou administration publique locale. La deuxième partie décrit des techniques permettant d'analyser des données sur un groupe de municipalités. Même si vos intérêts ne portent que sur un des deux types d'analyse, nous vous encourageons à lire les deux sections. Les techniques présentées dans chaque section se renforcent mutuellement et permettent au lecteur de mieux comprendre les principes sous-jacents de l'analyse de recettes en général.

Les principaux sujets traités dans ce chapitre comprennent:

#### 3.1 ANALYSE D'UN CAS ISOLE

##### 3.1.1 Composition et tendances globales des recettes

- faire une analyse sommaire
- voir les augmentations ou diminution, dans le temps, des différentes recettes.

##### 3.1.2 Analyse de rendement des sources de recettes prises individuellement.

- Rendement de l'impôt foncier
  - composantes du système d'imposition de la propriété foncière
  - schèmes communs dans les rendements de l'impôt foncier
  - techniques d'estimation de l'assiette fiscale.
- Analyse de l'accroissement annuel des ressources perçues au titre de l'impôt foncier.
- Rendement de l'impôt per capita
  - calculer l'efficacité du recouvrement
  - évaluer le rendement des autres impôts de capitation.
- Rendement des patentes et licences.
  - conséquence des modifications du taux d'imposition
  - sur le produit perçu
  - mesurer la volonté de payer du contribuable
- Rendement des redevances
  - mesurer l'efficacité du recouvrement et de la facturation.
  - taux de récupération des dépenses
  - calculer les recettes par unité de service
  - estimer le montant des subventions nécessaires par suite de déficit des ressources.

### 3.2 ANALYSE COMPARATIVE DES RECETTES DE PLUSIEURS MUNICIPALITES

#### 3.2.1 Standardiser les données sur les recettes des groupes de municipalités

- développer des mesures par capita

#### 3.2.2 Analyses de tendances dans les données comparatives

- Identifier les tendances sous-jacentes
  - utiliser la technique des moyennes mobiles
  - utiliser la technique de régression linéaire

#### 3.2.3 Comparaisons des rendements

- Comparaison des tendances
  - utiliser les données du groupe pour analyser le rendement d'une seule ville.
- Analyse du potentiel de recettes.
  - fixer des objectifs
  - déterminer le potentiel de recettes par source.

#### 3.2.4 Projections des tendances des recettes

- Extrapoler à partir des tendances passées
- Etablir des scénarios différents en utilisant l'analyse du potentiel de recettes
- Fixer une hypothèse haute et une hypothèse basse pour les recettes anticipées.

### 3.1 Analyse d'un cas isolé

Cette section présente des techniques pour analyser les données d'une seule municipalité ou collectivité locale. Ces techniques mettent l'accent sur l'analyse des changements qui ont lieu d'une année à l'autre au niveau de la perception des recettes d'une collectivité locale. La première partie de cette section se concentre sur la composition globale des recettes, et les changements de cette composition dans le temps, ainsi que sur les tendances dans les différentes sources de recettes. La seconde partie de cette section se concentre sur l'analyse des sources de recettes prises individuellement, et présentent différentes techniques qui sont utiles pour les différents types de recettes.

#### 3.1.1 Composition et tendances globales des recettes

Cette analyse fournit un sommaire pour identifier quelles sont les sources de recettes les plus importantes et pour observer les changements dans le temps. Dans cette section, nous utiliserons le matériel d'une étude de cas d'une collectivité locale au nord du Ghana, qui a été faite sur la période allant de l'exercice 1979 à l'exercice 1982.

La Figure 15 présente les recettes totales de la municipalité, par catégorie, sur une période de quatre ans. On y indique également les pourcentages de contribution de chaque catégorie de sources de recettes aux recettes totales.

La Figure 15 dégage l'information suivante sur ce qui se passe au niveau de la composition et des tendances globales des recettes.

- la contribution des dons de l'Etat a diminué en tant que source de recettes locales (passant de 39% à 18% des recettes totales)
- la contribution des impôts locaux a augmenté atteignant pratiquement 40 pour cent des recettes totales.
- la contribution des droits d'utilisation des marchés représente à présent la source individuelle de recettes la plus importante, étant passé de 19 pour cent des recettes totales à 29 pour cent sur la période des quatre ans et
- la contribution des recettes au titre des contributions des patentes et licences a triplé, avec notamment une hausse importante des patentes.

Figure 15

Sources de recettes du Conseil de district  
du Dagomba Ouest  
(montants effectifs des perceptions, en cedi)

<u>Catégories de recettes</u>	<u>EX. 79</u>		<u>EX. 80</u>		<u>EX. 81</u>		<u>EX. 82</u>	
Impôts (total)	214.736	32%	471.336	36%	407.842	30%	663.901	3
Impôt per capita	132.494		280.777		163.910		357.473	
Impôt foncier	51.738		138.790		169.716		194.074	
Taxe sur le bétail	19.242		30.719		47.190		65.825	
Taxe sur la bicyclette	11.262		21.050		27.026		46.529	
 Taxes (total)	 168.934	 25%	 264.434	 20%	 462.961	 34%	 581.796	 34
Liées aux marchés	127.122		211.908		405.471		490.811	
Prod. agricole	10.743		16.378		27.583		55.866	
Assainissement	14.280		12.642		14.593		17.606	
Autres	16.789		23.506		15.314		17.513	
 Patentes et lic. (total)	 16.289	 02%	 39.961		 50.174	 04%	 110.724	 07
Patente professionnelle	3.852		9.391		6.704		56.866	
Transport	5.441		10.034		17.233		18.588	
Aliments/boissons/ hotel	5,948		14.336		23.677		31.065	
Autres	1.048		6.200		3.100		4.205	
 Dons de l'Etat	 260.117	 39%	 508.566	 39%	 422.485	 31%	 303.846	 18
Divers	12.673	02%	17.107	01%	14.995	01%	41.229	02%
 Total	 672.749		 1.301.404		 1.358.997		 1.701.496	

Note: Tous les chiffres sont en cedis courants - on ne dispose pas d'estimations fiables sur l'inflation pour la période étudiée qui auraient permis de traduire les estimations en cedis constants.

Cette analyse sommaire montre l'importance croissante des recettes liées à l'activité économique de la communauté et le degré moindre de dépendance par rapport aux sources de recettes extérieures.

Sur la période en question, les recettes totales ont augmenté de 250 pour cent. En même temps, le Ghana a connu des taux d'inflation très élevés, d'une moyenne annuelle de 90 pour cent pour la même période. Ce qui signifie que les recettes n'ont pas augmenté au même rythme que l'inflation. Par conséquent, aux prix constants, la collectivité locale avait un pouvoir d'achat moins important en 1982 qu'en 1979.

Toujours sur la même période, la population du district du Dagomba de l'Ouest a augmenté. Puisque les recettes fiscales devraient augmenter proportionnellement au nombre d'habitants, nous devrions également examiner la perception des recettes per capita. La Figure 16 présente les estimations du nombre d'habitants pour la période allant de 1979 à 82 et le produit per capita. On obtient le produit per capita en divisant simplement le produit des recettes par l'estimation du nombre des habitants pour l'année en question.

Nous observons sur la Figure 16 que les taxes et les impôts municipaux ont triplé, et les contributions des patentes per capita ont plus que sextuplé. L'accroissement des impôts municipaux a été réparti de façon relativement égale sur les quatre types d'impôts, l'impôt per capita restant la principale source fiscale.

Les droits de marché ont continué d'être la principale source des recettes des patentes, avec un accroissement d'environ 350 pour cent sur la période des quatre ans. Parmi les catégories de patentes et de licences, les recettes provenant des patentes professionnelles se sont pratiquement multipliées par quinze, augmentation représentant la moitié des recettes provenant des taxes sur des patentes de l'exercice 82.

Les dons de l'Etat, per capita ont largement fluctués, et avaient le même niveau pendant l'exercice 82 que celui de l'exercice 79. Si on tient compte des d'inflation très élevés pendant cette époque, les chiffres représentent une baisse vertigineuse dans les contributions en termes réels de l'Etat aux recettes locales.

L'analyse des changements dans la composition des recettes et des modifications dans les recettes per capita, sur une époque donnée, fournit une vue d'ensemble très utile de la situation des recettes d'une collectivité locale. En effet elle nous permet d'observer:

- l'augmentation ou la diminution, dans le temps, des sources de recettes locales comparés aux sources de recettes extérieures
- les augmentations ou diminutions des sources de recettes prises individuellement et
- l'accroissement de recettes (tenant compte de l'accroissement de la population sur la base per capita mesuré par rapport au taux d'inflation.

Figure 16

Perceptions de recettes (per capita) du conseil du District de Dagomba Ouest  
(cedis)

<u>Catégories de recettes</u>	<u>EX. 79</u>	<u>EX. 80</u>	<u>EX. 81</u>	<u>EX. 82</u>
Impôts (total)	1,75	3,74	3,13	4,95
Impôt per capita	1,08	2,22	1,26	2,66
Impôt foncier	0,42	1,10	1,30	1,44
Taxe sur le bétail	0,15	0,24	0,36	0,49
Taxe sur la bicyclette	0,09	0,16	0,20	0,34
Droits (total)	1,38	2,09	3,56	4,34
Sur marchés	1,04	1,68	3,12	3,66
Prod. agricole	0,08	0,12	0,21	0,41
Assainissement	0,11	0,10	0,11	0,13
Autres	0,13	0,18	0,11	0,13
Patente Professionnelle	0,03	0,07	0,05	0,42
Transport	0,04	0,07	0,13	0,13
Aliments/boissons/ hôtel	0,04	0,11	0,18	0,23
Autres	00	0,04	0,02	0,03
Dons de l'Etat	2,12	4,03	3,25	2,26
Divers	0,10	0,13	0,11	0,30
Total	5,50	10,32	11,46	12,70

Note: Tous les chiffres sont en cedis courants. On ne dispose pas d'estimations fiables sur l'inflation pour la période étudiée qui auraient permis de traduire les estimations en cedis constants.



### 3.1.2 Analyse du rendement des sources de recettes prises individuellement

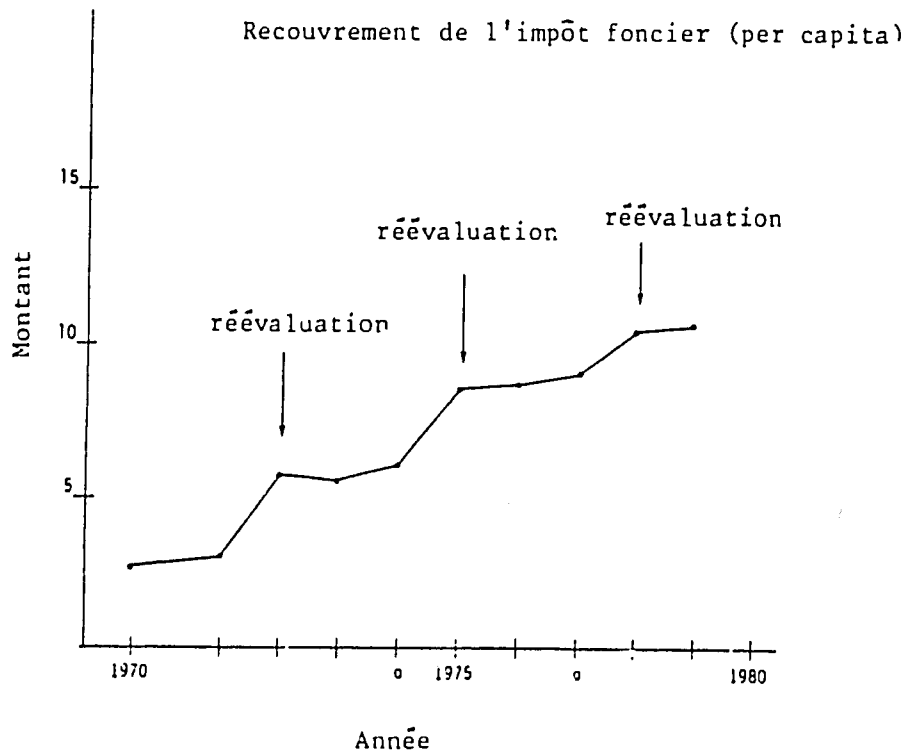
Une fois que nous avons le sommaire des tendances et compositions des recettes totales, nous portons notre attention sur l'analyse des rendements de chaque source individuelle de recettes. Les sources de recettes varient énormément, suivant les décisions des collectivités locales. Les sources de recettes les plus courantes sont décrites dans le glossaire joint en annexe de ce manuel. Nous avons choisi dans cette section quatre types de sources de recettes pour exposer nos techniques analytiques des recettes.

- Impôt foncier
- Impôt per capita
- Contributions des patentes et licences
- Redevances

#### RENDEMENT DE L'IMPOT FONCIER

Il y a plusieurs systèmes de recouvrement de l'impôt foncier, lesquels modifient les types d'analyse qu'on peut utiliser. La distinction principale est à faire entre le système d'imposition sur la propriété foncière qui est basé sur la valeur locative des propriétés et le système basé sur la valeur vénale ou valeur sur le marché des propriétés. Cependant, pour les types d'analyse basés sur les tendances de l'accroissement des recettes provenant de l'impôt foncier, cette distinction entre les différents systèmes d'appréciation ne fait aucune différence. Ce n'est que pour les techniques d'analyse qui se rapportent aux estimations de l'assiette fiscale que les différences entre les deux systèmes est d'importance critique; dans quel cas nous présentons des méthodes différentes permettant d'estimer l'assiette fiscale.

Figure 17



En examinant le rendement de l'impôt foncier, il est important tout d'abord de comprendre le schème particulier que le recouvrement de cet impôt tend à suivre. La Figure 17 montre le schème typique en escalier que l'on trouve normalement au niveau du recouvrement de l'impôt foncier suivi sur plusieurs années. Ce schème est déterminé par les réévaluations périodiques des propriétés qui pousse fortement à la hausse les appréciations sur les années qui suivent la réévaluation.

Egalement de manière typique, l'efficacité du recouvrement tend à baisser après une réévaluation car certains propriétaires contestent le montant de la réévaluation et d'autres tout simplement ne payent pas l'augmentation. Cependant, même si l'efficacité risque de baisser, étant donné que l'estimation des propriétés est bien plus élevée, on arrive d'habitude à recouvrer un produit fiscal total bien plus important.

L'aspect administratif de l'impôt foncier comprend deux domaines problématiques majeurs: 1) l'inventaire et l'estimation des propriétés et 2) les procédures de recouvrement fiscal. Etant donné que les collectivités locales ne peuvent recouvrer que le produit émis sur le rôle nominatif, de mauvaises pratiques d'inventaires ou d'appréciation limitent l'efficacité des procédures de recouvrement, même des meilleures. La Figure 18 présente les différentes étapes du système de l'impôt foncier et le rapport entre la détermination de la valeur des propriétés, les procédures de recouvrement et le rendement fiscal. L'exemple présenté dans le tableau montre les conséquences qu'entraînent de mauvaises techniques d'estimation sur le rendement total.

Dans l'exemple de la Figure 18, nous voyons que l'efficacité du recouvrement est de 22,2 pour cent, ce qui signifie qu'uniquement 22 pour cent du montant qui aurait dû être recouvert au titre de l'impôt foncier a été effectivement perçu. Les procédures du système fiscal n'étant jamais efficaces à 100 pour cent, nous devons viser un rendement quelque peu inférieur à 100 pour cent. Cependant, dans de nombreux pays en développement, les taux d'efficacité pour l'impôt foncier (au niveau local) se situent souvent entre 25 et 40 pour cent, ce qui signifie qu'on peut améliorer notablement le niveau du rendement existant.

Il n'y a pas de règle toute faite permettant de déterminer si tel niveau d'efficacité du recouvrement est faible ou élevé. Tel que nous l'avons montré dans la Section 3.2 "Analyse comparative de recettes pour plusieurs municipalités", la meilleure façon de juger le rendement dans une municipalité individuelle est de le comparer aux autres municipalités similaires du pays.

La clé pour analyser le rendement de l'impôt foncier pour une seule municipalité est d'avoir une bonne estimation de l'assiette fiscale -- c'est-à-dire de la valeur totale des biens assujettis à l'impôt. La Figure 18 montre que les montants indiqués sur le rôle d'impôt peuvent être des estimations peu correctes de la véritable assiette fiscale, soit que le rôle nominatif n'est pas complet ou que les estimations des propriétés sont inexactes ou pas à jour.

Il y a trois façons d'estimer la valeur d'une matière imposable, suivant le type de système d'imposition et le type d'informations dont on dispose. Il faut se rappeler que ces techniques nous fournissent des ESTIMATIONS de la

valeur d'une propriété et non pas une mesure exacte. Cependant, ces estimations peuvent servir à vérifier les appréciations enregistrées sur les rôles nominatifs. Elles peuvent montrer rapidement si telle propriété est sous-évaluée et indiquer la mesure de correction qu'on peut apporter. Les trois méthodes sont appelées:

- Projection d'une base initiale
- Projection des coûts
- Projection de profil des revenus.

Figure 18

Composantes du système de recouvrement de l'impôt foncier  
Exemple montrant les conséquences d'un système inefficace

Exemple

Composantes du système de l'impôt foncier	<u>Vraie situation</u>	<u>Situation qu'on trouve</u>
DETERMINER LA BASE IMPOSABLE	On trouve 12.000 propriétés taxables dans la ville	ne figurent que 8.000 sur les rôles nominatifs
EVALUER LES VALEURS DES PROPRIETES	Valeur moyenne de chaque propriété: 3.000\$	évaluation mentionne une valeur moyenne de 2.000\$
ESTIMATION TOTALE SUR LES ROLES NOMINATIFS	estimation totale: devrait être 36.000.000\$ (nombre de propriétés multiplié par valeur moyenne)	estimation inscrite: 16.000.000\$
BAREME D'IMPOSITION MULTIPLIEE PAR ESTIMATION = COTISATION FISCALE	Côtisation fiscale devrait être: 3% x 36.000.000\$ = 1.080.000\$	côtisation inscrite 3% x 16.000.000\$ = 480.000\$
PROCEDURES DU RECOUVREMENT FISCAL	Si le recouvrement est efficace à 100% le produit devrait égaler la la côtisation fiscale	efficacité du recouvrement est de 50%
PRODUIT DE L'IMPOT	produit devrait être 1.080.000\$	produit est 240.000\$

---

Efficacité fiscale du recouvrement = Montant perçu: véritable côtisation fiscal

$$= \frac{240.000\$}{1.080.000} = 22,2\%$$

LA TECHNIQUE DE PROJECTION D'UNE BASE INITIALE de référence est utilisée quand on dispose d'une assez bonne estimation de la valeur d'une propriété, établie par le passé, et qu'on peut se servir de cette estimation comme référence pour estimer les valeurs actuelles. Par exemple, si une enquête cadastrale a été faite à un moment donné par le passé, et qu'elle fournit de bonnes informations sur les caractéristiques et valeurs des propriétés, on pourra s'en servir comme base de référence.

Afin de pouvoir projeter ces données initiales dans le présent, nous supposons que 1) le nombre total des propriétés imposables a augmenté proportionnellement à l'accroissement du nombre d'habitants et que 2) la valeur des propriétés a augmenté proportionnellement au taux d'inflation. Par conséquent, pour faire ces projections, nous avons besoin de connaître le taux d'accroissement de la population et le taux d'inflation pour les années qui ont suivi les évaluations initiales.

La Figure 19 montre comment on peut faire des estimations actuelles en utilisant les techniques de projection d'une base initiale. Etant donné que cette technique est utilisée pour estimer l'assiette fiscale totale à partir de valeurs établies par le passé, elle peut être appliquée aux systèmes se basant sur la valeur locative ou sur la valeur du marché.

La TECHNIQUE DE PROJECTION DE COÛTS est utilisée pour fixer l'assiette de l'impôt foncier, basée sur la valeur sur le marché et dont la composante majeure sont les locaux à usage d'habitation. Le principe sous-jacent est simple:

on essaye d'estimer la valeur totale des habitations, puis, là où c'est possible d'estimer la valeur des autres propriétés qui ne sont pas à des fins de résidence, proportionnellement à la valeur des habitations.

Cette technique est surtout utile dans le cas où nous soupçonnons que les rôles nominatifs sous-évaluent fortement la matière imposable totale. Cette technique peut être utilisée quand on dispose d'informations sur le coût moyen des habitations sur le nombre des habitations, et si on a une idée de la proportion de la valeur des habitations par rapport à la valeur des autres propriétés immobilières imposables (commerciales). Ce calcul est un processus en deux étapes qui 1) estime la valeur des habitations en multipliant le nombre des unités par le coût moyen d'un logement et 2) qui calcule la valeur des locaux commerciaux proportionnellement à la valeur des logements déterminée ci-dessus (1).

Les informations sur les coûts des logements et le nombre d'unités d'habitation peuvent être trouvées dans des études faites sur le logement ou, de temps en temps, dans des études d'évaluations économiques générales. Une fois que vous avez déterminé la nature de données que vous recherchez, il est souvent possible de les trouver sous une forme ou une autre. La Figure 20 montre comment on peut faire des calculs de projection de coûts.

Figure 19  
CALCUL DE L'ASSIETTE DE L'IMPOT FONCIER BASE SUR LA TECHNIQUE DE  
PROJECTION D'UNE BASE INITIALE

ETAPE NO. 1 . CALCULER L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE PROPRIETES  
IMMOBILIERES:

EXEMPLE: 1975 est notre année de référence. Une enquête cadastrale a recensé 13.250 propriétés d'une valeur de 26.500.000 \$US ou 2.000 \$ par propriété. Si le taux de croissance démographique est de 4% par an, nous appliquons également ce taux à l'augmentation des propriétés. De ce fait, en 1976, le nombre des propriétés est de:

$$13.250 + 04 \times (13.250) = 13.780;$$

l'augmentation annuelle est de 4%, ce qui nous donne

Années =	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Nombres =	13.780	14.331	14.904	15.500	16.120

ETAPE NO. 2 CALCUL D'AUGMENTATION DE LA VALEUR

La valeur moyenne d'une propriété s'élevait, en 1975, à 2.000\$ US. Nous estimons que cette valeur grimpe au même taux que l'inflation, qui était de 15% par an de 1975 à 1980. Ainsi, la valeur moyenne a augmenté de 15% par an, ce qui nous donne une valeur moyenne, pour 1976, de :  
 $2.000\$ \times 0,15 (2.000) = 2.300 \$.$

Années	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Valeur	2.300	2.645	3.042	3.498	4.023

ETAPE NO. 3 CALCUL DE LA VALEUR TOTALE EN 1980

Valeur totale en 1980 = 16.120 propriétés  
 $\times 4.023$  (valeur moyenne) = 64.850.760\$.

LA PROJECTION DU PROFIL DES REVENUS est la plus utile dans les systèmes fiscaux où l'impôt foncier est calculé sur la valeur locative des immeubles. Cette projection est particulièrement utile dans les cas où on soupçonne que l'assiette de l'impôt est fortement sous évalué dans les rôles nominatifs.

Cette technique utilise des données relatives aux profils des revenus de la population et des proportions des revenus affectées au logement pour arriver à estimer la valeur locative totale de l'ensemble des biens immobiliers. Cette technique peut également être utilisée pour calculer la valeur sur le marché de la propriété si on connaît un multiplicateur de loyer (Ratio du montant du loyer à la valeur de la propriété). La Figure 21 montre comment on calcule les projections du profil des revenus.

Ces trois techniques diffèrent surtout du point de vue de l'information utilisée pour estimer l'assiette de l'impôt foncier. La technique de projection de la base initiale suppose qu'on ait une assez bonne estimation de l'assiette de l'impôt, faite à un certain moment du passé. Les deux autres techniques utilisent des estimations indépendantes sur l'ensemble des habitations afin de fixer l'assiette de l'impôt.

Figure 20

Calcul de l'assiette de l'impôt foncier  
basé sur la technique de projection des coûts

ETAPE NO.1 COLLECTER DES DONNEES SUR LE A) LE NOMBRE D'UNITES D'HABITATIONS B) LE COUT MOYEN PAR UNITE C) LA PROPORTION DES IMPOTS ENCAISSES POUR LES HABITATIONS PAR RAPPORT A L'IMPOT FONCIER TOTAL.

A) Une enquête faite dans la municipalité indique qu'il y a 10,5 personnes par ménage dans une municipalité d'environ 262.500 habitants. Ce qui signifie qu'il y a environ 25.000 unités d'habitations.

B) Cette enquête a également révélé que les unités d'habitations avaient en moyenne une surface de 45 mètres carrés et une valeur vénale de 20\$ par m<sup>2</sup>. Donc chaque unité a une valeur moyenne de 900\$ (45 m<sup>2</sup> x 20\$/m<sup>2</sup>).

C) En examinant les fichiers fiscaux sur l'encaissement des impôts fonciers, nous observons que le recouvrement au titre des locaux à des fins de résidence représente 65% de l'estimation totale de l'impôt foncier.

ETAPE NO. 2 ESTIMER LA VALEUR TOTALE DES HABITATIONS

Valeur totale des habitations = nombre d'immeubles multiplié par la valeur moyenne ou

$$25.000 \times 900\$ = 22.500.000\$$$

Figure 21

Calcul de l'assiette de l'impôt foncier  
basé sur la technique de projection des revenus (valeur locative)

ETAPE NO. 1 COLLECTER DES DONNEES SUR LA A) PROPORTION DE REVENUS AFFECTEE  
A L'HABITATION B) LE REVENU TOTAL PAR MENAGE.

A) Une étude récente au niveau national sur les logements, a indiqué que 18% du revenu des ménages sont consacrés aux coûts d'habitations (non compris les charges et le chauffage); cette somme représente le loyer ou le remboursement du prêt;

B) Une autre étude a montré que le revenu par habitant est de 800\$ et qu'un ménage compte 7,5 personnes, ce qui nous donne un revenu annuel moyen par ménage de 6.000\$.

C) La proportion des ressources encaissées pour les habitations représente 80% de l'impôt foncier total.

ETAPE NO. 2 CALCULER LA VALEUR LOCATIVE TOTALE DES HABITATIONS

Si la population de la municipalité est de 250.000 habitants et que la taille moyenne des ménages est de 7,5 personnes, le nombre de ménages = 33.333. Si les loyers représentent 18% des revenus, le loyer moyen payé par un ménage =  $0,18 \times 6.000 = 1.080$  \$ par an. La valeur locative totale =

$$33.333 \times 1.080 = 35.999.640\$$$

Il faut également se rappeler que ces techniques ne fournissent que des estimations de la valeur des propriétés, et non pas des appréciations précises. Néanmoins les problèmes de sous-évaluation et de recouvrement très partiels sont si graves dans la plupart des municipalités que même des estimations grossières sont de bons points de départ.

Les buts de chacune de ces techniques est de déterminer approximativement la taille de l'assiette de l'impôt foncier. Une fois l'assiette fixée, on peut:

Après avoir fixé l'assiette de l'impôt, on peut calculer l'efficacité du recouvrement de l'impôt foncier. Il s'agit d'une technique simple qui en fait, compare le produit encaissé au titre de l'impôt foncier et le potentiel estimé de cet impôt. Nous allons présenter, ci-dessous, une étude de cas qui combine toutes les différentes étapes: estimation de l'assiette de l'impôt, efficacité du recouvrement et déficit des recettes.

#### ETUDE DE CAS: Analyse de l'impôt foncier

Cette étude de cas est basée sur une étude plus importante faite sur le potentiel de mobilisation de recettes locales du Conseil de district du Dagomba Ouest (CDDO) au Ghana, étude conduite, en 1982, par James S. McCullough et Emmanuel Dorsu. Le cas présent se concentre surtout sur les fixations et le recouvrement de l'impôt foncier dans le district. Le système de l'impôt foncier est basé sur la valeur sur le marché des immeubles et des améliorations qui y sont apportées, sont compris les locaux à des fins de résidence privée, et les immeubles commerciaux privés; les terrains sont propriété des tribus et relèvent de la compétence de l'état, de ce fait ils ne sont pas négociables sur le marché et ne sont pas évalués pour la détermination de l'impôt foncier.

La Figure 22 résume les données essentielles obtenues à partir des archives fiscales locales de 1982.

Figure 22

Informations tirées des rôles nominatifs de C.D.D.O., 1982

	<u>Nombre de Propriétés</u>	<u>Estimation totale</u>	<u>Taux d'imposition</u>
Résidences	5.498	6.195.472c	0,04 par valeur de 1,00 c
Commerces	343	1.032.572c	0,105 par valeur de 1,00 c

Produit total encaissé en 1982 au titre de l'impôt foncier = 194.074c.



Si nous multiplions les évaluations par le taux d'imposition, nous obtenons un assujettissement fiscal total représentant 356.240 cedis (c) alors que le produit encaissé était de 194.074 c. L'efficacité du recouvrement est donc de 54,5 pour cent.

Il est également utile d'estimer la taille de l'assiette avec des moyens indépendants pour voir si les estimations totales figurant sur les rôles nominatifs sont raisonnables. Pour ce faire, nous utiliserons la technique de projection des coûts, puisque nous disposons également de données sur les caractéristiques des habitations du district, dégagées par l'étude conduite en 1980.

L'étude sur le logement indiquait qu'en 1979 il y avait 6.989 unités de logements dans le district et que le coût moyen de construction d'une maison modeste était d'environ 6.400c. Les données démographiques nous permettent également de savoir que le taux annuel d'accroissement de la population est d'environ 3 pour cent, ce qui nous permet de projeter le même accroissement pour l'ensemble des habitations pour la période 1979-1982.

A partir de ces données, nous pouvons calculer qu'il y a 7.637 logements en 1982 (nous supposons qu'il n'y a pas d'augmentation dans l'estimation de ces logements, de 1979 à 1982, puisque l'on prévoit une réévaluation des propriétés tous les cinq ans). Si nous multiplions le nombre de maisons par la valeur moyenne d'un logement (6.400c), nous obtenons une valeur totale des logements de 48.876.800c. Ce qui représente huit fois le montant enregistré sur les rôles nominatifs en 1982. Si nous supposons le même déficit dans l'enregistrement des locaux à usage professionnel, l'assujettissement total de l'impôt foncier se monte à 57.022.935c.

L'énorme différence entre les estimations trouvées par la technique de projection des coûts et le montant inscrit sur les rôles nominatifs demandent une investigation plus en profondeur. Est-ce-qu'il y a déficit parce que certaines propriétés immobilières ne figurent sur les rôles nominatifs ou parce que les propriétés sont sous-évaluées? L'analyse subséquente a montré qu'on était en présence des deux cas. La projection du nombre d'unités de logements indique 7.637 maisons, alors que le rôle nominatif ne fait mention que de 5.498 maisons. Or, si on ajoute la différence on n'augmente le montant que de 40 pour cent. Ce qui nous permet de conclure que le déficit est surtout dû aux méthodes d'évaluation.

En enquêtant sur les causes du déficit, on a trouvé qu'environ 2.000 immeubles d'habitation avaient été évalués par le fisc mais n'avaient pas été portés sur les rôles nominatifs par suite d'une erreur administrative dans les Bureaux d'évaluation. En plus, on a découvert que depuis 1970 on n'avait pas procédé aux réévaluations périodiques en vue de l'ajustement aux valeurs courantes sur le marché. De ce fait, de nombreuses propriétés figurant sur les rôles étaient très sous-estimées. En plus quand on sait que la période 1970 à 1982 a connu des taux d'inflation très élevés, ce défaut de réévaluation a fait perdre aux collectivités locales de très importantes ressources fiscales.

En résumé, une analyse des données sur l'impôt foncier du Conseil de district du Dagomba Ouest a dégagé rapidement que les administrations publiques locales avaient trois problèmes majeurs dans leur système d'imposition de la propriété foncière:

- Les estimations figurant sur les rôles nominatifs étaient trop basses car on n'avait pas procédé aux réévaluations prévues.
- Plus de 2.000 propriétés ne figuraient pas sur les rôles nominatifs qui n'avaient donc pas été assujetties à l'impôt.
- L'efficacité du recouvrement pour les cotisations à recouvrer était de 54,5 pour cent.

De toute évidence, les collectivités locales pourraient augmenter de plusieurs fois la somme des ressources perçues au titre de l'impôt foncier sans avoir à augmenter les taux d'imposition. Pour l'exercice 82, les ressources provenant de l'impôt foncier représentait environ 11,5 pour cent des recettes totales de l'administration du district. Notre analyse montre qu'il n'y a pas de raison technique empêchant cette proportion d'augmenter à 25 ou 30 pour cent.

Rétrospectivement, les problèmes dans le système d'imposition de la propriété foncière auraient dû être évidents aux yeux des responsables locaux. Cependant, étant donné que les responsabilités liées aux différentes composantes des systèmes d'imposition sont réparties au niveau de plusieurs organismes, cela empêche les responsables d'avoir une vue d'ensemble sur le rendement total du système. Ce n'est qu'en 1983, grâce à l'analyse dont nous parlons, que les administrations locales du district se sont rendues compte de l'ampleur du déficit du rendement fiscal.

#### TECHNIQUES SUPPLEMENTAIRES POUR ANALYSER LE RENDEMENT DE L'IMPOT FONCIER

Le rendement de l'impôt foncier peut être évalué même si l'on est incapable d'estimer l'assiette fiscale potentielle. Nous utilisons une technique, appelée ANALYSE DE LA CROISSANCE PREVUE, pour déterminer quelle aurait dû être l'augmentation des ressources sur une période donnée, en se basant sur 1) le produit recouvré par le passé 2) les hypothèses sur l'accroissement de la population et sur l'augmentation de l'inflation et 3) changement dans le barème d'imposition. Cette technique est très similaire à la technique de projection d'une base initiale, décrite ci-dessus, et elle se sert des mêmes informations.

Cette technique indique le niveau d'efficacité du recouvrement en se basant sur une comparaison avec les RESULTATS PASSES. Elle ne permet pas de juger les résultats par rapport à l'assiette fiscale potentielle. Néanmoins elle est très utile car elle permet d'observer si les rendements augmentent ou diminuent.

Le principe sous-jacent dans l'analyse de la croissance prévue est que les ressources provenant de l'impôt foncier devraient s'accroître au même taux que les taux d'accroissement du nombre et de la valeur des propriétés. En plus,

nous supposons que 1) l'augmentation du nombre correspond plus ou moins à l'accroissement de la population et 2) l'accroissement de la valeur est égal au taux d'inflation. Ces hypothèses ne sont peut être pas tout à fait exactes, mais elles sont suffisantes pour les estimations générales que nous voulons faire.

Afin de donner un exemple de la manière dont on peut faire une telle analyse, nous utiliserons les données de la ville X présentées sur la Figure 23. Ce tableau présente les ressources provenant de l'impôt foncier, pour la période 1979 à 1982 ainsi que le barème d'imposition, les taux d'inflation et d'accroissement de la population. On peut noter que le barème d'imposition a augmenté de 33 pour cent en 1981, passant de 3% de la valeur estimée à 4%.

Figure 23

Données enregistrées sur le recouvrement de l'impôt foncier  
et estimations de l'accroissement de la population et du  
taux d'inflation par la ville X, 1979-1983

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Recouvrement de l'impôt foncier	75.000	78.000	87.480	104.976	106.320
Taux d'imposition (pourcentage de la valeur estimée)	3%	3%	4%	4%	3%
Taux de croissance démographique	5%	5%	5%	5%	5%
Taux d'inflation (augmentation de l'année précédente)	10%	10%	15%	20%	15%

La Figure 24 se sert des données de la Figure 23 et estime l'accroissement prévu des ressources provenant de l'impôt foncier, utilisant 1979 comme année de base. C'est-à-dire que nous utilisons le total des ressources de 1979 comme point de départ et nous augmentons ce total proportionnellement au taux d'accroissement de la population et au taux d'inflation pour chacune des quatre années en question.

Pour bien comprendre comment l'impôt foncier devrait évoluer, il faut se rappeler la discussion précédente sur le schème en escalier caractérisant le recouvrement de l'impôt foncier, causé par les réévaluations périodiques. Réévaluation périodique veut dire que la propriété n'est pas évaluée chaque année à sa véritable valeur sur le marché, mais que plusieurs années se situent entre les réévaluations. Par conséquent, les estimations des propriétés devraient restées constantes sur la période se situant entre

les réévaluations puis grimper à la vraie valeur sur le marché au moment de la réévaluation. Le montant de l'augmentation de la valeur est égal à l'augmentation du taux d'inflation cumulé sur trois ans. Dans les périodes entre les réévaluations, la valeur totale des propriétés n'augmente que si de nouvelles propriétés sont ajoutés au rôle nominatif.

La Figure 24 montre que l'estimation totale des propriétés dans la ville X augmente par suite des nouvelles propriétés qui sont inscrites sur les rôles nominatifs, de façon directement proportionnelle à l'accroissement de la population. L'estimation totale augmente également tous les trois ans quand les prix sur le marché sont rehaussés. Cette hausse "accumulée" est supposée être égale au taux d'inflation (aux fins de notre analyse). Dans l'exemple de la Figure 24, 1982 est l'année de la réévaluation. La cotisation fiscale totale a également augmenté en 1981 par suite d'augmentation du barème d'imposition.

Les résultats présentés dans la Figure 24 indiquent que l'efficacité du recouvrement a baissé depuis 1979, bien que le produit effectivement perçu ait augmenté chaque année. La Figure 24 montre également comment on peut estimer la différence entre le montant que la ville X a effectivement perçu et le montant que nous estimons qu'elle aurait dû être à même de recouvrer. Il faut se rappeler qu'il s'agit de la différence que la ville aurait dû percevoir, si l'efficacité avait été au i bonne qu'en 1979. A partir de notre exemple, il est évident que la ville perd d'importantes ressources qui, si l'on en juge d'après les résultats passés, devraient pouvoir être perçues.

L'importance du déficit nous fait dire que la ville X devrait consacrer des efforts importants à améliorer le système de recouvrement. Il semblerait qu'un meilleur recouvrement dégagerait des ressources financières suffisamment importantes pour supporter une activité plus importante au niveau du recouvrement.

Il s'agit de se rappeler que ce type d'analyse se limite à comparer les résultats présents et passés, il ne permet pas de déterminer quelle est la proportion de l'assiette fiscale réelle pour laquelle on a procédé au recouvrement. Pour ce genre d'analyse, il nous faut estimer l'assiette de l'impôt.

Ce type d'analyse peut servir à évaluer l'accroissement de toutes les sources de recettes qui sont liées à l'accroissement de la population et/ou de l'inflation. Par exemple, les ressources provenant de toutes les impositions sur les biens personnels devraient s'accroître parallèlement au nombre d'habitants et à l'inflation. Ceci comprend également les taxes sur les ventes et les taxes professionnelles liées à la valeur des ventes et services.

Figure 24

Calcul de la croissance prévue au niveau du recouvrement  
de l'impôt foncier pour la ville X, 1980-1983

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Augmentation du nombre de propriétés sur les rôles nominatifs	5%	5%	5%	5%
Augmentation effective annuelle de la valeur des propriétés, due à l'inflation	10%	15%	20%	15%
Augmentation enregistrée de la valeur des propriétés, due à la réévaluation	0%	0%	51,8% <u>1/</u>	
Augmentation enregistrée des réévaluations totales	5%	5%	59,4% <u>2/</u>	5%
Augmentation supplémentaire due à l'aug- mentation du barème d'imposition	0%	33%	7% <u>2/</u>	0%
Augmentation totale de la cotisation fis- cale, prévue par rapport à l'année précédente <u>3/</u>	5%	39,65%	59,4%	5%
A. Recouvrements estimés <u>4/</u>	78.750	109.974	175.299	184.064
B. Recouvrements effectifs (à partir des chiffres du tableau 23)	<u>78.000</u>	<u>87.480</u>	<u>104.976</u>	<u>106.320</u>
Différence (A - B)	750	22.494	70.323	77.744

1/ Augmentation cumulée de la valeur sur les trois années précédentes

2/ augmentation cumulée de la valeur des propriétés multipliée par  
l'augmentation du nombre de propriétés

3/ les pourcentages sont cumulés (multiplié)

4/ multiplier les estimations des années précédentes par le facteur  
d'augmentation totale;  $78.000 + 0,3965 \times (78.000) = 109.974$ ; recouvrements  
estimés en 1981.

## RENDEMENTS DE L'IMPOT PER CAPITA

L'impôt per capita ou par habitant est un impôt très simple, et on peut penser qu'il ne faudrait pas y attacher trop d'importance dans un manuel comme celui-ci. Pourtant il représente une source de recettes importante dans bien des collectivités locales. En outre, l'analyse du rendement de l'impôt per capita peut être appliquée à n'importe quel impôt local qui est lié aux estimations démographiques.

D'habitude, l'impôt per capita est perçu pour chaque adulte résidant dans la juridiction. Dans certains cas le barème peut varier suivant qu'il s'applique à un homme ou à une femme, ou à différentes professions. Etant donné que l'assiette de cet impôt est la population adulte, nous pouvons estimer la base d'imposition si nous connaissons le nombre d'habitants de la juridiction.

Afin d'illustrer la manière dont on fait une analyse de l'impôt per capita, nous nous servons d'un exemple de cas du district du Dagomba Ouest au Ghana. Nous utiliserons les données de la Figure 15 relatives aux ressources provenant de l'impôt per capita, lesquelles données couvrent les exercices 1979 à 1982. La Figure 25 montre comment on analyserait les données pour estimer l'efficacité du recouvrement. Il est à noter que cette analyse tient compte de l'accroissement de la population et des changements du barème d'imposition sur la période donnée.

L'analyse est très simple. Premièrement, nous collectons l'information sur les ressources fiscales totales perçues et sur les taux d'imposition. Puis on divise le produit des ressources par le taux d'imposition et nous obtenons une estimation du nombre de personnes qui se sont acquittées des impôts, par an. Ensuite, on compare ce résultat à l'estimation du nombre d'habitant pour voir quelle est l'efficacité du recouvrement pour chaque année.

L'efficacité du recouvrement montre qu'il y a des variations importantes d'une année à l'autre dans le pourcentage d'habitants qui s'acquittent de l'impôt. L'efficacité du recouvrement la plus élevée a été réalisée pour l'exercice 80 où on a recouvré 89,1 pour cent de l'assiette fiscale. Durant l'exercice 82, le produit a été plus important qu'en 80, mais était dû à l'augmentation du taux d'imposition. Le tableau indique que pour l'exercice 82 moins de 60 pour cent de la population s'est acquittée de l'impôt per capita.

La raison qui explique l'efficacité de recouvrement élevée pour l'exercice 80 était la campagne spéciale de recouvrement fiscal qui avait été organisée sur la base d'une prospection de chaque maison du district. La campagne en valait-elle la dépense? La Figure 26 calcule les coûts de la campagne et estime quel aurait pu être le produit recouvré pour l'exercice 82 si l'efficacité du recouvrement de l'exercice 80 avait été maintenue. Le tableau montre que les 180 000c supplémentaires qui auraient pu être recouverts dépassent de beaucoup les dépenses de la campagne de recouvrement, et représentent des recettes nettes importantes pour l'administration locale.

Figure 25

Efficacité du recouvrement de l'impôt per capita  
Conseil du district de Dagomba ouest

<u>Année</u> <u>Exercice</u>	Total du produit recouvré au titre de l'im- pôt per capita	Barème moyen	Nombre de personnes qui se sont acquittés	Estimation du nombre des contribuables	Pourcentage d'acquitte- ment de la population totale
	A	B	C = A/B	D	E = C/D
1979	132.494	c 2,50	52.998	122.210	43,4%
1980	280,777	c 2,50	112.311	125.998	89,1%
1981	163.910	c 2,50	65.564	129.904	50,5%
1982	357,473	c 4,50	79.438	133.931	59,3%

Ce type d'analyse peut également s'appliquer à d'autres sources de recettes qui, d'une manière ou d'une autre, sont reliées au nombre d'habitants. Prenons le cas d'une taxe sur les bicyclettes. Si une étude faite précédemment nous indique qu'il y a 3,5 bicyclettes par ménage, et que les ménages urbains comptent en moyenne 10,5 personnes, nous estimons rapidement que dans une ville de 150.000 habitants une personne sur trois devrait posséder une bicyclette, ou que la ville compte 50.000 bicyclettes. Si le barème d'imposition est de 0,50\$ par bicyclette, le montant des ressources fiscales est d'environ 25.000\$ pour cette ville.

D'autres taxes peuvent être analysées de la même manière que dans l'exemple de la taxe sur la bicyclette notamment les taxes sur:

- les avoirs personnels
- les automobiles
- le bétail
- la taxe d'habitation

Figure 26

Calcul des recettes supplémentaires pouvant être percues  
par le biais d'une campagne spéciale  
exercice 1982

Durant l'exercice 1980, les coûts occasionnés par la campagne de recouvrement spéciale, qui a rapporté 210.000c perçus en six semaines, représentaient une prime de 10% versée aux percepteurs (soit 21.000 c). Le montant perçu lors de cette campagne spéciale représentait environ 75% du total annuel perçu au titre de l'impôt per capita.

Si l'efficacité du recouvrement pour l'exercice 82 avait été de 89,1%, le nombre de personnes qui auraient acquitté leurs impôts aurait été de:  $0,891 \times 133,931$  (estimations de la population de 1982) = 119.333 habitants. Par suite, le montant perçu aurait été égal à:

119.331 personnes à raison de 4,50 c/ par personne =  
536.998,50c.

Si la campagne de recouvrement fiscale spéciale représentait 75% du total, on aurait perçu lors de cette campagne 402.749 c (75% de 536.998). Si le coût de la campagne est égal à 10% du total perçu, ces coûts sont de 40.275c.

A.	Recettes fiscales totales qu'on aurait pu percevoir	536.998c
B.	Montant effectivement perçu	<u>357.473</u>
C.	Différence (A-B)	179.525
D.	Moins les coûts occasionnés par la campagne	<u>- 40.275</u>
	Net (C-D)	139.250



## CONTRIBUTION DES PATENTES ET LICENCES

Ces contributions sont perçues auprès de personnes physiques ou morales, elles sont appliquées habituellement sur la base d'un taux uniforme suivant le type et la taille du commerce. L'utilisation d'un taux uniforme signifie que le produit perçu pour chaque commerce n'augmente pas avec le volume d'affaires. Contrairement aux taxes sur les ventes, qui d'habitude sont un pourcentage du volume des ventes, la taxe sur la patente n'augmente pas forcément avec le taux d'inflation. Ce qui signifie que pour aligner cette taxe à la valeur des autres biens et services, le taux d'imposition devrait être réajusté périodiquement aux taux d'inflation.

On peut déterminer les recettes potentielles des taxes sur les patentes et licences en multipliant le nombre de personnes détenant des patentes par le barème d'imposition de cette taxe. Pour juger de l'efficacité du recouvrement des contributions d'une patente donnée, il faut connaître le nombre de personnes qui devraient avoir des patentes ou licences ainsi que le taux de taxation. Cependant, dans bien des cas, il est difficile, à moins de faire une enquête, de connaître le nombre de personnes ou d'entreprises qui devraient acquitter ces contributions. Une autre façon est d'utiliser notre technique analytique de l'accroissement prévu des recettes qui permet de voir quelle devrait être l'augmentation des ressources fiscales provenant des patentes et licences, par rapport à une année de base initiale.

Etant donné que le taux de taxation change bien plus souvent pour les contributions des patentes et licences que pour les autres impôts, il faut prêter une attention particulière à l'incidence de ces changements. Premièrement on doit tenir compte des changements du taux d'imposition dans les analyses de projection de l'accroissement. En second lieu, on devrait analyser l'incidence de la variation de barème d'imposition sur la volonté de s'acquitter du contribuable.

Ce qui nous intéresse tout particulièrement est de savoir si une augmentation du taux de taxation sur les patentes et licences entraîne une baisse du nombre de licences ou de patentes enregistrés. Ces renseignements peuvent être utilisés pour 1) estimer le montant de recettes qui n'a pas été perçu et 2) indiquer quelles sont les licences et patentes desquels on peut augmenter le barème d'imposition.

Pour analyser l'incidence de l'augmentation du taux d'imposition sur la volonté de s'acquitter du contribuable, on fait une analyse similaire à celle décrite ci-dessus concernant l'impôt per capita. Dans le cas présent, nous comparons simplement le pourcentage d'accroissement des recettes au titre d'une patente au pourcentage d'augmentation du taux d'imposition. Si les recettes augmentent proportionnellement avec le taux d'imposition, nous supposons que l'augmentation en question n'a pas eu d'incidence négative sur la volonté de payer du contribuable.

Si par contre l'augmentation des recettes n'a pas suivi l'augmentation du taux d'imposition, nous savons que 1) des personnes qui devraient avoir des patentes ou des licences évitent de verser cette contribution ou 2) que le taux plus élevé n'a pu être assumé par certains qui par conséquent se sont retirés des affaires. Dans ces cas, les administrations publiques locales

devraient se préoccuper de la chose. L'étude de cas qui suit présente les résultats d'une application basée sur l'analyse de croissance comparative des recettes locales provenant des licences et patentes.

#### ETUDE DE CAS: Analyse des contributions des patentes et licences

La Figure 27 présente les recettes et les taux de taxation pour quatre différentes patentes ou droits dans une municipalité sur la période 1979 à 1982. Le tableau présente également les taux de taxation et les pourcentages d'augmentation des recettes et des taux d'une année à l'autre. Veuillez noter que les taux dans plusieurs catégories de droits sont des moyennes. Dans ces cas, plusieurs droits différents sont regroupés et il est nécessaire d'utiliser un taux moyen des droits en question.

Nous analysons les données du tableau en comparant le changement en pourcentage dans les recettes totales au titre de chaque droit avec le changement dans les taux de ces droits. Sur la base de cet examen, nous constatons que pour:

- les droits sur la mouture des grains--globalement la croissance des recettes a dépassé l'augmentation des taux d'imposition, ce qui indique que 1) il y a une forte croissance sous-jacente dans les recettes qui n'est pas liée aux augmentations des barèmes d'imposition et 2) l'augmentation des taux n'a pas été élevée au point de décourager les gens de payer. Ce qui indique que les recettes devraient continuer à s'accroître sans qu'il y ait augmentation du taux d'imposition et aussi qu'on peut encore augmenter ces taux pour percevoir davantage de recettes.
- les droits sur l'abattage--l'importante augmentation du taux de cette taxe entre 1980 et 1981 n'a pas été suivie par un accroissement correspondant des recettes. Il semble que les recettes provenant des abattoirs aient tendance à s'accroître très peu, et que les importantes augmentations des taxes qui y sont relatives se heurtent à des résistances. Le taux élevé de ces droits a pu soit décourager les habitants d'utiliser l'abattoir ou alors beaucoup évitent de payer. Une enquête supplémentaire est nécessaire, et il est possible que le taux doive être révisé à la baisse.
- les droits de marché--les recettes ont montré une forte tendance à la hausse, dépassant l'augmentation du taux sur les trois premières années. Néanmoins en 1982, l'augmentation du taux n'a pas été suivi par une hausse correspondante dans les recettes, indiquant par là qu'on avait peut-être atteint la limite dans les fortes augmentations annuelles du barème. Les administrations publiques locales devraient être prudentes en appliquant de nouvelles augmentations étant donné l'importance de cette source de revenus et le fait qu'une augmentation cumulée de 300 pour cent dans les taux est bien plus élevée que pour toutes les autres patentes ou droits.

Figure 27

Recettes fiscales provenant de certaines activités commerciales  
et des taxis, Conseil de district Dagomba Ouest

	<u>Exercice 79</u>	<u>Ex. 80</u>	<u>Ex. 81</u>	<u>Ex. 82</u>	<u>Changements en % 1979-82</u>
<u>Droits sur la mouture des grains</u>	11.150	14.160	23.081	24.927	
Augmentation par rapport à l'année précédente (en %)	----	27%	63%	8%	124%
Taux des droits	1,20c	1,50c	2,50c	2,50c	
Augmentation (%) par rapport à l'année précédente	----	25%	67%	0%	108%
<u>Droits à l'abattage</u>	14.620	14.766	18.015	18.915	
Augmentation (%) par rapport à l'année précédente	----	1%	22%	5%	29%
Taux des droits (moyenne)	2,25c	2,25c	4,00c	4,00c	
Augmentation (%) par rapport à l'année précédente	----	0%	78%	0%	78%
<u>Droits de marché</u>	124.800	206.440	330.300	422.784	
Augmentation (%) par rapport à l'année précédente	---	65%	60%	28%	239%
taux des droits (moyenne)	1,00c	1,25c	2,00c	3,00c	
Augmentation (%) par rapport à l'année précédente	----	25%	50%	50%	300%
<u>Taxe sur les taxis</u>	17.220	16.359	24.538	26.500	
Augmentation (%) par rapport à l'année précédente	----	-5%	50%	8%	54%
Taux des taxes	10,00c	20,00c	15,00c	15,00c	
Augmentation (%) par rapport à l'année précédente	----	100%	-25%	0%	50%

- Les taxes sur les taxis--l'augmentation du taux (100 pour cent) en 1980 a entraîné une baisse des recettes, montrant ainsi que l'augmentation était trop brutale. Les administrations publiques locales ont bien fait de réduire la taxe en 1981, ce qui a provoqué une hausse de 50% dans les recettes. En tenant compte de l'augmentation de 8% dans les recettes, entre 1981 et 1982, époque où les taxes n'ont pas augmenté, nous pouvons constater qu'il y a forte tendance à l'augmentation du nombre de taxis. Si, à l'avenir on évite de trop élever ces taxes, les recettes devraient continuer à s'accroître.

## RESSOURCES FISCALES PERCUES AU TITRE DES REDEVANCES

Les redevances sont des taxes dues en contrepartie de l'utilisation d'un service public. Ce sont des services pour lesquelles les habitants sont d'habitude prêts à payer et dont la valeur peut être mesurée. Les services municipaux pour lesquels une redevance est due sont en règle générale l'amenée d'eau, le système d'égoûts, le système d'évacuation des déchets, les marchés, les parkings, les terminus des bus, l'énergie électrique et le réseau téléphonique.

Une analyse approfondie des redevances ferait l'objet d'un volume entier. Cependant aux fins du présent manuel nous nous limiterons à des analyses relativement simples sur les rentrées de fonds provenant des redevances.

Trois types d'analyse des ressources provenant des redevances nous intéressent dans cette étude. Le premier type d'analyse concerne L'EFFICACITE DU RECOUVREMENT, qui est définie comme étant le pourcentage des redevances totales dues qui est effectivement perçu. Il s'agit d'une analyse similaire à celle de l'efficacité du recouvrement fiscal. Le second type d'analyse s'occupe du RECOUVREMENT DES COÛTS, qui est le pourcentage du coût total de la fourniture du service récupéré par le biais des redevances. Le troisième type d'analyses est celui du REVENU PAR UNITE DE SERVICES, qui est la somme de recettes réalisée par unité de prestations de services, par exemple le montant perçu par les services municipaux d'eau pour chaque mètre cube d'eau pompée.

Le premier type d'analyse, celui de l'efficacité du recouvrement, est défini en fait par deux mesures séparées. La première mesure est celle de l'efficacité du recouvrement à proprement parler, qui se définit comme le pourcentage de la facturation totale qui est perçu. La deuxième mesure est l'efficacité de la facturation qui est le pourcentage du volume total de services fournis qui ont été effectivement facturés. Par exemple si les services d'eau ont une fourniture journalière d'un million de mètres cubes d'eau mais qu'ils ne facturent que 800.000, l'efficacité de la facturation est de 80 pour cent.

$$\text{Efficacité du recouvrement} = \frac{\text{montant perçu}}{\text{montant facturé}}$$

$$\text{Efficacité de la facturation} = \frac{\text{montant facturé}}{\text{volume de services fournis}}$$

Quand on examine l'efficacité de la facturation, il faut tenir compte des "fuites" inhérentes au système. Par exemple dans les systèmes d'approvisionnement en eau et en énergie électrique, il y a des pertes au niveau du système de distribution lesquelles ne sont pas consommées par l'abonné. De ce fait quand on compare la quantité d'eau pompée et la quantité facturée, le déficit peut être dû soit à une sous-facturation ou aux fuites dans le système. Normalement on peut estimer les fuites ou les pertes dans les systèmes d'approvisionnement en eau et dans le réseau électrique à partir des spécifications des plans de conception. Il faut inclure ces facteurs pertes quand on estime la quantité d'eau ou la production d'énergie électrique qui a été fournie.

Figure 28

Exemple d'analyse du taux de récupération des dépenses  
 Recettes et dépenses du système d'alimentation  
 en eau de la ville x (chiffres moyens mensuels)

	<u>Year</u>					
	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Total des recettes perçues	\$ 80,625	\$ 92,812	\$113,343	\$ 19,789	\$120,600	\$121,005
Montant facturé	\$101,000	\$126,500	\$151,050	\$162,700	\$163,000	\$163,000
Dépenses totales	\$187,500	\$206,250	\$226,875	\$249,562	\$274,520	\$301,970
Quantité totale d'eau pompée (m3)	187,500	187,500	200,000	200,000	200,000	200,000
Pertes dans les conduites (Normes de conception)	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Quantité totale d'eau distribuée (m3) <u>1/</u>	150,000	150,000	160,000	160,000	160,000	160,000
Tarifs	\$0,75/m <sup>3</sup>	\$1,00/m <sup>3</sup>	\$1,25/m <sup>3</sup>	\$1,40/m <sup>3</sup>	\$1,40/m <sup>3</sup>	\$1,40/m <sup>3</sup>

1/ Quantité totale pompée - les pertes dans les conduites

Il est utile de contrôler les deux types d'efficacité sur une base mensuelle, surtout si l'on veut voir quand le recouvrement commence à être moins efficace. Par exemple, il se peut que certains ménages arrêtent de payer leur facture d'eau quand la saison des pluies commence, car ils vont utiliser l'eau de pluie plutôt que l'eau courante. Noter ces schèmes de changements dans les coefficients d'efficacité d'un mois à l'autre peut aider les municipalités à élaborer des stratégies pour améliorer les recouvrements dans leur ensemble.

La Figure 28 présente un exemple de données financières pour les services d'eau classiques d'une municipalité. Les renseignements donnés dans ce tableau seront utilisés pour illustrer plusieurs différents types d'analyse de ressources provenant des redevances. Le premier type d'analyse est la détermination de l'efficacité de la facturation et l'efficacité du recouvrement. La Figure 29 présente ces calculs qui ont été faits à partir des données de la Figure 28.

En se référant à la Figure 29, nous calculons l'efficacité du recouvrement par le moyen d'une simple division du montant facturé par le montant perçu. Pour calculer l'efficacité de la facturation il nous faut d'abord estimer le montant qui devrait être facturé. Pour y arriver, nous multiplions la quantité d'eau distribuée par le tarif. Puis nous divisons le montant facturé par le montant total qui devrait être facturé et nous obtenons l'efficacité de la facturation.

En examinant les ratios d'efficacité sur la Figure 28, nous voyons que sur les six dernières années il y a eu baisse dans les deux efficacités. La baisse dans l'efficacité de la facturation s'est stabilisée ces trois dernières années et l'efficacité du recouvrement a été relativement stable pendant les cinq dernières années.

A partir de l'analyse de notre exemple, il est évident que les systèmes de facturation et de recouvrement ont besoin d'être améliorés. Mais où est-ce que c'est le plus rentable?... améliorer le système de facturation ou celui du recouvrement? La Figure 30 nous montre comment il faudrait répondre à cette question.... en calculant le montant de recettes additionnelles qu'on pourrait percevoir si l'on améliore la facturation et le recouvrement pour obtenir une efficacité à 100 pour cent.

La Figure 30 indique qu'en 1983 la municipalité a perdu plus de 60.000\$ par suite d'un mauvais système de facturation et plus de 42.000\$ au niveau du recouvrement. Par conséquent il faudrait commencer par améliorer le système de facturation, mais en examinant également les procédures de recouvrement. Les améliorations apportées à ces deux systèmes pourraient apporter près de 100.000\$ supplémentaires dans les recettes des administrations publiques locales.

Les taux de récupération des dépenses est le second type d'analyse qu'on peut faire en matière d'analyse qu'on peut faire au niveau des recettes provenant des redevances. Le taux de récupération des dépenses est le montant de recettes comparé au coût de fourniture de ce service. On dit que la fourniture d'un service est auto-financée quand les recettes sont égales ou supérieures aux coûts. Si ce n'est pas le cas, les administrations publiques locales devront fournir la différence, c'est-à-dire subventionner le service en question.

Figure 29  
 Calcul de l'efficacité au niveau de la facturation  
 et du recouvrement  
 Système d'alimentation en eau  
 de la ville X (à partir des chiffres de la figure 28)

	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
A. Quantité d'eau distribuée (m3)	150,000	150,000	160,000	160,000	160,000	160,000
B. Tarifs/m3	\$0,75	\$1,00	\$1,25	\$1,40	\$1,40	\$1,40
C. Montant total des recettes (A X B)	\$112,500	\$150,000	\$200,000	\$224,000	\$224,000	\$224,000
D. Montant facturé	\$101,000	\$126,500	\$151,000	\$162,700	\$163,000	\$163,100
E. Efficacité de la facturation (%) (D/C)	89,8%	84,3%	75,5%	72,6%	72,7%	72,8%
F. Montant perçu	\$80,625	\$92,812	\$113,343	\$119,789	\$120,600	\$121,005
G. Efficacité du recouvrement (%) (F/D)	79,8%	73,4%	75,1%	73,6%	74,0%	74,2%



Figure 30

Calcul de la perte de recettes due au manque d'efficacité  
dans la facturation et le recouvrement en 1983,  
système d'alimentation en eau de la ville X

1.	<u>Montant de perte due à la non-facturation</u>	
	Estimation du montant de recettes potentielles (montant qui devrait être facturé)	\$224.000
	Montant facturé	<u>163.000</u>
	Montant non perçu car non facturé	\$ 60.900
2.	<u>Montant de perte au niveau du recouvrement</u>	
	Montant facturé	\$163.100
	Montant perçu	<u>121.005</u>
	Pertes	\$ 42.095
3.	Somme des pertes aux deux niveaux	\$102.995

Il faudrait suivre l'évolution dans le temps du taux de récupération des dépenses. En général, les services pour lesquelles sont exigées des redevances s'auto-financent après un certain temps, notre ratio devrait donc aller en augmentant. Si le ratio baisse dans le temps, cela signifie que les subventions des administrations publiques locales devront augmenter pour combler ce déficit.

Pour calculer le taux de récupération des dépenses, on a besoin non seulement de données sur les recettes mais aussi sur les coûts de fourniture des services. En plus, les données sur les dépenses devraient être complètes et fournir le coût TOTAL de fourniture des services. Les méthodes de collecte des données sur les dépenses sont exposées dans le chapitre IV du présent manuel.

La Figure 31 nous montre comment calculer le taux de récupération des dépenses en se basant sur les données de la Figure 28 - le calcul est simple, on divise le montant des recettes perçues par le montant total de dépenses. Nous observons dans l'exemple donnée de la Figure 31 que le ratio, qui s'était accru les deux premières années, a baissé de plus en plus sur les trois dernières années. Les chiffres sur les dépenses et recettes nous donnent la raison de cette baisse, en effet les recettes se sont maintenues plus ou moins au même niveau depuis 1980, alors que les dépenses ont continué à augmenter fortement. Ce qui suggère que les tarifs d'eau devront être augmentés car le niveau de consommation s'est maintenu lui aussi au même niveau.

Figure 31

Calcul du taux de récupération des dépenses  
 Système d'approvisionnement en eau de  
 la ville X

	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
A. Dépenses totales	\$187,500	\$206,250	\$226,875	\$249,562	\$274,520	\$301,970
B. Recettes totales	\$ 80,625	\$ 92,812	\$113,343	\$119,789	\$120,600	\$121,005
C. Rapport des recettes sur les dépenses (B: A)	.43	.45	.50	.48	.44	.40

Le troisième type d'analyses qu'il faudrait faire au niveau des recettes des redevances est l'analyse des recettes perçues par unité de service fourni. Cette analyse, bien sûr, ne peut se faire que pour les services qui peuvent être mesurés quantitativement, par exemple l'alimentation en eau et l'évacuation des déchets. L'analyse de base est de convertir les recettes et dépenses en mesures unitaires, par exemple en dollars par mètre cube d'eau. Ceci est particulièrement utile quand la redevance est basée sur un tarif unitaire comme c'est le cas couramment pour les tarifs d'eau.

La Figure 32 nous présente le calcul unitaire des recettes et dépenses basé sur les données des services d'eau municipaux de la Figure 28. Le tableau inclut également les tarifs d'eau comme base de comparaison. En plus, le tableau indique le calcul de deux types de subventions. La première subvention est une "subvention de différence", il s'agit de la différence entre le coût unitaire de la fourniture d'eau et le tarif unitaire de l'eau. C'est le montant de subventions que la municipalité devra verser même s'il y a recouvrement à 100 pour cent des tarifs. Il est clair que si le tarif est inférieur au coût unitaire du service, il sera nécessaire de le subventionner.

Le deuxième type de subvention est "la véritable subvention", il s'agit de la différence entre les recettes perçues et les dépenses pour fournir le service. Si l'on observe les montants des deux subventions sur la période de six ans, nous constatons que:

- La subvention de différence avait été diminuée en 1980 quand il y a eu augmentation des tarifs d'eau mais depuis cette subvention a augmenté et
- la véritable subvention a augmenté régulièrement depuis 1980, en 1983, elle contribuait à 60 pour cent des dépenses totales de chaque mètre cube d'eau pompée.

Afin de réduire le montant des subventions versées par les collectivités locales, il est clair qu'il faut agir à deux niveaux: 1) il faut augmenter les tarifs d'eau et 2) améliorer de beaucoup l'efficacité du recouvrement. Quand on observe les conséquences des augmentations des tarifs d'eau par le passé, on voit qu'en 1980 une augmentation de 25% du tarif d'eau n'a entraîné qu'une augmentation de recettes de 0,04\$ par mètre cube, c'est-à-dire 5,6 pour cent, ce qui suggère que le problème ne peut pas être résolu par une simple augmentation des tarifs d'eau. L'analyse nous fait plutôt dire qu'une solution efficace est d'améliorer également le recouvrement et la facturation.

Figure 32  
Calcul des coûts unitaires et des subventions  
Système d'approvisionnement en eau de la ville X

	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
A. Recettes par m3	\$0,53	\$0,62	\$0,71	\$0,75	\$0,75	\$0,75
B. Coûts par m3	\$1,25	\$1,38	\$1,42	\$1,56	\$1,72	\$1,89
C. Tarif par m3	\$0,75	\$1,00	\$1,25	\$1,40	\$1,40	\$1,40
D. Subvention de différence (B-C)	\$0,50	\$0,38	\$0,15	\$0,16	\$0,32	\$0,49
E. Véritable subvention (B-A)	\$0,72	\$0,76	\$0,71	\$0,81	\$0,97	\$1,14
F. Pourcentage du coût total supporté par la subvention (E:B)	57,6%	55,1	50,0	51,9	56,4	60,3

### 3.2 Analyse comparative des recettes de plusieurs municipalités

Les analyses des résultats des recettes d'une municipalité peuvent énormément profiter de comparaisons avec des villes similaires. En plus, les analyses des performances de l'ensemble des municipalités peuvent également mettre à jour des problèmes au niveau des finances des administrations publiques locales qui peuvent demander l'intervention de l'Administration publique centrale.

Les comparaisons entre municipalités sont surtout utiles quand on ne dispose pas de renseignements sur les assiettes des différents impôts. C'est-à-dire, si on ne connaît pas l'assiette d'un impôt donné, on a besoin d'autres moyens pour calculer l'efficacité du recouvrement. Comparer avec les résultats des autres villes permet de faire cette évaluation dans le cas où il n'y a pas de renseignements précis sur le potentiel de recettes d'une ville particulière.

Dans une analyse regroupant plusieurs villes, il faudrait insister sur le fait que nous développons des données comparatives sur un GROUPE de municipalités; ensuite nous utilisons ces données de groupe pour évaluer les résultats d'une ville par rapport au groupe de villes. On peut également utiliser les données du groupe de villes pour évaluer les résultats d'ensemble de toutes ces villes.

D'une certaine façon, les données relatives au groupe de villes sont utilisées comme instrument de mesure permettant de comparer les résultats d'une municipalité. Notons que cette approche a été développée pour aider les responsables municipaux à déterminer où on peut améliorer les rendements fiscaux.

Ce n'est pas un instrument permettant d'estimer les résultats ou les capacités de gestion des différentes municipalités.

Cette section comprend plusieurs parties. Dans la première, on standardise les données financières, ce qui permet de comparer de manière valable les données de différentes municipalités. Dans la seconde partie, on analyse les tendances des données financières du groupe de villes. Cette analyse révèle où il y a problèmes en général, en matière de mobilisation des ressources financières dans le groupe de villes, et permet également de comparer de manière plus renseignée les données du groupe de villes et celles d'une ville individuelle. En troisième lieu, nous exposons des techniques comparatives et estimatives sur les augmentations potentielles de recettes afin que les responsables des administrations publiques locales puissent identifier les sources de recettes dont on peut facilement améliorer le rendement. En dernier lieu, nous donnons des techniques de projection des perceptions de recettes.

#### 3.2.1 Standardiser les données sur les recettes du groupe de villes

Si l'on veut utiliser des données provenant d'un groupe de municipalités comme base de comparaison, il faut commencer par standardiser ces données. Nous

cherchons à les standardiser de deux façons: 1) en créant une même mesure, ou unité de comparaison, pour les différentes municipalités et 2) en s'assurant qu'on compare des types de municipalités similaires.

Pour obtenir une même unité de comparaison il faut traduire toutes les données financières EN MESURES PER CAPITA. Etant donné que le nombre d'habitants est différent selon les municipalités, il faut, pour pouvoir comparer, traduire les mesures du montant total de recettes en mesures per capita. Pour y arriver, on divise simplement le montant total des recettes pour chaque source de recettes par les estimations du nombre d'habitants pour cette même année.

La Figure 33 présente le montant de recettes per capita d'un échantillon de quatorze villes des Philippines. Le tableau présente le montant moyen per capita de ce groupe de quatorze villes.

Figure 33

Sources de recettes du compte général pour  
l'échantillon des villes des Philippines  
per capita, en pesos des Philippines

	Montant total de l'impôt foncier	Taxe professionnelle	Redevances	Marchés et abattoirs	Dons de l'Etat	Total
1977	1,12	2,28	0,65	3,35	5,29	12,46
1978	1,02	2,69	0,70	3,96	5,10	13,21
1979	1,07	3,01	0,75	3,86	5,10	13,87
1980	1,56	3,04	0,75	4,67	5,00	14,64
1981	2,69	3,42	0,74	4,97	6,28	17,78

A partir des montants moyens per capita présentés dans la Figure 33, nous pouvons observer les tendances générales dans les perceptions des recettes municipales sur la période quinquennale en question. Cependant le fait de regrouper les villes pour obtenir des données d'ensemble risque de cacher certaines différences importantes entre ces villes.

Nous sommes surtout préoccupés par la différence de taille entre les villes composant l'échantillon, en effet leurs populations varient de 10.000 à 75.000 habitants. Nous pensons que les petites villes ont des résultats très différents des grandes villes au niveau de certaines sources de recettes. Par conséquent nous divisons l'échantillon en deux groupes: celui des petites et celui des grandes villes et nous recalculons les montants per capita pour ces deux groupes.

Figure 34

Sources de recettes du compte général pour les  
deux échantillons des petites et des grandes  
villes per capita, en pesos des Philippines

	<u>Année</u>	<u>Impôt foncier</u>	<u>Taxe profess.</u>	<u>Rede- vances</u>	<u>Marchés abattoirs</u>	<u>Dons de l'Etat</u>	<u>Total</u>
	1977	1,18	0,94	0,56	0,91	5,80	9,39
PETITES VILLES	1978	1,10	1,21	0,34	1,17	5,49	9,31
	1979	1,27	1,37	0,64	1,48	5,63	10,38
	1980	1,59	1,58	0,68	1,55	5,72	11,12
	1981	2,05	1,81	0,63	1,56	6,97	13,02
	1977	1,07	3,41	0,96	5,57	4,84	15,80
GRANDES VILLES	1978	0,91	3,73	1,15	7,10	4,74	17,63
	1979	0,98	4,04	1,54	6,39	4,64	17,59
	1980	1,57	3,86	1,51	7,88	4,55	19,36
	1981	2,90	4,32	2,04	8,05	5,55	22,87

La Figure 34 présente les moyennes per capita pour les deux groupes (petites et grandes villes). Les chiffres indiquent que les taxes professionnelles et les droits de marché sont des sources de recettes bien plus importantes pour les grandes villes que pour les petites. Fait quelque peu surprenant, le rendement per capita de l'impôt foncier est à peu près le même dans les deux groupes, sauf en 1981 où une importante augmentation a été enregistrée dans les grandes villes de l'échantillon.

Etant donné les différences que nous venons de noter, nous concluons que l'analyse comparative doit traiter séparément le groupe des petites villes et celui des grandes villes. En plus il se peut que certaines municipalités possèdent des caractéristiques qui les séparent. Par exemple suivant les différentes régions du pays les profils de patrimoine ou de revenu peuvent varier énormément. Ce sont des facteurs qu'il faut prendre en compte quand on sélectionne les groupes pour l'étude comparative.

### 3.2.2 Analyse des tendances dans les données comparatives

Avant de comparer les données d'une municipalité et celles d'un groupe de villes, on devrait examiner la composition et les tendances d'accroissement au niveau des données du groupe de villes. Cette analyse est similaire au type d'analyse des tendances présenté dans la Section 3.1 lors de l'analyse d'une seule ville.

En premier lieu, nous nous intéressons aux changements d' composition dans le temps. La Figure 35 présente les différentes sources de recettes exprimées en pourcentage du montant total des recettes à partir des données de la Figure 34 sur les municipalités des Philippines.

L'examen de ces chiffres montre que:

- dans le cas des grandes et des petites villes, les recettes provenant des dons de l'administration publique centrale ont diminué dans leur contribution au total, mais restent pour les petites villes une source de recettes plus importante que pour les grandes villes.
- dans les grandes villes, les taxes professionnelles et les droits de marchés, bien qu'ils soient importants (et augmentent en valeur absolue), elles ont eu un pourcentage de contribution aux budgets des collectivités locales qui est resté constant sur la période en question.
- dans les grandes villes, les diminutions des montants des dons de l'Etat ont été compensés en grande partie par des majorations de l'impôt foncier local en 1981.
- dans les petites villes, la diminution des contributions des dons de l'Etat a été compensée par des augmentations de pourcentages dans toutes les catégories de recettes locales.



Figure 35

Composition en pourcentage des recettes  
pour les deux échantillons

	<u>Année</u>	<u>Impôt foncier</u>	<u>Taxe professionnelle</u>	<u>Redevances</u>	<u>Marchés et abattoirs</u>	<u>Dons de l'Etat</u>	<u>TOTAL</u>
Petites villes	1977	12,6	10,0	6,0	9,7	61,8	100,00
	1978	11,8	13,0	3,7	12,6	58,9	100,00
	1979	12,2	13,2	6,2	14,3	54,2	100,00
	1980	14,3	14,2	6,1	13,9	51,4	100,00
	1981	15,7	13,9	4,8	12,0	53,2	100,00
Grandes villes	1977	6,7	21,5	6,1	35,1	30,5	100,00
	1978	5,2	21,2	6,5	40,3	26,9	100,00
	1979	5,6	22,7	8,8	36,3	26,3	100,00
	1980	8,1	19,9	7,8	40,7	23,5	100,00
	1981	12,6	18,9	8,9	35,2	24,3	100,00

- dans les petites villes, l'impôt foncier reste la source de recettes locales la plus importante, encore que la taxe professionnelle augmente de plus en plus.
- si nous utilisons les données des grandes villes pour faire des projections de ce qui va se passer dans les petites villes quand celles-ci s'aggrandiront, nous pouvons prévoir les changements suivants dans le profil des recettes des petites villes:
  - la contribution de l'impôt foncier au total maintiendra son niveau actuel ou diminuera.
  - la contribution des taxes professionnelles au total continuera d'augmenter
  - la contribution des droits de marchés au total augmentera
  - les dons de l'Etat diminueront de plus en plus.

Cette analyse dégage un profil qui change rapidement au fur et à mesure que le nombre d'habitants augmente dans les petites villes. Les données présentées dans la Figure 35 (et également dans la Figure 34) montrent qu'il y a d'importantes fluctuations de l'impôt foncier, de la taxe professionnelle et des droits de marché dans le cas des grandes villes de notre échantillon. Ces fluctuations sont un sujet de préoccupation car elles rendent difficile toute budgétisation.

Les fluctuations des chiffres de l'impôt foncier reflètent le schéma "classique" qui est le résultat des réévaluations et de la lenteur de la mise à jour des rôles nominatifs de l'impôt foncier. De 1977 à 1979, les recettes fiscales, per capita, s'étaient maintenues pratiquement au même niveau, ou ont légèrement diminué car le taux de recouvrement a été légèrement inférieur au taux d'accroissement de la population. (Rappelons que les chiffres per capita tiennent compte de la croissance démographique annuelle). Certaines des villes de notre échantillon ont décidé de procéder à la réévaluation des propriétés en 1980, ce qui a provoqué une hausse fortement marquée du produit de l'impôt foncier. Les autres villes ont procédé à une réévaluation l'année d'après, ce qui à nouveau fait grimper le montant per capita. On estime qu'en 1982 les recettes per capita au titre de l'impôt foncier vont se maintenir au même niveau ou baisser légèrement car ce schéma a été observé par le passé.

Nous sommes non seulement intéressés par les changements de composition des recettes, mais également par l'accroissement de recettes pour chaque source prise individuellement. La Figure 36 présente un calcul des taux d'accroissement des différentes sources de recettes de l'échantillon des municipalités des Philippines (de 1977 à 1981).

Figure 36

Taux d'accroissement des sources de recettes des  
deux échantillons 1977 à 1981

	Recettes locales						
	<u>Impôt foncier</u>	<u>Taxe profess.</u>	<u>Redevances</u>	<u>Marchés et abattoirs</u>	<u>Total des recettes locales</u>	<u>Dons de l'Etat</u>	<u>Total des recettes</u>
Petites villes	73,7%	92,5%	12,5%	71,4%	68,5%	20,2%	38,7%
Grandes villes	171,0%	26,7%	112,5%	44,5%	57,2%	14,7%	44,2%

Dans la Figure 36 nous observons que les recettes locales ont eu un taux d'accroissement bien plus important que les recettes provenant des dons de l'Etat. Les recettes locales ont augmenté de 68 pour cent dans les petites villes et de 57 pour cent dans les villes plus grandes. L'accroissement des recettes des petites villes est réparti plus ou moins également dans les trois principales catégories de recettes (impôt foncier, taxe professionnelle et droits de marchés) alors que l'accroissement de recettes des villes plus importantes a été très inégal suivant les différentes sources de recettes.

Les analyses du taux d'accroissement ont été calculées en termes de pesos "courants"---c'est-à-dire non corrigés de la variation des prix. Cependant, le taux d'inflation était très élevé aux Philippines sur la période 1977 à 1981, s'élevant à pratiquement à 73 pour cent sur cette période. Si nous comparons les rendements des différentes sources de recettes et les taux d'inflations, nous observons que

- le taux d'accroissement des recettes locales totales dans les petites villes a été presque aussi important que le taux d'inflation, ce qui n'a pas été le cas dans les grandes villes
- seuls les accroissements des recettes de l'impôt foncier et des redevances ont été supérieurs au taux d'inflation et uniquement par suite des relèvements spectaculaires en 1981.
- par suite de la faible augmentation des contributions de l'Etat, les recettes totales des deux groupes ne sont pas maintenues avec le niveau de l'inflation; en d'autres termes, les collectivités locales avaient en 1981 un pouvoir d'achat inférieur, pour financer les services de la municipalité, à celui de 1977.

Nous cherchons à observer non seulement l'accroissement total entre 1977 et 1981, mais aussi le schème sous-jacent de l'accroissement. La meilleure façon de voir s'il y a un schème sous-jacent et d'observer sa direction et de rapporter les changements d'une année à l'autre sur un graphique. La Figure 37 présente graphiquement le total des recettes locales pour les deux échantillons (petites et grandes villes) des Philippines.

La ligne de données des petites villes est pratiquement une droite, ce qui facilite la lecture des tendances précises des perceptions de recettes locales. Par contre, la courbe tracée pour les données des grandes villes n'est pas une ligne droite et il est donc plus difficile de voir exactement quelle est la tendance générale. Nous pouvons utiliser deux techniques pour éliminer les fluctuations d'une année à l'autre et tracer des droites qui décrivent le schème des tendances sous-jacentes.

Figure 37

Graphique des recettes locales totales, per capita

Echantillon des petites et grandes villes

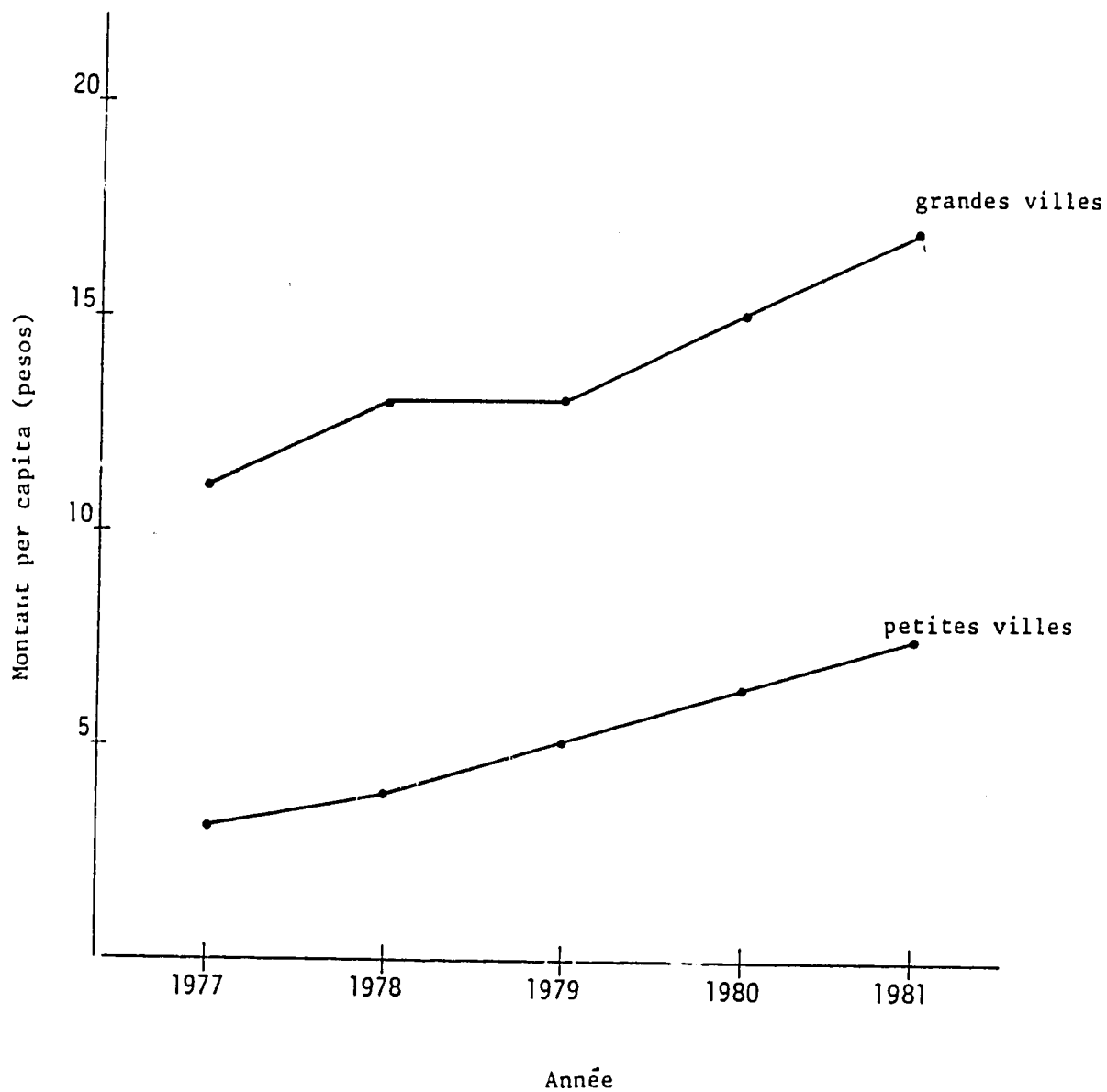


Figure 38  
"Moyennes mobiles" calculées à partir des données  
sur les recettes (per capita) pour  
l'échantillon des petites villes des Philippines

<u>Année</u>	<u>Impôt foncier</u>	<u>Taxe profess.</u>	<u>Rede- vances</u>	<u>Marchés abattoirs</u>	<u>Dons de l'Etat</u>	<u>Total</u>
1977/78	1,14	1,08	0,45	1,04	5,64	9,36
1978/79	1,18	1,29	0,49	1,32	5,56	9,85
1979/80	1,43	1,48	0,66	1,52	5,68	10,75
1980/81	1,82	1,70	0,66	1,56	6,34	12,07

La technique la plus simple est appelée la technique "des moyennes mobiles". Comme son nom l'indique, on utilise la moyenne des données de plusieurs années comme valeurs portées sur le graphique plutôt que les données d'une seule année. Par exemple, pour le calcul d'une moyenne mobile de deux ans, on prend la moyenne des données de 1977 et 1978 et on rapporte ce montant. La Figure 38 présente les calculs des moyennes mobiles pour les données sur les recettes de l'échantillon des petites villes.

Une technique plus élaborée est celle de la régression linéaire, c'est une technique statistique permettant d'ajuster une ligne droite aux données enregistrées pour la période quinquennale en question. Le calcul de la droite de régression linéaire est relativement compliqué; on peut la faire avec une calculatrice ou un ordinateur. La note technique à la fin de ce manuel donne la formule pour calculer (avec une calculatrice) la ligne de tendance se fondant sur une régression linéaire.

La Figure 39 présente les lignes de tendances pour les données sur le total des recettes des deux échantillons des Philippines, selon la technique de régression linéaire. Quand la ligne de tendances est une droite, il est bien plus facile de voir le taux d'accroissement précis dans le schéma sous-jacent des perceptions de recettes. Cette technique permet également de projeter les perceptions de recettes futures.

Cette technique permet non seulement de tracer la ligne de tendance de la perception des recettes totales, mais on peut également l'utiliser pour analyser l'accroissement des recettes pour chaque source individuelle.

Sur la Figure 40, nous observons les lignes de tendance de l'impôt foncier, de la taxe professionnelle, des droits de marchés, des droits d'abattage ainsi que des dons de l'Etat.

Ces graphes sont très utiles car ils permettent d'une part de comparer rapidement les sources de recettes entre les grandes et petites villes et d'autre part d'observer les taux de croissance relatifs dans les deux groupes. L'examen de ces lignes de tendance révèle que:

- l'impôt foncier et les droits de marché s'accroissent plus rapidement dans les grandes municipalités que dans les petites, (toujours pour l'échantillon).
- les taxes professionnelles s'accroissent au même taux dans les deux groupes, mais le montant per capita est à un niveau bien plus élevé dans les grandes villes.
- les recettes totales s'accroissent environ au même taux dans les deux groupes de municipalité avec néanmoins un niveau plus élevé per capita pour les grandes villes. Cependant, les dons de l'Etat s'accroissent à un taux bien plus rapide dans les petites villes, ce qui compense la croissance plus lente des recettes perçues au niveau local (impôt foncier, taxe professionnelle, droits de marchés/d'abattage).

Figure 39

Lignes de tendances des recettes locales totales  
(Calcul de régression linéaire)

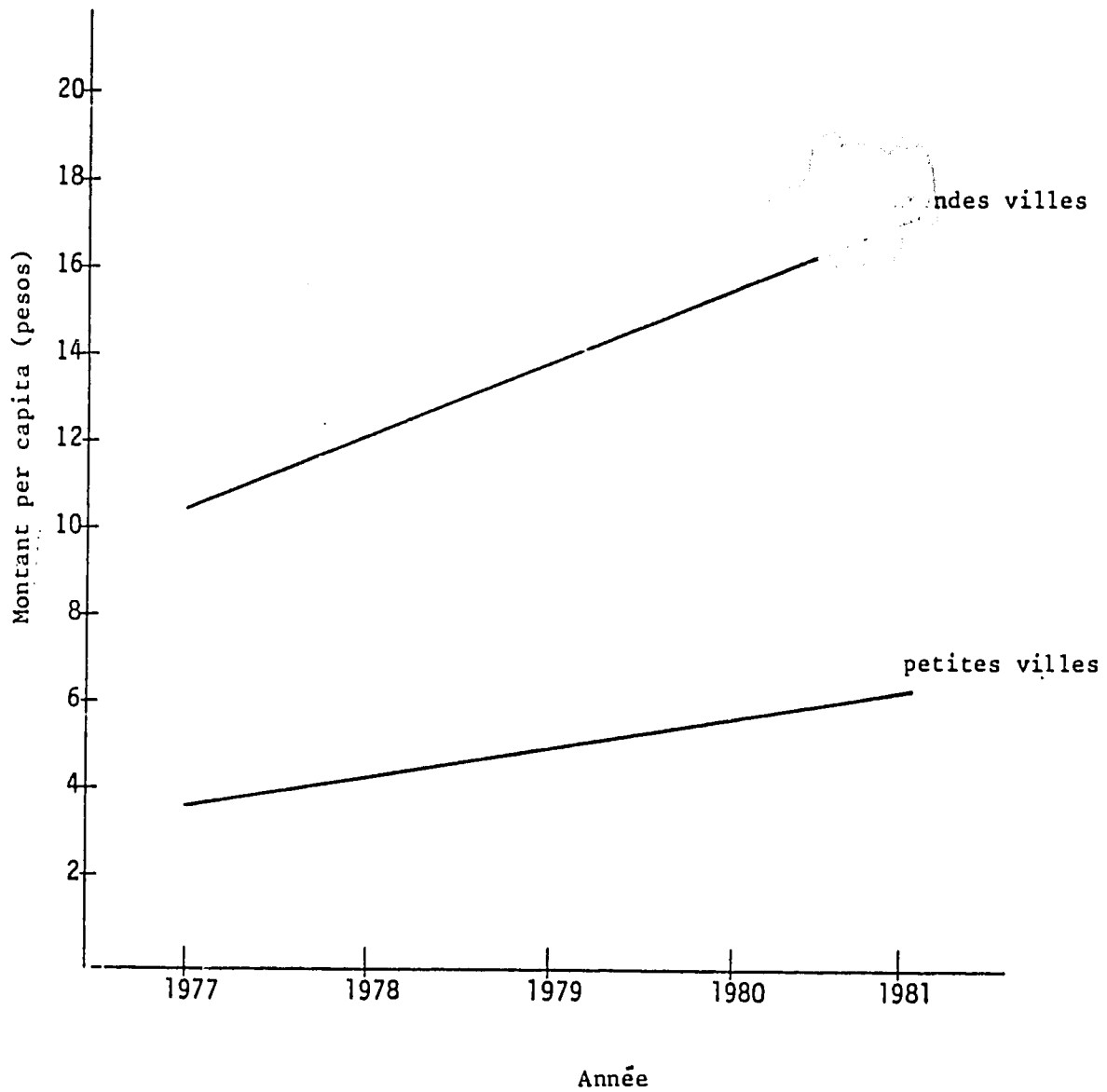
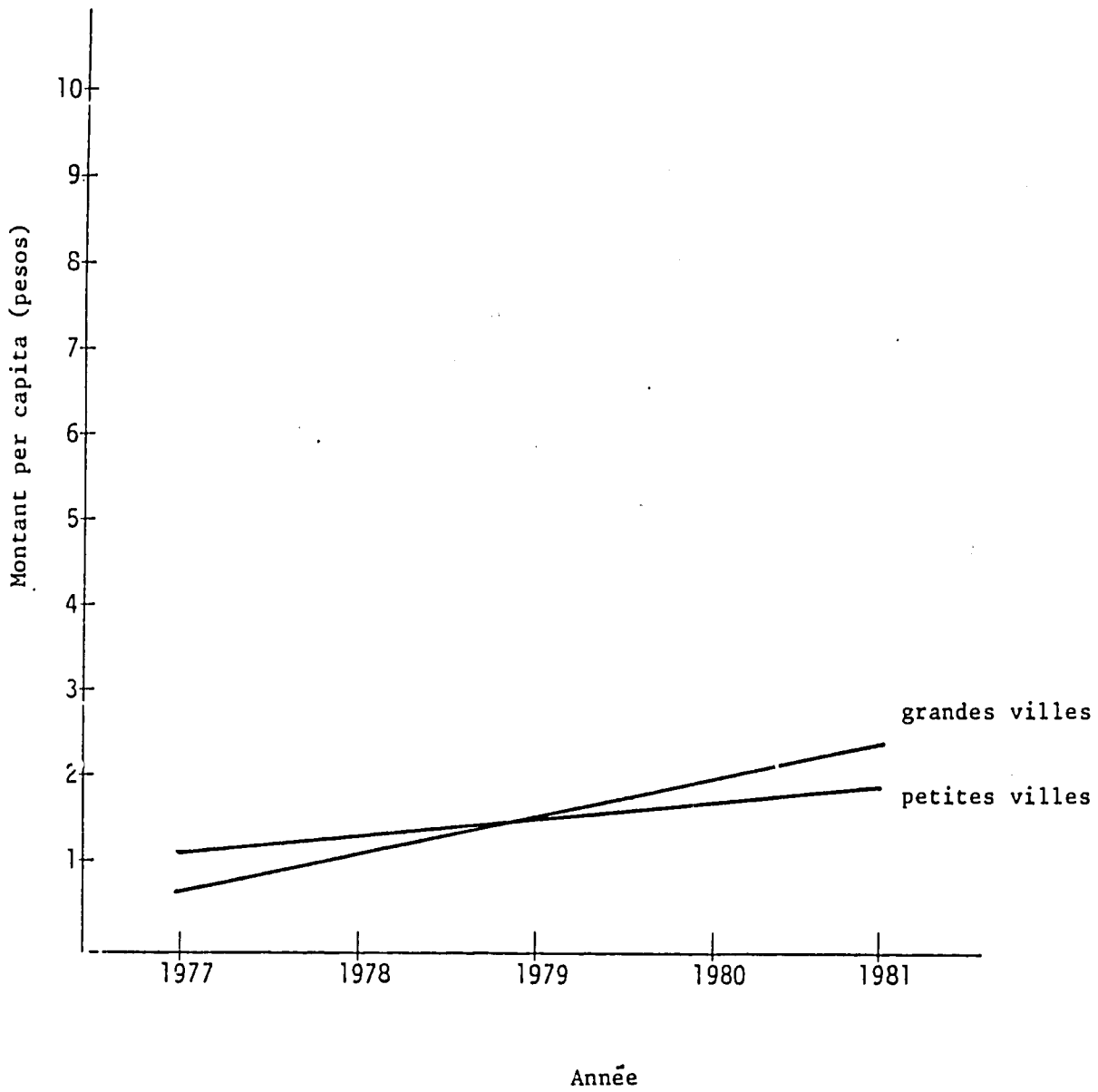




Figure 40

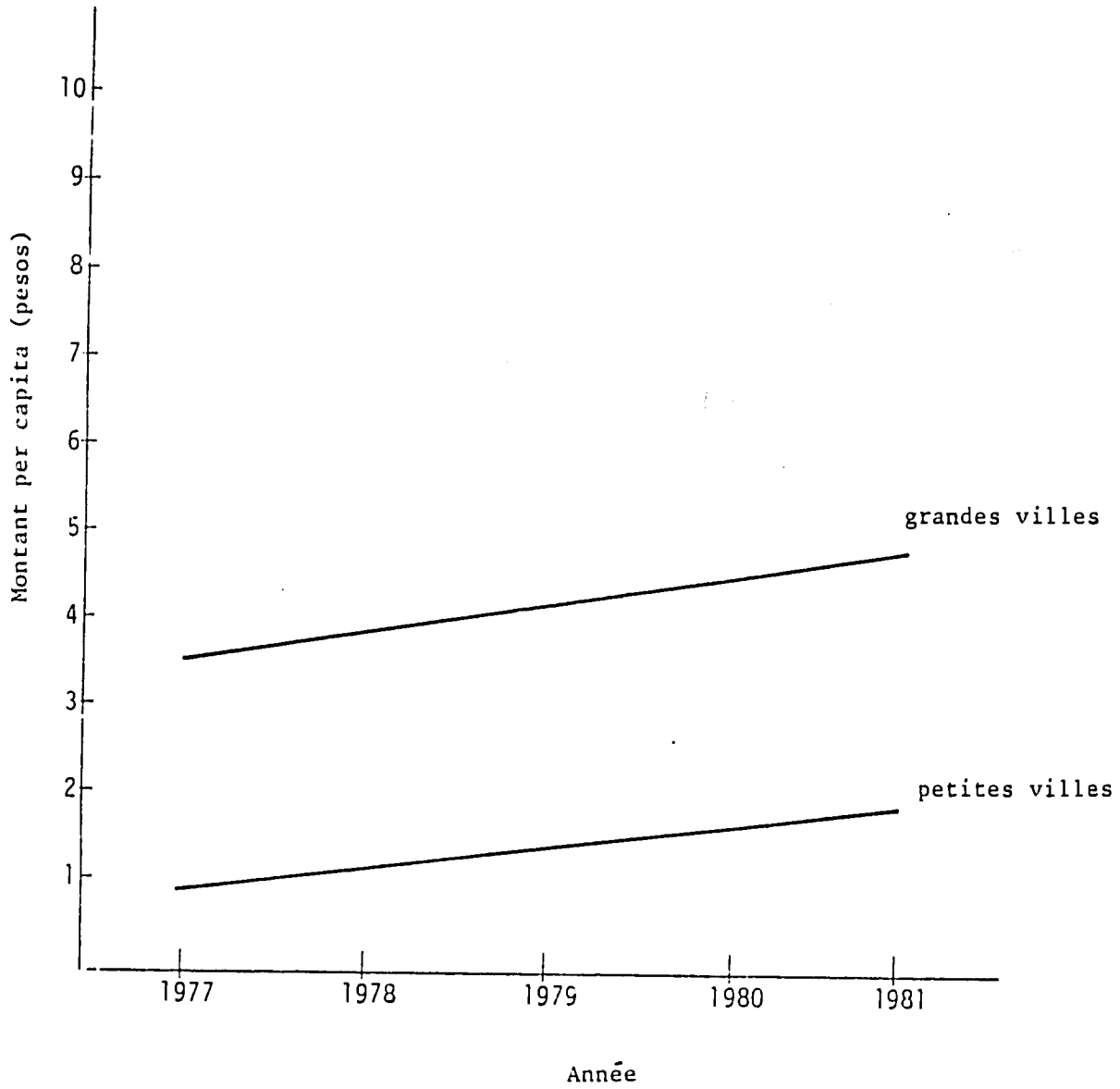
Tendances de l'impôt foncier (per capita)



Graphique des lignes de tendance des sources de recettes individuelles  
Echantillon des Philippines

Figure 40a

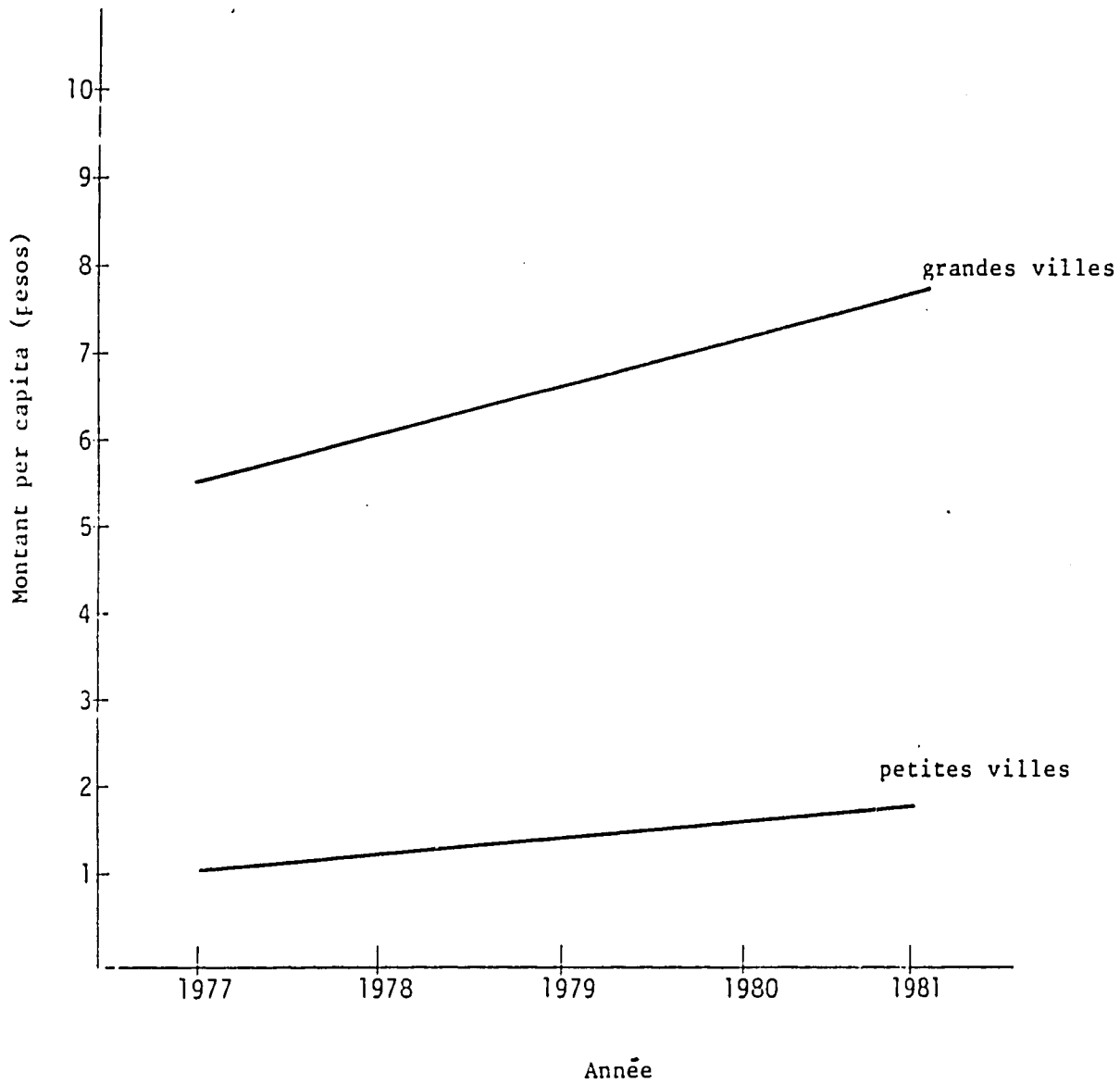
Tendances de la taxe professionnelle  
(per capita)



Graphe des lignes de tendance des sources de recettes individuelles  
Echantillon des Philippines

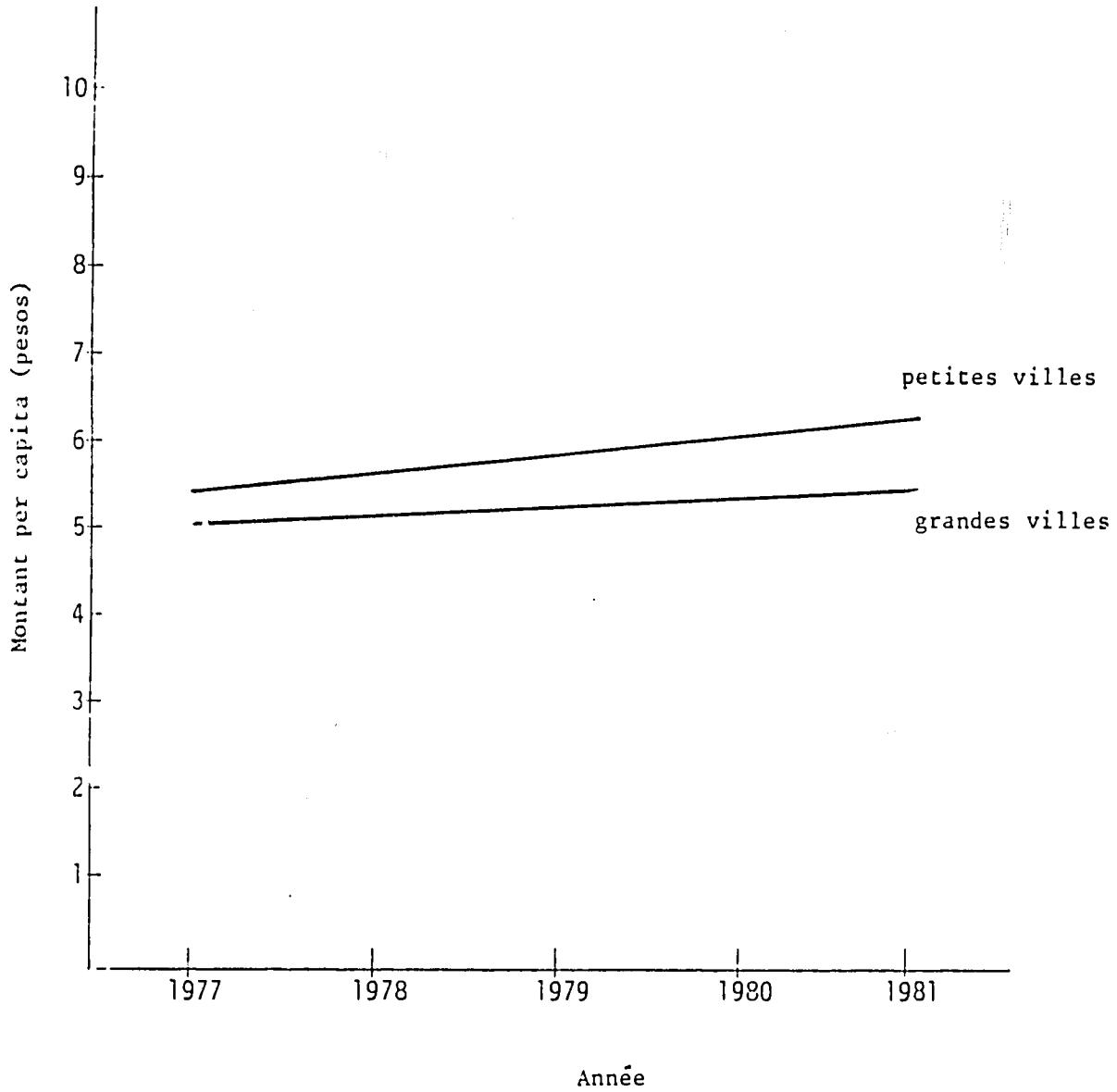
Figure 40 b

Droits de marché/droits à l'abattage



Grphe des lignes de tendance des sources de recettes individuelles  
Echantillon des Philippines

Figure 40 C  
Dons de l'Etat (per capita)



Graphique des lignes de tendance des sources de recettes individuelles

Echantillon des Philippines

Ces analyses des données d'un groupe fournissent une toile de fond pour l'utilisation de ces données à des fins comparatives. Toutes les comparaisons que nous allons faire à présent avec des données d'une seule ville prendront en compte ces tendances générales de composition et d'accroissement.

### 3.2.3 Comparaisons des rendements

A présent qu'on a une bonne notion des schèmes des recettes d'un groupe de villes, nous pouvons utiliser ces données pour faire des comparaisons. Dans cette section, nous ferons deux types d'analyse comparative:

- les comparaisons basées sur l'analyse des tendances
- l'analyse du potentiel de recettes.

Le premier type d'analyses compare les tendances de la perception de recettes d'une municipalité et le schème observé dans les données sur le groupe de municipalités. On s'intéresse tout particulièrement aux différences significatives entre les tendances des données du groupe et les tendances observées dans les données sur les recettes d'une seule municipalité.

Afin d'illustrer comment on utilise des données de groupe pour faire des comparaisons, nous examinerons le cas de la ville de Culasi qui est l'une des quatorze villes composant notre échantillon des Philippines. Dans cet exemple, on se concentre sur les ressources provenant de la taxe professionnelle. Pour pouvoir comparer, il faut d'abord calculer la ligne de tendance basée sur l'évolution d'une année à l'autre du produit de la taxe professionnelle. Le graphe de la Figure 41 présente la courbe de recettes qui ont été perçues au titre de la taxe professionnelle pour la ville de Culasi, la ligne de tendance pour cette ville fondée sur une équation de régression linéaire et la ligne de tendance de la moyenne des recettes de la taxe professionnelle du groupe des petites villes.

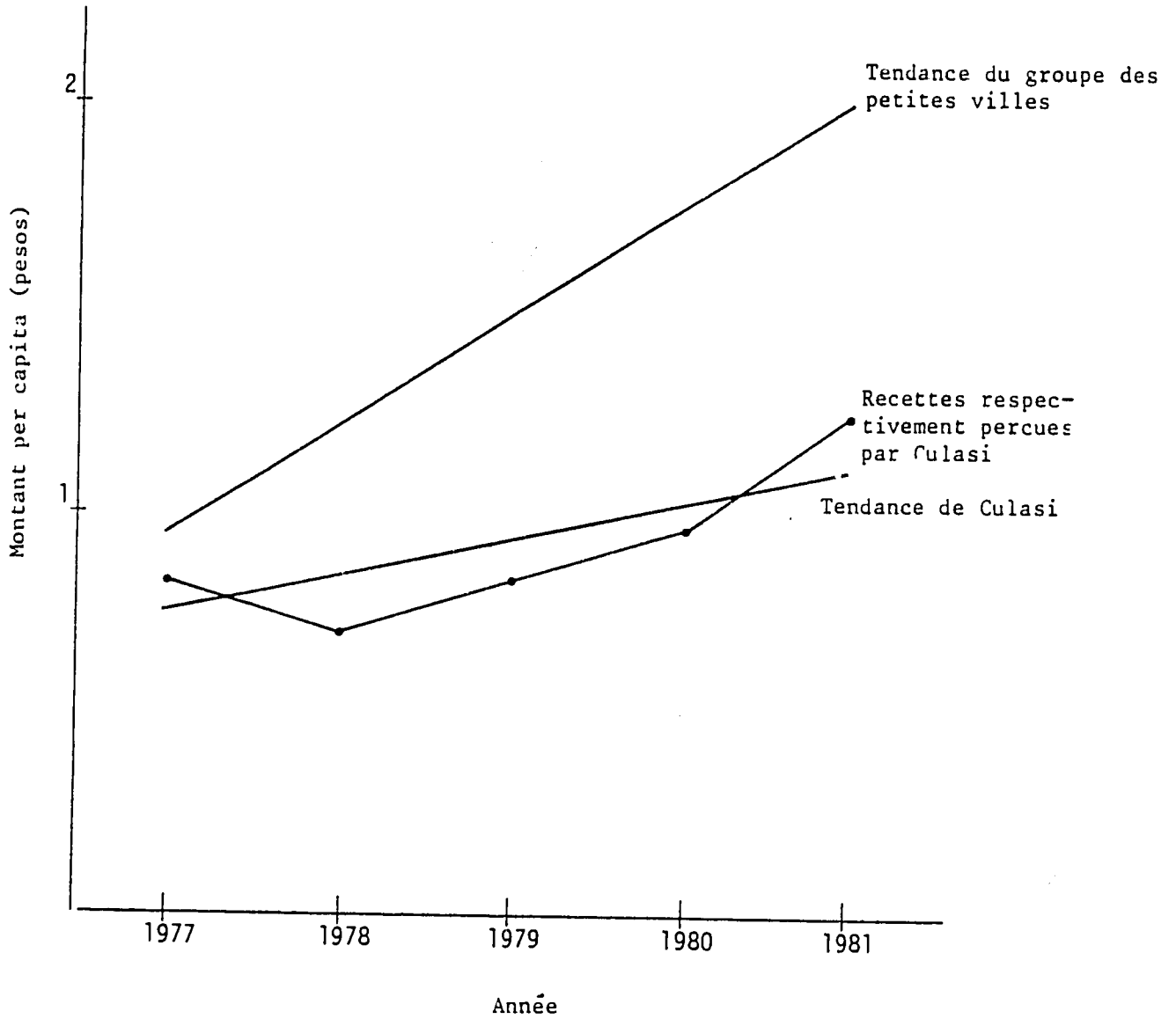
Un premier examen rapide de la ligne de tendance de Culasi montre que les recettes provenant de la taxe professionnelle augmentent régulièrement. Mais, si l'on compare la ligne de tendance de Culasi et celle du groupe de municipalités, nous observons que les recettes per capita perçues dans la ville de Culasi sont inférieures à la moyenne enregistrée pour le groupe des autres municipalités. En plus, le taux d'accroissement des recettes de la taxe professionnelle à Culasi est plus faible que celui de la ligne de tendance du groupe, indiquant par là que Culasi prend de plus en plus de retard.

Ce qui est particulièrement inquiétant est que la ville de Culasi est une des plus grandes au sein du groupe des petites villes. De ce fait, comme nous l'avons mentionné auparavant, les résultats des recettes de cette ville devraient ressembler de plus en plus à ceux de l'échantillon des grandes villes. Par conséquent, les recettes de la taxe professionnelle devraient augmenter à un taux plus rapide que celui des autres villes plus petites. Le fait qu'on assiste à l'opposé inquiète tout particulièrement les responsables de la ville de Culasi.

Figure 41

Comparaison du rendement de la taxe professionnelle

Tendance de Culasi comparée à la moyenne du groupe



Ce type d'analyse comparative peut être appliqué à n'importe quelle source de recettes locale. Cependant, une fois qu'on a constaté que certaines sources de recettes ont un taux d'accroissement plus faible que prévu, comment pouvons-nous déterminer quel serait la rentabilité potentielle si l'on améliorerait les résultats de ces recettes? Cette question fait l'objet de la section suivante de ce chapitre.

#### ANALYSE DU POTENTIEL DE RECETTES

Un des résultats les plus importants de l'analyse des recettes est d'identifier où on peut augmenter les rendements. Pour identifier ces domaines, il faut d'abord établir le montant disponible qu'une municipalité devrait percevoir pour telle ou telle source de recettes. De manière idéale, comme nous l'avons mentionné auparavant nous aimerions connaître le vrai montant de recettes disponibles pour chaque source. Cependant, dans la plupart des cas, on ne dispose pas des informations nécessaires pour estimer de manière exacte le montant de recettes. Par conséquent, nous avons besoin d'une méthode de remplacement pour fixer des objectifs en matière de perception de recettes.

Les données comparatives relatives à un groupe de villes constituent une méthode pour estimer les objectifs de montant de recettes que celle ou telle ville devrait percevoir. A partir des analyses de données, faites ci-dessus, nous connaissons le produit per capita perçu dans d'autres villes. Par conséquent, nous pouvons choisir des objectifs per capita, fondés sur l'expérience du groupe de villes.

Cette approche est complètement différente du concept d'"effort fiscal" qu'on utilise fréquemment pour mesurer les résultats de la mobilisation de ressources financières dans le cadre de l'analyse des finances municipales. Dans l'analyse de l'effort fiscal, on cherche à comparer les recettes publiques perçues au montant total des ressources ou du patrimoine de la communauté. Bien qu'en théorie il s'agisse d'un concept très valable, l'approche de l'effort fiscal pose de sérieux problèmes de mesures dans la pratique, et s'est avérée peu utile aux responsables locaux dans leurs efforts pour augmenter les ressources financières. Par contre, l'approche du potentiel de recettes est conçue pour identifier où il est possible d'augmenter les résultats en se fondant strictement sur des comparaisons entre les différentes collectivités locales.

En cherchant à fixer les objectifs per capita dans le cadre de l'analyse du potentiel de recettes, on peut utiliser soit les moyennes per capita provenant des données du groupe de notre étude, soit nous pouvons prendre des objectifs fondés sur la perception des recettes de municipalités qui ont eu les meilleurs résultats. Etant donné qu'on s'intéresse au montant de recettes potentiel d'une municipalité, nous proposons d'utiliser les objectifs se fondant sur les municipalités les plus "performantes".

Pour montrer les différentes étapes d'un tel processus, nous calculerons les objectifs en matière de recettes avec les données du groupe des Philippines, en utilisant la moyenne des deux produits per capita les plus élevés pour chaque source de recettes et pour chaque année. Vu que les grandes et les

petites villes ont des résultats très différents au niveau de leurs perceptions de recettes très différents, on devrait calculer séparément les objectifs de recettes pour les deux groupes.

Utiliser de tels objectifs demande à ce que l'analyste qui s'en occupe soit bien renseigné sur les municipalités en question. Il peut y avoir des municipalités qui ont une base économique spécifique, par exemple elles peuvent être des centres touristiques ou se trouver dans des régions de ressources minières. Pour ces cas particuliers, les données sur les finances de cette municipalité doivent être utilisées avec beaucoup de circonspection lors de l'analyse du potentiel de recettes.

La Figure 42 présente les différentes étapes pour calculer les objectifs de recettes potentielles basés sur l'échantillon des villes des Philippines. Ce calcul nous donne des objectifs de recettes qui représentent les montants perçus dans les municipalités qui ont eu les meilleurs résultats chaque année. Il s'agit d'objectifs qui sont réalisables puisqu'ils se fondent sur ce que les villes ont été capables de réaliser. La Figure 43 présente les objectifs de recettes calculés pour les deux groupes (petites et grandes villes).

Les objectifs notés dans la Figure 43 indiquent le montant qu'une municipalité de ce groupe devrait percevoir si elle était aussi performante que les municipalités les plus performantes. La différence entre l'objectif et le montant perçu par une municipalité est appelée "le montant perdu" de recettes potentielles pour la source de recettes donnée. Par exemple, si la ville X a perçu en 1981 3 pesos per capita au titre de l'impôt foncier et que l'objectif est de 4,06 pesos, on peut dire que la ville X "a perdu" 1,06 pesos per capita pour cette année.

A présent, nous allons faire un pas de plus dans cette analyse et nous allons estimer le montant total des recettes qu'une municipalité aurait pu percevoir si elle avait réalisé son potentiel. Pour ce faire, on multiplie l'objectif de recettes per capita par le nombre d'habitants de la municipalité et nous obtenons le potentiel de recettes totales. Puis nous soustrayons le produit effectivement perçu par la municipalité en question pour déterminer quel est le potentiel de recettes supplémentaires pour n'importe quelle source de recettes de cette municipalité. Ce total nous permet de voir quel serait le rendement potentiel que l'on pourrait obtenir en améliorant l'efficacité de la perception des recettes.

Pour illustrer l'application de cette technique, nous avons préparé l'analyse de cas suivante de plusieurs villes sélectionnées dans l'échantillon des Philippines.



Figure 42

Calcul des objectifs de recettes  
potentielles

Identifier les deux produits per capita de recettes les plus élevés pour chaque source de recettes et sur chaque année. Faire la moyenne de ces deux produits (pour chaque source de recettes et sur chaque année). Vous obtenez les objectifs de recettes.

Exemple: Dans le cas de l'échantillon des petites villes des Philippines, nous avons les produits suivants per capita pour 1981. On a encerclé les deux produits les plus élevés dans chaque source de recettes → la moyenne de ces deux produits est l'objectif de recettes fixé pour cette source pour l'année 1981.

<u>Ville</u>	<u>Impôt foncier</u>	<u>Taxe professionnelle</u>	<u>Droit de marché et d'abatage</u>
Bontoc	1,66	1,76	0,91
Bugasong	1,89	0,59	2,62
Culasi	1,71	1,0	2,3
Libertad	1,24	0,75	1,37
Liloan	2,15	2,77	0,34
Pilar	3,41	0,38	1,62
Sapian	3,60	1,60	1,97
Sogod	1,58	4,44	2,09
Sto Domin	2,18	3,76	2,80
Tibiao	1,5	0,59	1,82
Objectif de recettes	3,50	4,10	2,72

Figure 43

Objectif de recettes per capita pour les grandes et les petites  
villes, 1977- 1981  
(pesos des Philippines)

	<u>Année</u>	<u>Impôt foncier</u>	<u>Taxe professionnelle</u>	<u>Redevances</u>	<u>Marchés abattoirs</u>	<u>Dons de l'Etat</u>	<u>Total</u>
Petites villes	1977	1,93	2,25	1,09	2,34	7,39	15,01
	1978	1,56	3,17	1,02	2,31	7,25	15,31
	1979	1,88	3,39	1,45	2,68	7,11	16,51
	1980	2,49	4,16	1,51	2,78	6,98	17,92
	1981	3,51	4,11	1,25	2,72	8,83	20,41
Grandes villes	1977	1,32	4,08	1,42	7,88	5,58	20,28
	1978	1,04	4,94	1,58	10,28	5,45	23,29
	1979	1,16	5,29	1,54	8,71	5,33	22,03
	1980	1,70	5,66	1,51	11,37	5,20	25,44
	1981	4,06	6,49	2,04	11,30	6,35	30,24

#### ETUDE DE CAS: Analyse du potentiel de recettes

La Figure 44 présente le potentiel de recettes supplémentaires pour trois municipalités choisies dans l'échantillon des petites villes au sein des municipalités des Philippines. Les montants indiqués sont les montants additionnels qui, selon nos estimations, auraient dû être percus si la municipalité avait été aussi efficace que les deux villes les plus performantes de notre échantillon. Les montants négatifs indiquent que la municipalité en question a eu des résultats supérieurs à la moyenne des deux villes qui sont en tête--c'est-à-dire que la municipalité a été parmi les deux meilleures de l'année.

Quand on analyse la Figure 44, il faut d'abord regarder où les montants étaient les plus élevés dans le cas de chaque municipalité pour n'importe laquelle des deux années. En effet les montants les plus élevés indiquent où il est le plus rentable de procéder à des améliorations au niveau de la perception de recettes, cela nous indique également où il peut y avoir problèmes au niveau de la perception des recettes. Ces catégories sont celles où il faut investir pour améliorer le taux de recouvrement car c'est là que ça devrait être le plus rentable pour les municipalités.

La lecture de la Figure 44 nous indique que Saipan devrait concentrer ses efforts d'abord sur la taxe professionnelle qui a le potentiel le plus élevé. De la même manière, Sogod devrait se focaliser sur l'impôt foncier et Culasi sur la taxe professionnelle et l'impôt foncier.

De 1977 à 1981, on a assisté à des améliorations dans certaines sources de recettes. Pour Culasi, les résultats ont été meilleurs pour les recettes provenant des marchés et des abattoirs et Sogod a enregistré un meilleur rendement de la taxe professionnelle.

La lecture de cette Figure permet non seulement d'identifier où il y a le meilleur potentiel de rendement, mais révèle également certaines anomalies qui demandent une enquête plus approfondie. Par exemple, on s'attendrait à ce que les taxes professionnelles et sur les droits de marché soient au même niveau puisqu'elles sont en général toutes deux liées au niveau d'activité économique des municipalités. Cependant si l'on regard les résultats de Culasi on remarque que les droits de marché ont un bon rendement mais que les taxes professionnelles en 1981 sont en-dessous de l'objectif.

Il faut souligner que l'analyse décrite ci-dessus est utilisée comme point de départ d'une recherche plus approfondie sur les raisons qui font que telle ou telle source de recettes a de mauvais résultats. Cette analyse ne permet pas d'évaluer de manière critique le fonctionnement de la gestion, et ne devrait d'ailleurs pas être utilisé pour juger la gestion municipale. Cette analyse doit être utilisée comme instrument servant à voir où il faut concentrer les efforts pour avoir de meilleurs rendements.

Finalement, il faudrait noter que cette analyse constitue une approche d'estimation modérée du potentiel de recettes. Elle suppose simplement que les municipalités au sein d'un groupe similaire peuvent mobiliser le même montant de recettes que celui des villes du groupe les plus performantes.

Figure 44

Potentiel des recettes des villes sélectionnées  
(Pesos des Philippines)

<u>Ville</u>	<u>Année</u> (pop.)	<u>Total de</u> <u>l'impôt</u> <u>foncier</u>	<u>Taxe profes.</u>		<u>Marchés</u> <u>abattoirs</u>	<u>Dons de</u> <u>l'Etat</u>	<u>Total</u>
				<u>Redevances</u>			
Sapian	1977 (17900)	- 1495	37649	19502	21689	61072	138413
	1981 (19000)	- 1814	47954	23666	14017	78787	162250
Culasi	1977 (24400)	27308	36295	23366	33493	35209	155670
	1981 (26100)	46782	79454	22910	8708	34606	199460
Sogod	1977 (25100)	14038	6985	27346	5763	43686	97820
	1981 (26600)	51185	- 9073	23177	16626	57664	139579

En fait il se peut que toutes les municipalités du groupe puissent améliorer considérablement leurs rendements; auquel cas, l'analyse du potentiel de recettes décrite ci-dessus va sous-estimer le réel potentiel de recettes. Cependant cette technique peut, au minimum, identifier les domaines prioritaires où les rendements de recettes peuvent être augmentés et les responsables des municipalités peuvent s'en servir pour déterminer les recettes au niveau desquelles on va agir de manière concertée.

### 3.2.4 Projection des tendances dans les recettes

Si on veut améliorer la gestion financière, les responsables locaux doivent pouvoir projeter le montant éventuel des recettes futures. Ils ont besoin de cette information pour déterminer le barème d'imposition et pour voir s'ils peuvent assumer un prêt. Le Chapitre V de ce manuel expose les techniques permettant de projeter "l'équilibre financier" des collectivités locales. La présente section ne traite que des recettes de cette équation et constitue un apport essentiel dans l'analyse de l'équilibre financier.

Deux types de projections de recettes nous intéressent:

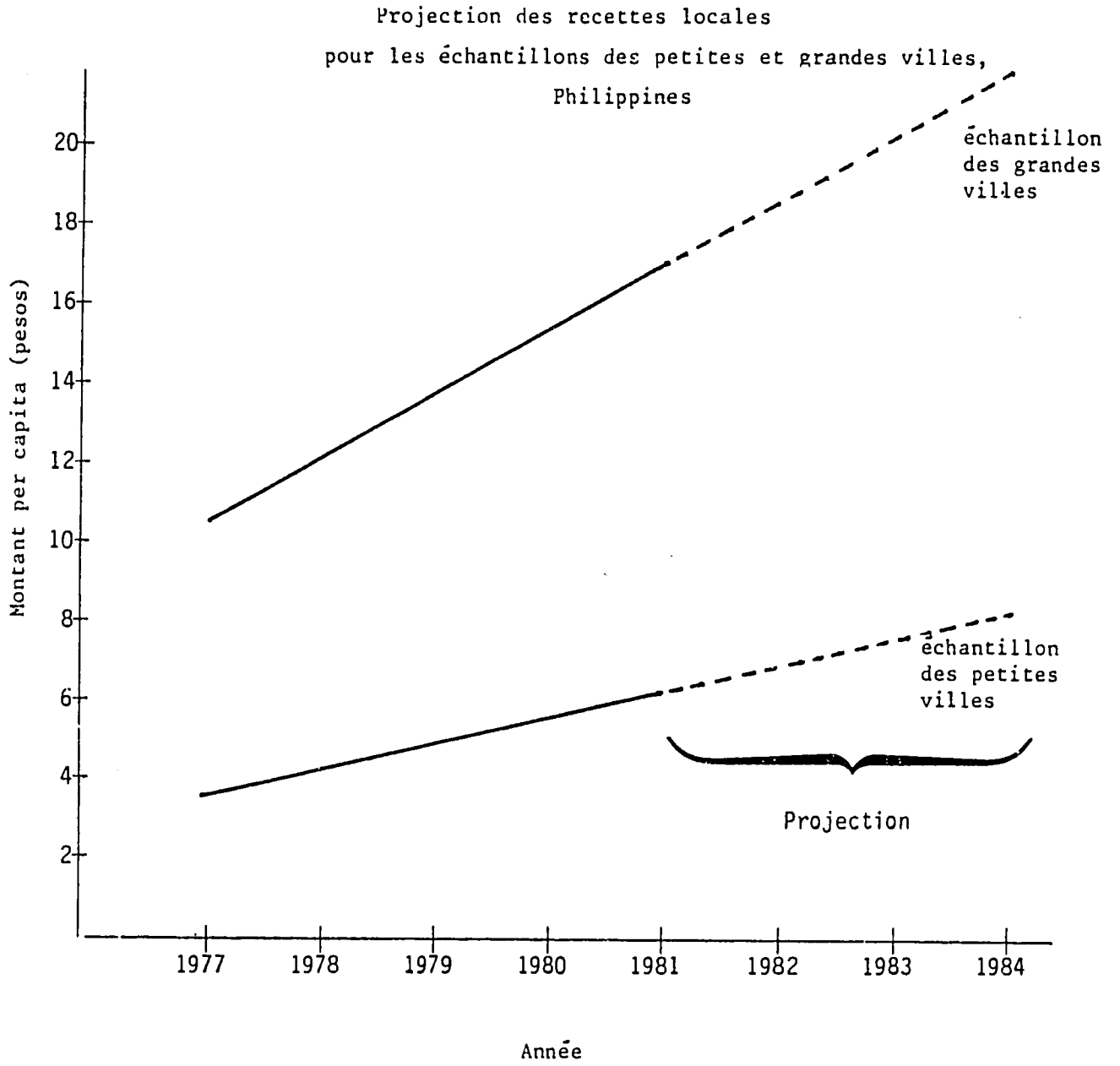
- prévoir le montant de recettes en se basant sur les chiffres du passé
- estimer le montant de recettes qu'on pourrait percevoir si on améliorerait les performances de la mobilisation des ressources.

Faire des projections sur la base des montants enregistrés par le passé signifie qu'on fonde l'estimation future sur la continuité des tendances du passé. Cela demande simplement qu'on étende dans le futur notre analyse des lignes de tendance du présent, on peut utiliser soit la ligne des moyennes mobiles ou la ligne de régression linéaire. La ligne de régression linéaire étant une droite, on peut l'utiliser plus facilement pour les projections. La Figure 45 présente des projections de lignes de tendance pour l'échantillon choisi des Philippines, se fondant sur la ligne de régression linéaire calculée à partir des données de 1977 et 1981 de la Figure 39. Dans le graphique 45, on continue simplement de tracer la ligne de tendances pour les trois années à venir.

Il faut faire attention quand on trace ces lignes trop loin dans le futur, car il faut se rappeler que de telles projections se basent sur l'hypothèse que les tendances observées actuellement se maintiendront dans le futur. Etant donné les limites de cette hypothèse, les projections des lignes de tendance qui vont au-delà de deux ou trois dans le futur devraient être considérées avec beaucoup de circonspection.

La confiance que nous pouvons avoir en ces projections dépend également du degré d'exactitude de la ligne de tendance, (calculée par régression linéaire) par rapport aux résultats effectivement enregistrés par le passé. En effet la ligne de tendances est calculée comme étant "le meilleur ajustement linéaire" des données disponibles. Mais si les données varient énormément d'une année à l'autre, la droite de tendances ne sera pas ajustée de manière précise aux

Figure 45



points représentant les données. La Figure 46 illustre cette remarque, elle présente deux lignes de tendances qui sont ajustées aux données par un calcul de régression linéaire. La courbe A est bien ajustée aux points des données mais la courbe B ne l'est pas. Par conséquent, nous sommes plus confiants en utilisant la courbe A pour projeter les tendances que nous le serions en utilisant la courbe B.

La Figure 45 présente les projections des recettes totales pour notre échantillon des Philippines pour les trois années qui suivent celles pour lesquelles nous disposons de données. Nous pouvons également réaliser le même type de projections pour les sources de recettes prises individuellement. Ces projections nous indiquent quel montant de recettes devrait être atteint si les conditions ne changent pas. En même temps, l'analyse des recettes potentielles présentée ci-dessus indiquent que dans beaucoup de municipalités on peut grandement améliorer les résultats. Y-a-t-il moyen de tenir compte de ce potentiel dans nos projections?

La réponse est oui, nous pouvons effectivement faire des projections de données relatives "aux recettes potentielles" de la même manière que nous projetons les perceptions de recettes (voir ci-dessus). Pour n'importe quelle ville donnée, nous pouvons tracer une ligne du potentiel de recettes comparé aux montants effectivement percus, (un tel exemple est montré dans la Figure 47). La ligne de tendance du potentiel de recettes dans ce graphe indique le montant de recettes potentielles estimé pour la période 1982 à 1986. Si nous supposons qu'il faudra plusieurs années pour que cette ville réalise à 100 pour cent son objectif de potentiel, nous pouvons prévoir que l'accroissement possible des recettes suive la courbe indiquée dans la Figure 48.

La Figure 48 indique deux options de projections, l'une suppose que le potentiel sera réalisé à 100 pour cent après quatre années, la deuxième suppose que ce potentiel ne sera réalisé qu'à cinquante pour cent pour la même période. Il est évident que pour déterminer combien une collectivité locale va pouvoir augmenter ses recettes dépend bien plus du jugement personnel que d'une formule toute faite. Cependant aux fins de présenter des techniques analytiques, nous pouvons utiliser ces deux options sommaire comme base rudimentaire pour donner des exemples.

Ce type de projections de tendances permet d'établir des limites inférieures des limites supérieures aux perceptions de recettes futures. Par exemple on ne prévoit pas qu'une ville qui jusqu'à présent a eu un taux de recouvrement bien inférieur à son potentiel de recettes, va soudainement percevoir un montant supérieur au potentiel de recettes fixé. Par conséquent, nous pouvons utiliser la projection du potentiel de recettes comme l'hypothèse haute des perceptions de recettes futures. Parallèlement, nous pouvons utiliser la projection de la ligne de tendance fondée sur les résultats du passé comme l'hypothèse basse dans nos prévisions.

La Figure 49 présente graphiquement les deux hypothèses basse et haute (basées sur les données de la Figure 48) et la marge de variation prévue des recettes prévues. Dans cet exemple, nous avons utilisé comme limite supérieure la ligne de tendance qui suppose que l'administration locale peut réaliser la moitié de son potentiel de recettes sur la période des quatre ans. Ce type de projection de recettes est extrêmement utile pour les analyses de l'équilibre financier qui est le sujet du Chapitre V.

Figure 46

Exemple «du meilleur ajustement» des lignes de tendance  
(par calcul de régression linéaire)

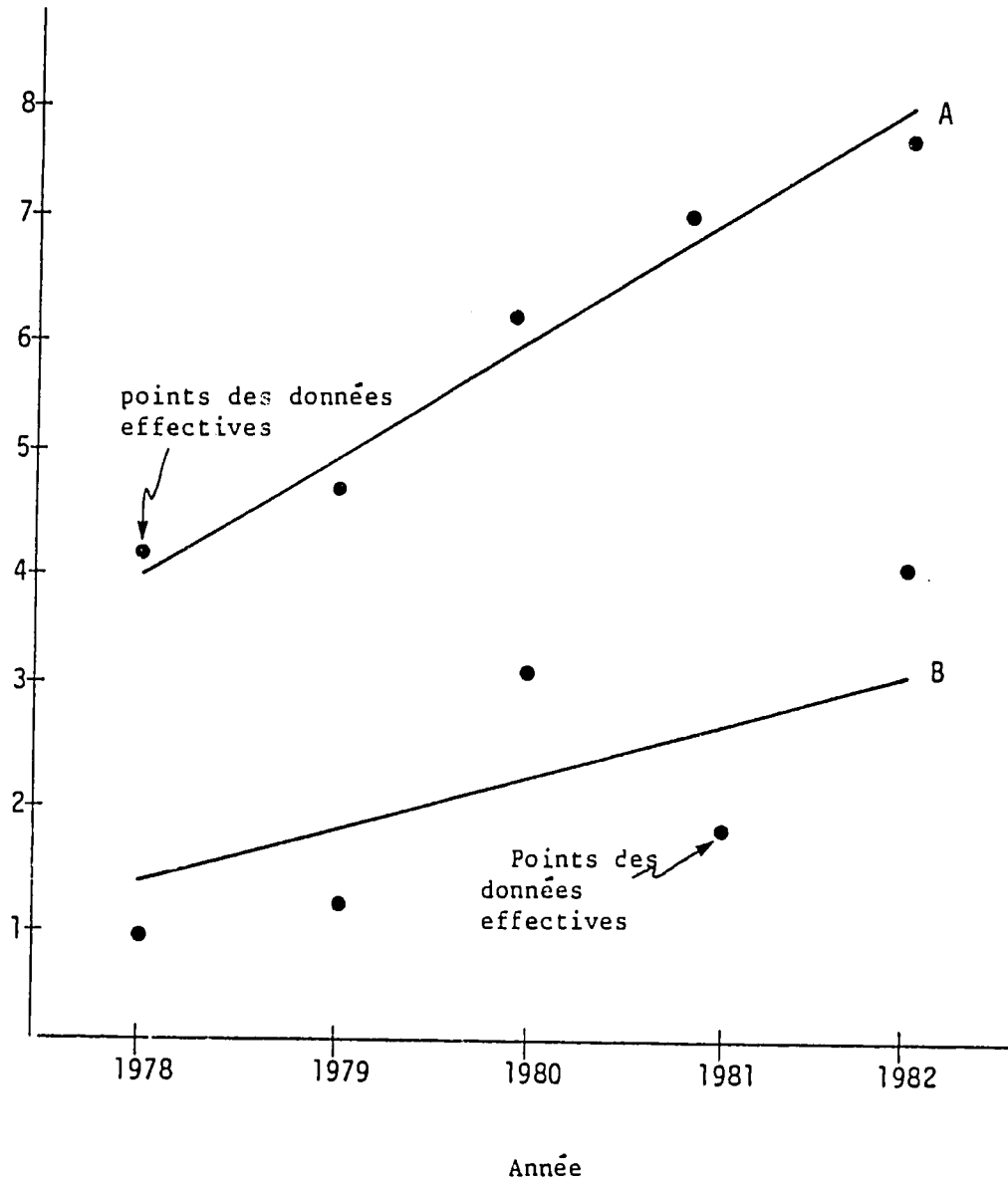




Figure 47

Projection du potentiel de recettes contre projection  
fondée sur le recouvrement effectif

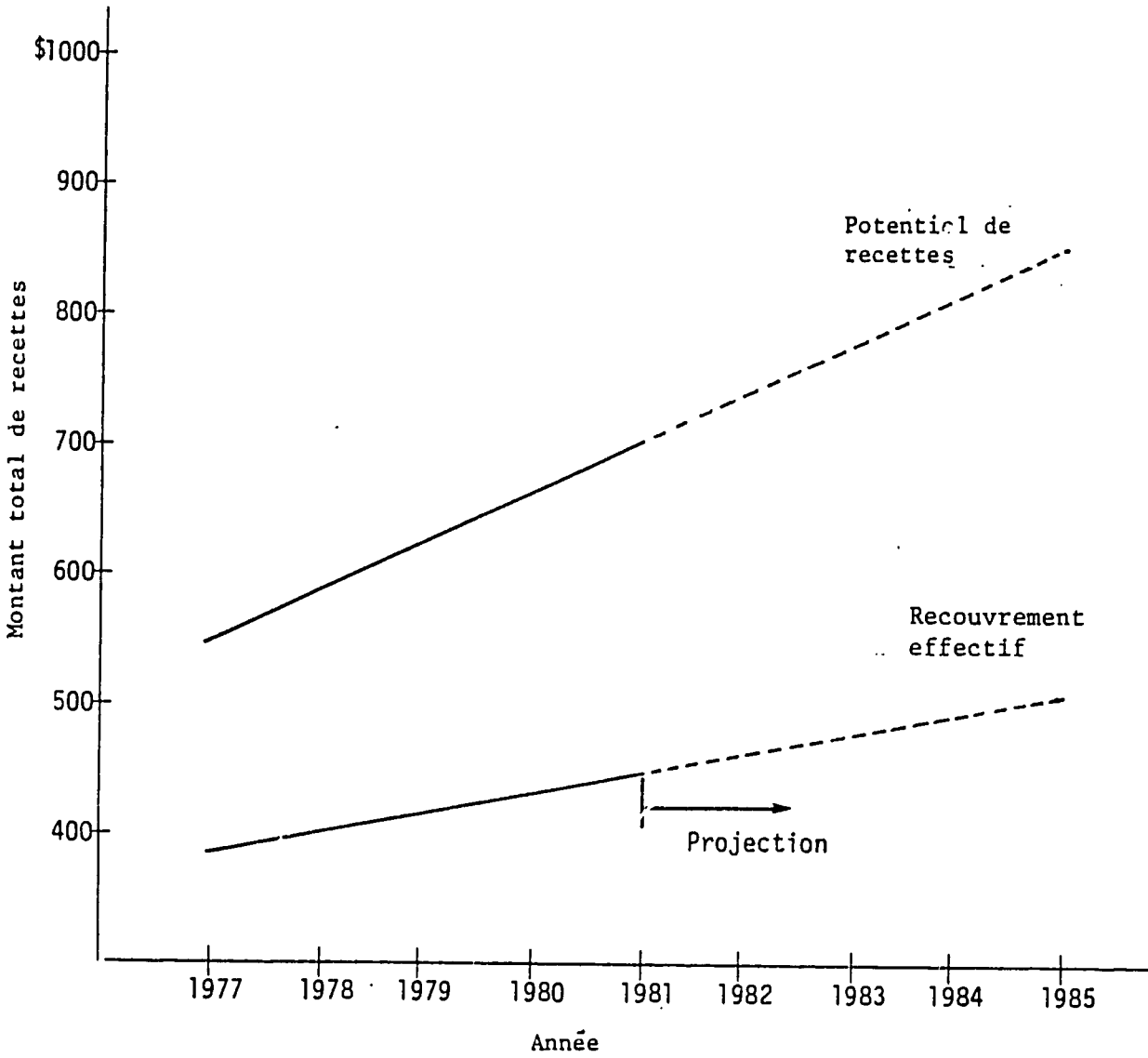


Figure 48

Options de projection de recettes supposant  
a) Potentiel de recettes réalisé à 100%  
b) Potentiel de recettes réalisé à 50%

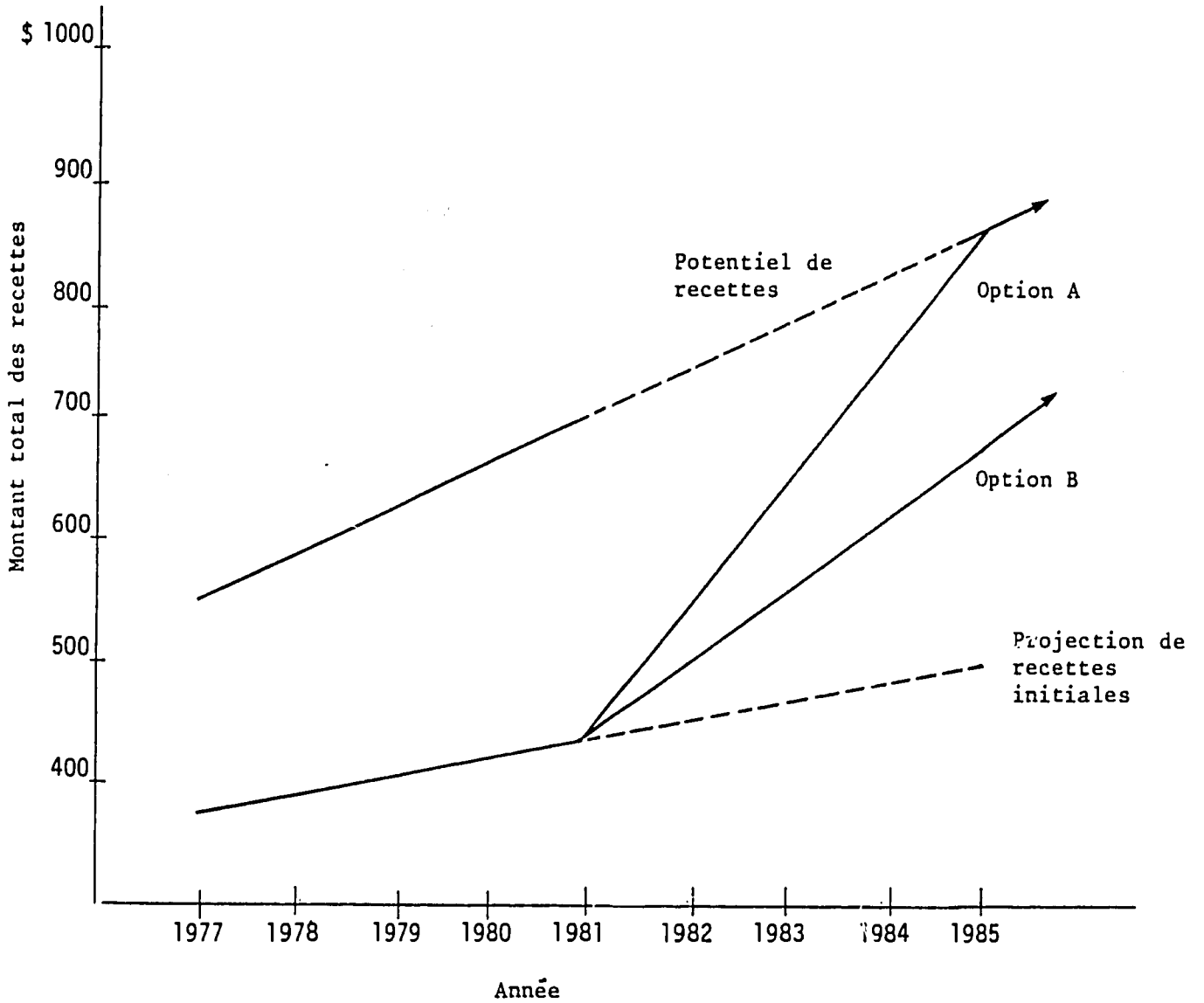
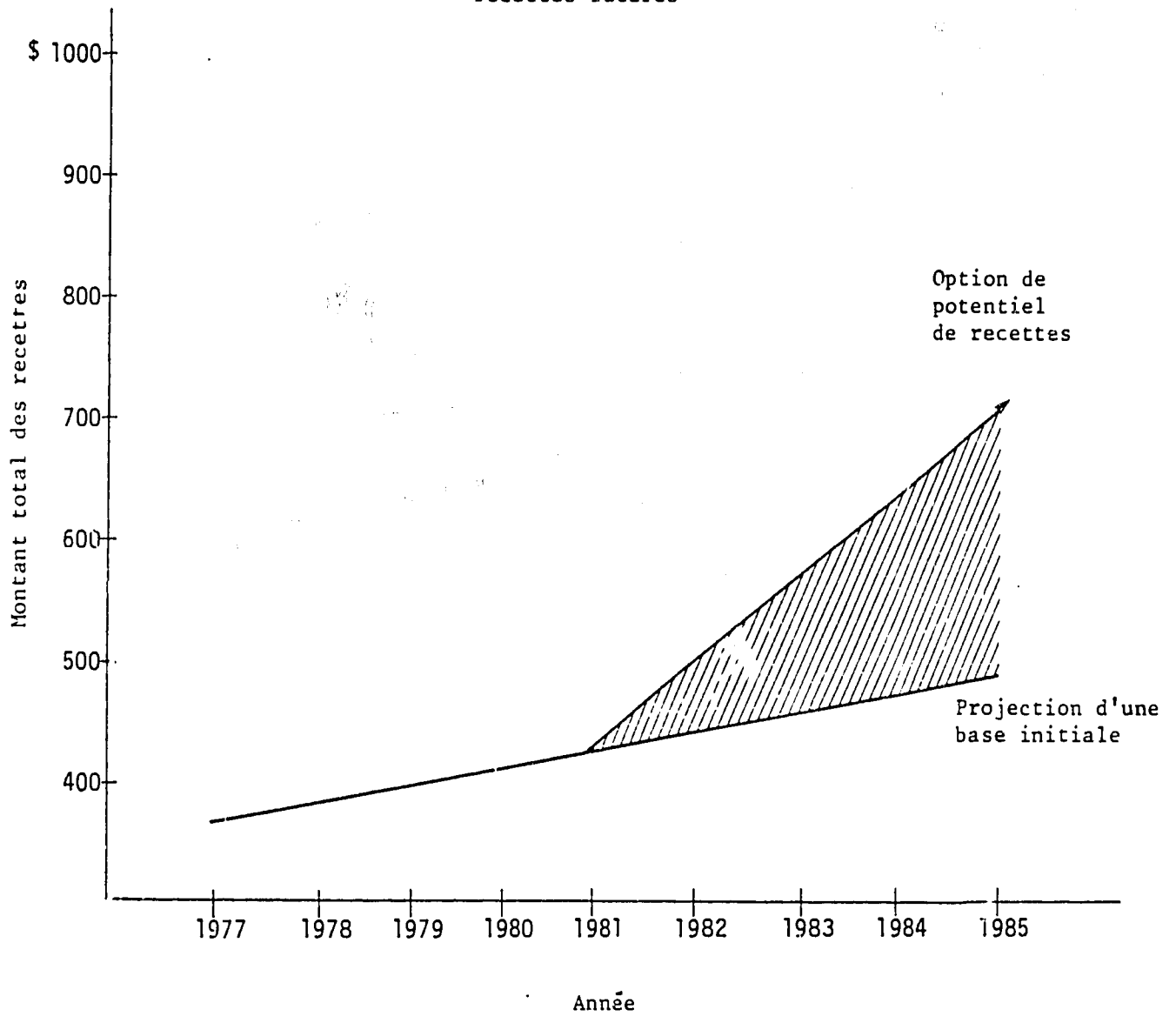


Figure 49

Marge prévue dans les projections des recettes futures



## CHAPITRE IV

### ANALYSE DES DEPENSES

L'analyse des dépenses se fait en utilisant pratiquement les mêmes techniques de base que celles servant à analyser les recettes et qui ont été décrites dans le chapitre précédent. C'est notamment le cas quand on calcule les mesures per capita, quand on fait les analyses des tendances fondamentales et les techniques de projection. Cependant des analyses supplémentaires et différentes sont nécessaires dans le cas de données sur les dépenses, sujet du présent chapitre.

Le plan de ce chapitre est légèrement différent que dans le chapitre précédent, par suite de problèmes et questions différentes soulevées dans l'analyse des dépenses. Par ailleurs, on continue de faire la même distinction entre l'analyse des données financières provenant d'une seule municipalité et l'analyse qui utilise des données comparatives provenant d'un ensemble de collectivités locales. Ces deux types de technique analytique sont présentés dans ce chapitre.

Les principaux sujets traités dans les différentes sections de ce chapitre sont:

#### 4.1 Classification des données sur les dépenses

##### 4.1.1 Catégories des données sur les dépenses

Les différents systèmes de classification des dépenses

##### 4.1.2 Dépenses d'investissement et d'équipement opposées aux dépenses courantes

Séparer les dépenses d'investissement (ou d'équipement) des dépenses courantes de fonctionnement.

#### 4.2 Analyse de la composition et des tendances globales des dépenses

- Analyse d'ensemble

- Calculer les taux d'accroissement et les tendances sous-jacentes

#### 4.3 Projection des tendances des dépenses totales

- Continuité des tendances observées par le passé

-Projections déterministes

-Projections d'une marge de variation fondée sur différentes éventualités.

#### 4.4 Analyse des différents composants des dépenses

- Accroissement des dépenses au titre du personnel
- Accroissements des dépenses de fonctionnement et d'entretien
- dépenses administratives opposées aux coûts directs des services

#### 4.5 Analyse des coûts unitaires de production des services publics locaux.

- changements dans le temps au niveau d'une seule municipalité
- mesures comparatives d'ensemble de municipalités
- utiliser les ratios du personnel contre les ratios de dépenses.

Ce chapitre est divisé en sections qui correspondent aux sujets énumérés ci-dessus. Etant donné que la plupart des analyses de tendances se fondent sur des techniques similaires à celles utilisées dans l'analyse des recettes, nous insisterons davantage ici sur la description de techniques qui n'ont pas encore été mentionnées.

Cependant chaque fois que cela est approprié nous appliquerons et nous donnerons des exemples des techniques analytiques des recettes.

#### 4.1 Classification des données sur les dépenses

On peut classer les dépenses de la même façon que les recettes: par année et par catégorie de dépenses. Les catégories que nous utiliserons dans nos analyses devront être les mêmes que celles qui figurent déjà sur les comptes transmis à l'administration publique centrale. Ces catégories varient d'un pays à l'autre et de ce fait nous ne pouvons pas décrire un tel ensemble dans le cadre de nos analyses. Mais les techniques que nous utilisons pour faire les analyses peuvent être appliquées à différents types de données relatives aux dépenses.

##### 4.1.1 Catégories des données sur les dépenses

Bien que les données relatives aux dépenses puissent être enregistrées sous des formes différentes, on les trouve pratiquement toujours classées par catégories de différents fonds ou comptes. Ces comptes peuvent faire la distinction entre les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement courantes. Une autre option est que des comptes séparés peuvent être établis pour toutes les dépenses occasionnées par un type particulier de services; très souvent on établit de tels fonds pour le système d'adduction d'eau, les logements publics, les marchés publics, et le système d'évacuation des déchets. Ces fonds existent surtout dans le cas des services qui doivent fonctionner sur une base d'auto-financement et dont les recettes sont perçues sur la base de tarifs pour les services.

Les comptabilités des dépenses des municipalités peuvent également enregistrer les dépenses par catégorie de dépenses, tels que la main-d'oeuvre, le matériel, le service de la dette etc. En plus, les administrations locales peuvent classer les dépenses par ministère; dans certains cas les données enregistrées font la différence entre les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement courantes, dans d'autres cas cette différence n'est pas faite.

Dans un système de comptabilité où les dépenses sont classées par ministère, on sépare souvent les dépenses administratives générales des dépenses occasionnées pour le fonctionnement de services publics spécifiques. La discussion qui va suivre montre l'importance de certaines analyses très utiles qui peuvent être faites sur les dépenses administratives.

Quel que soit la forme de classification des dépenses, on a besoin de données cohérentes sur plusieurs années. "Cohérente" signifie qu'il faut que les catégories incluent les mêmes types de données d'une année à l'autre. Par exemple si le remboursement des prêts figurent au poste "dépenses courantes" de fonctionnement au courant d'une année, il faut qu'il y figure également pendant les autres années.

Une fois qu'on a regroupé les données sur les dépenses de plusieurs années provenant d'une seule municipalité, la première étape dans l'analyse des données est de convertir les dépenses totales en montant per capita, à l'exemple des données sur les recettes. Ces chiffres per capita seront la base de la plupart des techniques analytiques présentées dans ce chapitre.

#### 4.1.2 Dépenses d'équipement/dépenses courantes

Toute analyse sur les dépenses des administrations publiques locales devrait débiter par une description des différences entre les dépenses D'EQUIPEMENT et les dépenses COURANTES. Les dépenses courantes sont celles occasionnées pour faire fonctionner les administrations, on y inclut les dépenses de fonctionnement des services municipaux et des administrations locales. Les dépenses d'équipement sont des investissements pour les équipements utiles sur plus d'une année, d'habitude sur beaucoup d'années. La construction de routes, de systèmes d'adduction d'eau sont des exemples de dépenses d'équipement. L'achat de matériel, par exemple les camions de ramassage des ordures est également considéré comme une dépense d'équipement.

Les dépenses d'équipement devraient être séparées des dépenses courantes pour deux raisons principales: 1) elles fournissent des services sur plusieurs années donc les dépenses (et bénéfices) ne sont pas vraiment des dépenses sur une seule année et 2) elles sont d'habitude très importantes et donc biaisent le montant des dépenses pour l'année où elles ont été faites.

La plupart des systèmes de comptabilité publique séparent les dépenses d'équipement et les dépenses courantes. Pour certains, cependant, les dépenses d'équipement peuvent figurer, de manière cachée, dans les budgets de fonctionnement des collectivités locales. Par exemple, en Tunisie, les excédents des budgets de fonctionnement de municipalités sont transférés à la fin de l'exercice au budget d'investissement de l'année suivante. Par conséquent, ce transfert ne fait plus partie du budget de fonctionnement et il faut le soustraire dans les données sur les dépenses courantes quand on fait une analyse.

Egalement, les dépenses d'équipement et les dépenses courantes sont mélangées au niveau du remboursement d'un emprunt fait pour financer des dépenses d'équipement. Si une administration locale emprunte pour un projet d'équipement, le remboursement de cet emprunt peut figurer au budget de fonctionnement. Cette classification varie d'un pays à l'autre. De manière idéale, il faudrait pouvoir définir ces types de dépenses et les ranger dans des catégories séparées. Mais, du moins, il faut les traiter de manière cohérente. C'est-à-dire si elles entrent dans les données pour une année, il faut qu'elles figurent dans ces données pour toutes les autres années. En plus, ces types de dépenses sont très élevées par rapport aux autres dépenses, par conséquent il est nécessaire que nos données en tiennent compte.

En dernier lieu, il faut signaler, en décrivant les rapports entre les dépenses d'investissement et les dépenses courantes, que les dépenses d'investissement vont générer davantage de dépenses de fonctionnement. Par exemple, la construction d'un système d'approvisionnement en eau va créer des besoins futurs d'entretien et de gestion supplémentaire. Ce facteur explique pourquoi certains types de services publics municipaux sont classés dans des comptes de fonds séparés car ainsi on sépare tous les types de dépenses occasionnés par ces services.

Dans la plupart des pays, les dépenses d'investissements des collectivités locales sont financés, en grande partie si ce n'est exclusivement, par l'Etat.

En plus il y a transfert de dons de l'Etat au budget de fonctionnement des collectivités locales. Il est utile de comparer les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales pour observer 1) les tendances dans le temps de chaque type de dépenses et 2) le degré de dépendance des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat.

La Figure 50 présente les changements dans la composition des dépenses pour un échantillon de municipalités de l'Equateur de 1979 à 1981. La Figure présente les pourcentages des dépenses courantes, des dépenses d'équipement et du service de la dette par rapport aux dépenses totales. La lecture des chiffres nous indique que le taux du service de la dette augmente bien plus rapidement que les autres dépenses, ce qui veut dire que les dépenses d'équipement du passé prennent une part de plus en plus importante dans le budget des collectivités au titre du service de la dette. En plus les dépenses d'investissement sont une composante importante, relativement stable, des budgets locaux. Ce qui nous fait dire que le service de la dette va sûrement s'alourdir dans le futur étant donné que les collectivités locales empruntent davantage. Le cas de l'Equateur est analysé dans la Section 5.4 "Analyse des flux financiers".



Figure 50

Schémas des dépenses municipales d'un échantillon  
de municipalités de l'Equateur  
1979 - 1981

<u>Expenditures</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
Dépenses courantes	50,55%	35,29%	31,61%
Service de la dette	4,02%	10,45%	13,14%
Autres	8,63%	9,10%	12,48%
Dépenses d'équipement	36,79%	45,16%	42,77%

## 4.2 Analyse de la composition et des tendances globales des dépenses courantes

Dans ce chapitre nous n'examinerons plus les relations entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement, mais nous nous concentrerons sur l'analyse des dépenses courantes de fonctionnement. Ces dépenses sont généralement contrôlées par les administrations publiques locales et peuvent être facilement liées aux recettes. Les dépenses de fonctionnement sont enregistrées d'habitude au compte général des collectivités locales ou à tout autre compte faisant état des dépenses générales de la municipalité.

En premier lieu nous analysons les tendances d'accroissement global des dépenses du compte général de la municipalité, pratiquement de la même manière dont nous avons analysé les recettes locales. La Figure 51 présente les dépenses figurant au compte général pour l'échantillon des Philippines (de 1977 à 1981). La Figure indique le montant de dépenses per capita dans le groupe des petites villes et celui des grandes villes. La lecture des chiffres montre que le niveau des dépenses sur la base per capita dans les grandes villes est supérieur de 35 à 50 pour cent à celui des petites villes. Si nous traçons la courbe de dépenses (Figure 52) nous remarquons que le taux d'accroissement des dépenses est plus ou moins constant dans les deux groupes.

Figure 51

Dépenses du compte général (per capita)  
pour l'échantillon des municipalités des Philippines  
(pesos des Philippines)

	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
Total de l'échantillon	14,69	15,89	17,65	20,46	23,76
Petites villes	12,34	12,50	14,76	16,41	20,27
Grandes villes	16,77	18,85	20,16	24,00	26,79

Si nous calculons une courbe de tendances se fondant sur les techniques des moyennes mobiles de deux années pour "niveler" les fluctuations d'une année à l'autre, nous pouvons observer le taux d'accroissement pour cette période (Figure 53). Les calculs indiqués dans la Figure 53 donnent un taux de croissance annuelle d'environ 13 pour cent pour les petites villes et 12 pour cent pour les grandes villes. Si nous comparons ces taux au taux annuel moyen de l'inflation qui était supérieur à 17% à cette époque aux Philippines, nous observons que les collectivités locales ont maintenu leurs dépenses à un niveau inférieur au taux de l'inflation.

Plusieurs aspects doivent être pris en compte quand on interprète le taux d'accroissement des dépenses par rapport au taux de l'inflation. D'une part, si le taux d'accroissement est inférieur à l'inflation, cela peut signifier

Figure 52

Graphe des dépenses per capita pour les  
échantillons des municipalités  
des Philippines

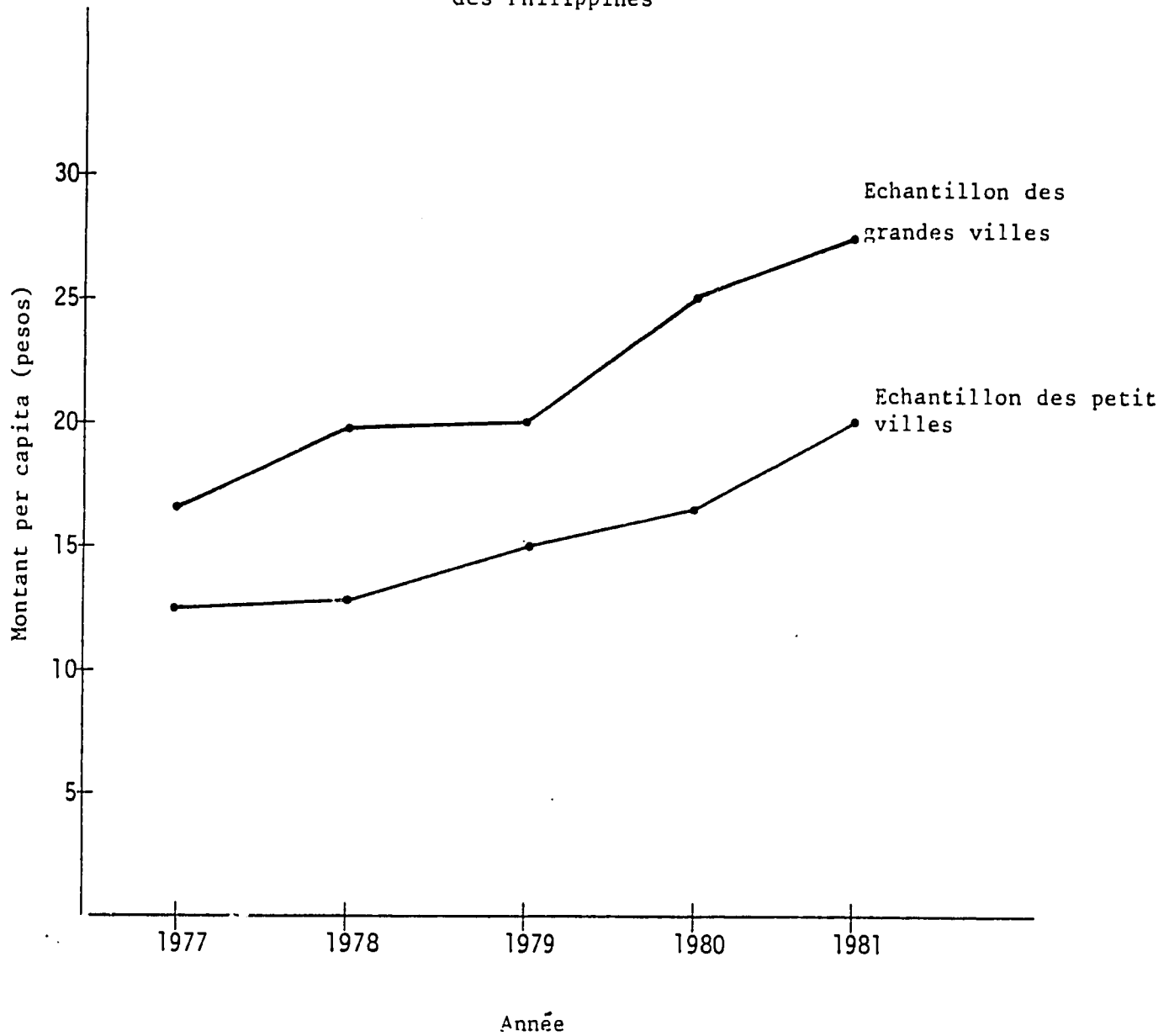


Figure 53

Mobile mobile de deux années des données  
des dépenses des Philippines  
(per capita)

	<u>Moyenne 77/78</u>	<u>Moyenne 78/79</u>	<u>Moyenne 79/80</u>	<u>Moyenne 80/81</u>
Echantillon total	15,69	16,77	19,05	22,11
(Changements en % par rapport à l'année précédente)		9%	13%	16%
Petites et moyennes villes	12,42	13,63	15,58	18,34
(Changements en % par rapport à l'année précédente)		9%	14%	17%
Grandes villes	17,81	19,50	22,08	25,39
(Changements en % par rapport à l'année précédente)		9%	13%	14%

Figure 54

Dépenses per capita des municipalités sélectionnées dans  
l'échantillon des petites villes  
1977 - 1981

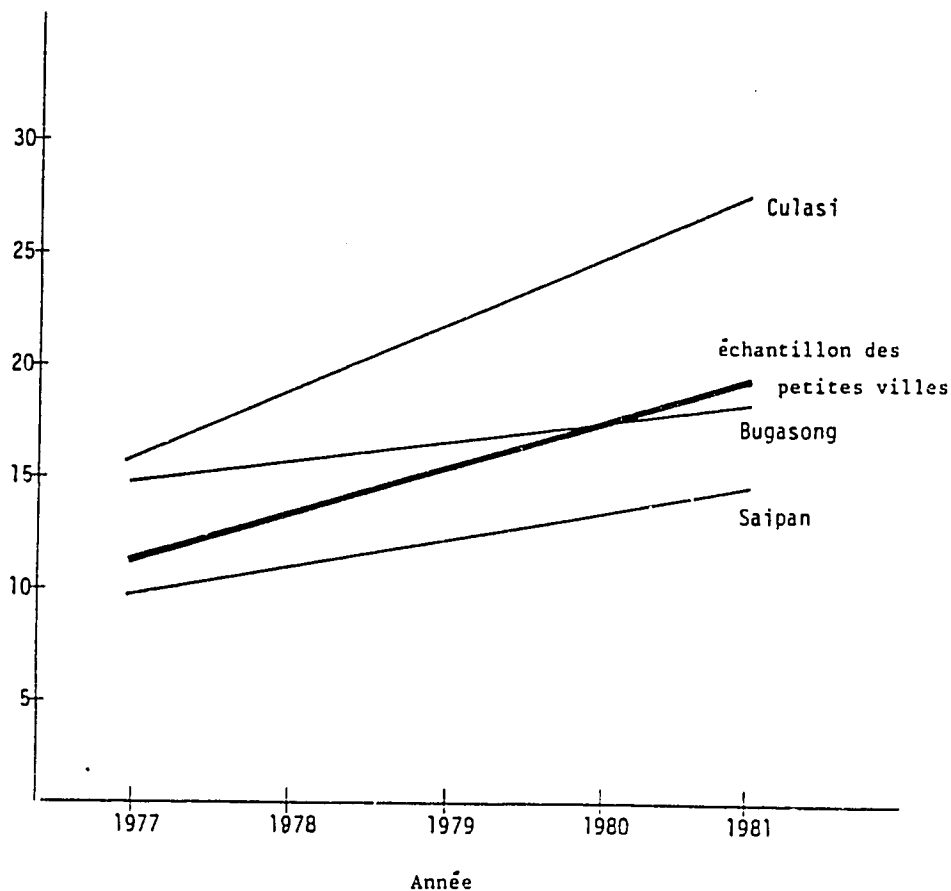
	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
Bugasong	15,19	15,97	15,07	17,37	19,38
Saipon	11,38	10,47	11,60	11,27	17,91
Culasi	15,99	16,56	23,05	21,06	28,92
Moyenne de toutes les petites villes	12,34	12,50	14,76	16,41	20,27

qu'il y a une meilleure efficacité au niveau des municipalités et que celles-ci peuvent fournir le même niveau de services pour un coût "réel" moindre (réel signifie qu'on neutralise l'effet de l'inflation dans les coûts des biens et services). D'autre part, un taux d'accroissement plus faible peut également signifier que la qualité des services publics est en train de baisser.

A présent nous pouvons appliquer la technique analytique des tendances d'accroissement des dépenses à l'analyse des rendements d'une seule municipalité. La Figure 54 présente les dépenses per capita du compte général pour trois municipalités de l'échantillon des petites villes des Philippines ainsi que la moyenne calculée pour toutes les petites villes. Nous pouvons calculer la ligne de tendance pour chacun des quatre ensembles de données en se fondant sur la technique de régression linéaire (voir graphique de la Figure 55).

Figure 55

Lignes de tendance de dépenses per capita  
pour trois villes et moyenne des dépenses  
des petites villes



Les courbes dans la Figure 55 indiquent que:

- le niveau des dépenses de Culasi était au départ plus élevé, en plus leur taux d'accroissement a été plus rapide que celui des autres villes et de la moyenne de l'ensemble des villes.
- les dépenses de Bugasong étaient plus élevées au départ que la moyenne de l'ensemble des villes mais elles se sont accrues à un rythme plus faible, et en 1981 le niveau des dépenses de Bugasong était inférieur à la moyenne.
- Saipan avait un niveau de dépenses légèrement inférieur et a maintenu plus ou moins le même taux d'accroissement que celui de la moyenne.
- Bien que Culasi soit rangée dans la catégorie des petites villes en raison de son nombre d'habitants, le montant de ses dépenses est davantage comparable à celui de l'échantillon des grandes villes.

Si les droites de tendances sont des sources d'informations utiles pour comparer elles cachent également certaines informations. Par exemple, sur la Figure 51 nous observons que l'accroissement des dépenses a suivi une évolution régulière sur la période donnée. Le taux d'accroissement le plus élevé a été enregistré dans l'échantillon des petites villes, où il a atteint 24 pour cent entre 1980 et 1981. Par conséquent, nous devons tenir compte de cette accélération du taux d'accroissement quand nous projetons les tendances des dépenses.

### 4.3 Projections des tendances des dépenses totales

Dans le chapitre sur les analyses des recettes, nous avons présenté une technique de projection des recettes futures basée sur les lignes de tendances des recettes du passé. Cette technique permet également de projeter les tendances des dépenses futures et le calcul est exactement le même. Ce type de projections part de l'hypothèse que les conditions futures seront les mêmes que celles du passé et que par conséquent les résultats du passé sont un bon indicateur de l'avenir. Mais comment projeter les dépenses, ou les recettes, si nous savons que certains facteurs vont changer? Par exemple si nous savons que les salaires des employés municipaux vont augmenter de 40 pour cent, est-il possible de supposer que les dépenses vont s'accroître au même taux que par le passé?

Dans un tel cas, on ajoute à la technique de projection des tendances un autre type de technique, appelée l'analyse déterministe. Une analyse déterministe veut simplement dire qu'on dispose d'informations supplémentaires qui nous permettent de déterminer de manière plus précise les futures modifications du taux d'accroissement; ainsi pour projeter ces taux, nous ne sommes pas restreints à la seule technique fondée sur les tendances du passé.

Afin de donner un exemple de la manière dont on fait une analyse déterministe, nous nous servons des renseignements donnés par la Figure 56 qui présente les données sur les dépenses d'une municipalité typique. Nous observons, à partir de ces chiffres, que les dépenses au titre des salaires du personnel représentent environ 65 pour cent des dépenses du compte général de la collectivité locale. Si l'on tient compte du fait que les salaires des employés municipaux ont été bloqués pendant les quatre dernières années, nous pouvons déduire que l'accroissement des dépenses pour le personnel était dû à l'accroissement du nombre d'employés. En calculant le taux d'accroissement d'une année à l'autre à partir des données de la Figure 56, nous observons que le taux d'accroissement des dépenses au titre du personnel et des autres dépenses était d'une moyenne annuelle de 10 pour cent.

Si nous savons que l'Etat a annoncé une politique d'augmentation des salaires pour l'année suivante prévoyant de relever de 20% les salaires des employés municipaux, quels seront les conséquences au niveau des dépenses du compte général de la municipalité?

La Figure 57 nous montre comment répondre à cette question, à l'aide de trois scénarios différents. Le premier scénario présente l'accroissement projeté des dépenses en se fondant sur la simple projection de courbe de tendance, et émet l'hypothèse que le taux annuel moyen de 10% se maintiendra dans le futur. Le deuxième scénario se fonde sur les trois hypothèses suivantes: 1) les autres dépenses vont s'accroître au taux annuel moyen de 10% observé par le passé 2) le nombre des employés va s'accroître de 10 pour cent par an comme par le passé 3) les traitements moyens des employés vont augmenter de 20 pour cent en 1984 tel qu'il a été prévu par la nouvelle politique. Enfin le troisième scénario part des mêmes hypothèses que le scénario No. 2, à l'exception du nombre d'employés qui dans ce cas reste stationnaire (à son niveau actuel).



Figure 56

Dépenses d'une municipalité  
sur une période de quatre ans

<u>Catégorie des dépenses</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
<u>Dépenses au titre du personnel</u>				
Salaires	66.872	73.693	80.841	88.925
Pensions	5.851	6.204	6.063	7.781
Indemnités accident de travail/maladie	10.867	12.219	14.147	14.450
<u>Loyers/charges</u>	11.699	14.312	15.320	18.222
<u>Matériaux/petit équipement</u>	13.620	13.110	16.210	17.100
<u>Services</u>	7.613	8.110	10.690	11.212
<u>Remboursement des emprunts</u>	9.204	9.962	10.010	11.300
<u>Divers</u>	2.874	3.572	2.280	2.672
<u>Total des dépenses</u>	128.600	141.582	155.561	171.662

Figure 57

Différentes éventualités de l'accroissement projeté  
des dépenses se fondant sur l'analyse déterministe

1. Scénario A:

est basé sur l'hypothèse que l'accroissement évoluera au même taux que par le passé (10%). Ce qui donnera pour 1984 des dépenses qui seront de l'ordre de:

$$171.662 \times 110\% = \underline{188.828\$}$$

2. Scénario B:

basé sur l'hypothèse que les dépenses autres que pour le personnel vont s'accroître au taux de 10%; que le nombre d'employés va augmenter de 10% et les salaires moyens de 20%

$$\begin{aligned} \text{Dépenses (autres qu'au titre du personnel)} \\ = 60.506 \times 110\% = 66.557 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Dépenses au titre du personnel} &= 111.156 \times 110\% \text{ (accroissement} \\ &\text{du nombre)} \times 120\% \text{ (majoration des salaires)} = 146.726 \end{aligned}$$

$$\text{Dépenses totales} = 66.557 + 146.726 = \underline{213.283 \$}$$

3. Scénario C

se base sur l'hypothèse que les dépenses autre que pour le personnel vont s'accroître au taux de 10%; que le nombre d'employés n'augmente pas mais que les salaires augmentent de 20%

$$\begin{aligned} \text{Dépenses (autres qu'au titre du personnel)} \\ = 60.506 \times 110 = 66.557 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Dépenses au titre du personnel} \\ = 111.156 \times 120\% \text{ (majoration des salaires)} = 133.387. \end{aligned}$$

$$\text{Dépenses totales} = 66.557 + 133.387 = \underline{199.944 \$}.$$

Les résultats de ces trois scénarios nous donnent des prévisions différentes pour les dépenses de la municipalité en 1984. De tels scénarios sont très utiles, non pas pour l'estimation précise, mais parce qu'ils donnent une série d'estimations fixant la marge de variation des dépenses futures. De cette manière, on peut fixer, grâce à ces scénarios, une hypothèse basse et une hypothèse haute dans les projections des dépenses. L'utilisation de ces limites est discutée plus en détail dans le Chapitre V du présent manuel.

#### 4.4 Analyse des différentes composantes des dépenses

Les techniques analytiques présentées jusqu'à présent portaient sur les dépenses totales. Dans la présente section, nous examinerons plus en détail les différentes composantes. Ces rubriques ont déjà été introduites dans le chapitre précédent où les dépenses au titre du personnel ont été utilisées pour projeter les dépenses futures.

Pour analyser les composantes des dépenses, il faut disposer de données sur les détails de ces dépenses. Les types d'analyse les plus utiles à faire sont celles se rapportant:

- à l'accroissement des dépenses au titre du personnel
- à l'accroissement des dépenses de fonctionnement et d'entretien dû aux dépenses d'investissement.
- augmentation des dépenses administratives générales.

##### 4.4.1 Accroissement des dépenses au titre du personnel

Deux séries d'analyse sont particulièrement utiles dans le cas des dépenses du personnel. La première se rapporte aux changements dans le temps de la part des salaires dans les dépenses totales. La deuxième analyse se rapporte aux données comparatives sur les dépenses au titre du personnel dans un groupe de municipalités. La Figure 58 présente un exemple d'analyse des changements dans le temps dans les dépenses au titre du personnel pour une seule municipalité.

Dans la Figure 58, nous voyons que le pourcentage des salaires dans les dépenses totales est passé de 56 pour cent à 63 pour cent sur la période des cinq ans. A partir de cette observation, on devrait chercher à savoir si c'est le coût moyen des salaires qui augmente trop rapidement ou si c'est le nombre d'employés qui augmente de manière excessive.

A partir des renseignements donnés par le tableau, nous observons que le nombre d'employés n'a augmenté que de 17,5 pour cent alors que pour la même époque le taux d'accroissement de la population totale de Nakuru était estimé à 36,4 pour cent. Ce qui nous permet de conclure que l'accroissement du nombre d'employés n'est pas exagéré, comparé à l'accroissement de la population totale.

En deuxième lieu, on devrait examiner l'augmentation du coût moyen par employé. On constate que ce taux était de 67 pour cent comparé au taux d'inflation qui était de 62 pour cent. Bien que ce taux soit légèrement supérieur à l'inflation, il reste dans les limites du raisonnable.

Si le nombre d'employés et l'augmentation du taux des salaires ne sont excessifs ni l'un ni l'autre, comment se fait-il que les dépenses au titre des salaires prennent une part de plus en plus importante dans les dépenses totales? L'explication qui s'impose est que le conseil municipal de Nakuru freine les dépenses autres que les salaires, et les maintient à un niveau bien inférieur au taux courant de l'inflation. En effet si nous calculons l'accroissement des dépenses autres que les salaires, nous observons que le taux est seulement de 47,8 pour cent. sur la même période.

La dernière question au sujet des dépenses de salaires de Nakuru est de voir si elles sont raisonnables comparées aux autres municipalités du Kenya. Pour répondre à cette question, il faut examiner les données provenant des autres conseils municipaux. La Figure 59 présente des données comparatives relatives aux dépenses per capita au titre des salaires ainsi que le nombre d'employés par groupe de mille personnes. Ces mesures standardisées nous permettent de comparer les dépenses au titre des traitements et salaires encourues par Nakuru à celles des autres conseils municipaux.

La lecture de la Figure 59 nous indique que Nakuru est l'une des municipalités qui a les dépenses per capita au titre des salaires les plus basses. Nous observons également que Nakuru se situe à peu près dans la moyenne en termes de nombre d'employés par une population de 1000 habitants. Ce qui signifie que les taux moyens des salaires doivent être plus bas à Nakuru que dans les autres municipalités prises dans leur ensemble. En effet, si nous regardons les municipalités où les dépenses totales per capita sont les plus élevées (Kisumu, Eldoret, et Kitale), nous observons qu'elles ont le nombre d'employés le plus élevé per capita. Ce qui signifie que les dépenses totales sont composées en grande partie des dépenses de personnel et que ceux-ci sont déterminés par le nombre d'employés et non pas par les différences des échelles des salaires. Par conséquent, contrôler les dépenses d'une administration locale consiste contrôler d'abord le nombre des employés des services municipaux.

NOTE. L'utilisateur devra collecter avec circonspection les données relatives aux traitements et salaires à partir des archives de l'administration locale. Il y a plusieurs pièges possibles qui peuvent biaiser les données. Premièrement le personnel de l'administration locale peut être composé d'employés qui sont des fonctionnaires de l'Etat au même titre que des fonctionnaires des collectivités locales. Bien souvent, ces traitements ne figurent pas dans les comptes du personnel des administrations locales. En second lieu, les administrations locales recrutent des temporaires ou des employés à mi-temps parallèlement au personnel permanent (à plein temps). Il se peut que les travailleurs employés à mi-temps ne figurent pas dans les comptes des administrations locales (ou alors le nombre total des employés à mi-temps est enregistré mais il n'y a aucune indication sur le nombre d'heure ou sur "l'équivalent d'un plein temps" qu'ils ont fait). Ces variations dans les différentes manières d'enregistrer les dépenses peuvent résulter en des données peu fiables à moins que la personne chargée de collecter les données ne soit avertie de ces "pièges". Par conséquent il est important d'avoir des estimations du total de la force de travail en équivalent de plein temps pour procéder à des analyses sur les dépenses au titre des traitements et salaires.

Figure 58

Dépenses au titre du personnel et  
nombre d'employés  
du Conseil municipal de Nakuru  
(Kénya) 1971 et 1975

	<u>1971</u>	<u>1975</u>	Augmentation en % <u>1971-75</u>
Dépenses totales	449,480	787,477	75,2%
Dépenses au titre du personnel	253,503	497,767	96,4%
Part (%) des salaires dans les dépenses totales	56,4%	63,2%	NA
Nombre d'employés	1,203	1,413	17,5%
Coût par employé	K£ 210,73	K£ 352,28	67,2%
Hausse des prix (%) (indice des prix à la consommation)			62,3%
Croissance démographique pour la même période (croissance démographique urbaine pour l'ensemble des villes du Kénya)			36,4%

Figure 59

Dépenses per capita au titre du personnel des principales  
municipalités  
Kénya, 1975

	<u>Nairobi</u>	<u>Mombasa</u>	<u>Kisumu</u>	<u>Nakuru</u>	<u>Eldoret</u>	<u>Thika</u>	<u>Kitale</u>
Population (1975)	786,000	375,000	47,000	90,000	20,000	35,000	18,000
dépenses courantes totales (per capita) (K£)	12,08	7,60	14,70	8,70	17,50	10,84	15,12
dépenses au titre du personnel per capita (K£)	6,72	4,92	9,17	5,49	11,11	6,18	8,62
nombre d'employés per capita	16,5	9,1	23,7	16,3	24,0	16,6	25,2

#### 4.4.2 Accroissement des dépenses de fonctionnement et d'entretien

Les dépenses de fonctionnement et d'entretien sont des composantes des dépenses des collectivités locales qui sont souvent ignorées ou maintenues à un niveau qui ne permet de garder en bon état les équipements et le matériel. En d'autres mots, les dépenses de fonctionnement et d'entretien ne devraient pas être minimisés si l'on veut que les services publics se maintiennent à un niveau de qualité approprié.

Les dépenses de fonctionnement et d'entretien devraient refléter les niveaux des dépenses d'équipement qui ont été faites antérieurement. Cela est surtout vrai dans le cas des dépenses d'équipement visant à étendre la capacité de services de certains équipements plutôt qu'à les remplacer. Augmenter le niveau de services de certains équipements créera des dépenses de fonctionnement et d'entretien supplémentaires alors que des dépenses visant à remplacer le matériel ou l'équipement n'auront aucune incidence sur le niveau des dépenses de fonctionnement et d'entretien ou pourront même faire baisser celles-ci à l'avenir. Si dans un passé proche, on a fait d'importantes dépenses en vue de l'extension de certains services, on peut prévoir que les dépenses de fonctionnement et d'entretien vont augmenter dans un futur proche. La Figure 60 illustre ce phénomène "de retard" entre les dépenses d'équipements (extension) et les dépenses de fonctionnement et d'entretien. La figure indique qu'il faudra projeter un accroissement accéléré des dépenses de fonctionnement et d'entretien sur la période de 1982 jusqu'à la fin de 1985 en raison des importantes dépenses d'équipement faite trois ans auparavant.

Si la relation entre les dépenses d'équipement et les futures dépenses de fonctionnement et d'entretien est facile à comprendre, il est, par contre, plus difficile de traduire cette relation en une estimation précise de l'incidence des dépenses d'équipement sur le budget des dépenses courantes d'une administration locale. La raison de cette difficulté est que les dépenses de fonctionnement et d'entretien ne sont pas regroupées sous un seul poste mais sont ventilées dans les budgets de fonctionnements des différents fonds des collectivités locales. En plus, des dépenses d'équipement de types différents auront des incidences très différentes sur les dépenses de fonctionnement et d'entretien futures.

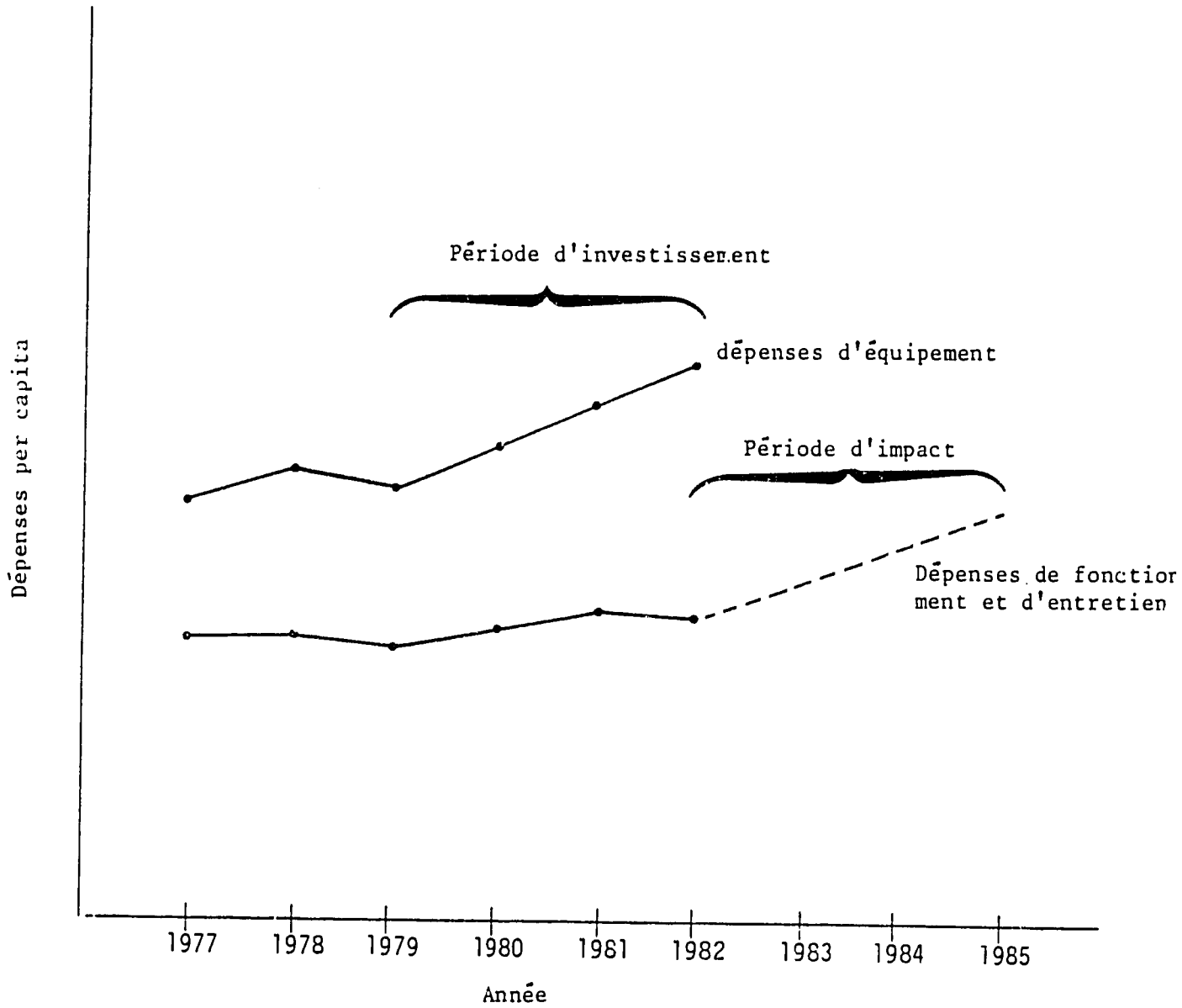
Toutes ces raisons font qu'il est difficile de donner des règles précises pour prévoir l'incidence que telles dépenses d'équipement auront sur le niveau des dépenses futures. A part la solution qui consiste à analyser cette incidence cas par cas, ce que nous pouvons faire de mieux est d'anticiper l'incidence des différents niveaux des dépenses d'équipement sur le taux d'accroissement des dépenses courantes totales.

Afin d'estimer l'incidence des dépenses d'équipement sur le taux d'accroissement des dépenses courantes, nous devons disposer de données sur plusieurs années relatives aux niveaux des dépenses d'équipement, connaître la nature de ces investissements (extension/ou remplacement) et les niveaux des dépenses de fonctionnement. La Figure 61 présente les données qui illustrent cette analyse.



Figure 60

Exemple de l'incidence décalée des dépenses d'équipement (extension) sur les dépenses de fonctionnement et d'entretien



En examinant les renseignements données par ce tableau, nous observons en premier lieu les tendances des dépenses courantes. Sur la période 1975 à 1978, les dépenses courantes ont augmenté de 10 pour cent par an. De 1979 à 1983, les dépenses courantes ont augmenté de 15 à 16 pour cent par an.

Les niveaux des dépenses d'équipement ont fluctué davantage que les niveaux des dépenses courantes. De 1976 à 1978, les dépenses d'équipement ont augmenté d'environ 20% par an et de 1979 à 1983 le taux d'accroissement annuel se situait entre 30 et 50 pour cent. Cela nous permet de prévoir que le taux annuel d'accroissement des dépenses courantes risque d'augmenter et de dépasser le niveau des 16 pour cent enregistré pour la période 1979-1983. Ces renseignements dont nous disposons ne nous permettent pas d'estimer le montant de l'accroissement futur. Au mieux, on peut simplement prévoir que le taux d'accroissement actuel va s'accélérer. Mais bien que cette analyse ne nous fournisse pas toutes les informations que nous aimerions avoir, elle est néanmoins utile car elle permet de fixer des limites inférieures dans les prévisions des dépenses courantes.

#### 4.4.3 Dépenses administratives contre coûts directs des services

Une des façons de classer les dépenses de fonctionnement de l'administration locale est de diviser ces dépenses en deux catégories: 1) les coûts directs de production des services publics et 2) les dépenses administratives liées au fonctionnement des administrations publiques locales. Les coûts directs des services sont les dépenses qui sont liées directement à la production d'un service public donné. Par exemple les coûts des pompes, le carburant, les salaires des employés du service d'eau sont des coûts directs du système d'approvisionnement en eau. Par ailleurs, les administrations publiques locales ont également des dépenses qu'on ne peut pas attribuer à la production ou à la fourniture des services publics, ces dépenses sont appelées les dépenses administratives.

Les dépenses administratives sont les dépenses légitimes de la fourniture des services municipaux. Cependant bien souvent elles sont mal contrôlées et peuvent dépasser de beaucoup les dépenses encourues pour la fourniture effective des services publics. Etant donné que les habitants des municipalités payent des redevances proportionnellement aux services dont ils bénéficient, l'administration locale risque de rencontrer des résistances de paiement si les dépenses administratives sont trop élevées et les coûts de production de services trop bas.

Les dépenses administratives doivent être suivies de près, surtout en tant que proportion des coûts directs de production des services. La Figure 62 présente la ventilation en pourcentage des dépenses pour les administrations publiques locales du Kenya (années 1975, 1977 et 1979). La lecture de ce tableau nous permet tout d'abord de voir si la somme allouée à l'administration a changé dans le temps. Les chiffres nous indiquent que la proportion consacrée à l'administration est restée relativement constante sur la période des cinq ans.

Figure 61

Données relatives aux dépenses d'équipement  
et aux dépenses courantes d'une municipalité  
(1975 à 1983)

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Dépenses d'équipement	1,100	1,000	1,200	1,440	1,800	2,340	3,510	4,914	6,684
Accroissement (%) par rapport à l'année précédente	---	-9%	20%	20%	25%	28%	50%	40%	35%
Dépenses courantes	2,000	2,180	2,420	2,710	3,090	3,553	4,122	4,780	5,498
Accroissement (%) par rapport à l'année précédente	---	9%	11%	12%	14%	15%	16%	16%	15%

Figure 62

Ventilation en pourcentage des dépenses  
d'une municipalité du Kénya, par  
service, 1975, 1977 et 1979

<u>Service</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>	<u>1979</u>
Administration	12,5%	10,9%	11,2%
<u>Services communautaires</u>			
Voierie	5,5	5,9	5,5
Assainissement	10,9	15,4	13,5
Autres	4,3	3,4	3,9
<u>Services sociaux</u>			
Santé	11,6	10,2	11,4
Education	18,4	16,3	16,8
Autre	1,2	1,2	1,6
<u>Services économiques</u>			
Administration générale	3,6	3,2	3,2
Système d'adduction d'eau	10,0	12,8	15,1
Lotissement	17,7	17,0	13,3
Autre	4,2	3,6	4,9
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

Figure 63

Répartition en pourcentage des dépenses  
des principales municipalités  
du Kénya, 1975

<u>Répartition en pourcentage des dépenses (1975)</u>	<u>Nairobi</u>	<u>Mombasa</u>	<u>Kisumu</u>	<u>Nakuru</u>	<u>Eldoret</u>	<u>Thika</u>	<u>Kitale</u>
Education	30,5	31,0	21,9	44,3	24,5	29,0	35,3
Santé	34,5	25,2	30,9	25,4	25,4	17,4	12,1
Travaux	16,1	29,6	21,5	18,2	23,6	27,4	22,1
Services sociaux	9,8	3,0	7,5	6,0	8,5	12,7	9,6
Administration	9,1	11,2	18,2	6,2	18,2	13,1	21,0
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nous pouvons également nous servir des renseignements dégagés par la Figure 62 à des fins comparatives lors de l'examen des performances des municipalités individuelles.

La Figure 63 présente la répartition des dépenses des principales municipalités du Kenya en 1975. Nous observons que les dépenses administratives, exprimées en pourcentage des dépenses totales, varient d'un seuil de 6,2 pour cent (Nakuru) à un plafond de 21,0 pour cent (Kitale). Si nous comparons ces taux au taux moyen de 11 à 12 pour cent indiqué sur la Figure 62, nous observons que plusieurs municipalités allouent des sommes plus importantes que prévu aux dépenses administratives. De ce fait nous suggérons que les municipalités du Kenya dont les dépenses administratives sont supérieures à 12 pour cent examinent de près ces dépenses pour voir exactement leur lieu de destination.

Il faut noter que les trois villes qui ont les taux les plus élevés (Kisumu, Eldoret, et Kitale) ont également les dépenses per capita les plus élevées et le plus grand nombre d'employés per capita (voir section 4.4.1). Cela indique que ces trois villes non seulement dépensent de trop, mais qu'elles ont un personnel trop nombreux à des postes qui ne sont liés directement à la production des services publics.

#### 4.5 Analyse des coûts unitaires de production des services municipaux

Les analyses des dépenses que nous avons faites jusqu'à présent se rapportent essentiellement au total des dépenses des municipalités et à la nature de ces dépenses. Dans la présente section, nous développerons des instruments d'analyse des dépenses des différents services municipaux pris individuellement, surtout ceux pour lesquelles des redevances sont exigées.

La mesure de base la plus courante employée pour les rendements des services municipaux est le coût par unité de service fournie. Pour cela, nous devons disposer de renseignements sur le volume de services fournis et les dépenses encourues. Pour certains services, l'unité de prestation est relativement simple, par exemple la quantité d'eau distribuée ou la quantité de déchets évacuée. Dans le cas d'autres services (également d'ailleurs pour les deux services mentionnés ci-dessus) les mesures de prestations peuvent être difficiles à calculer. Dans de tel cas, nous devons utiliser d'autres mesures, moins directes, tel le nombre de ménages desservis.

Une fois que nous pouvons mesurer la production d'un service, nous avons besoin de données relatives aux dépenses encourues pour fournir ce service. Pour certains services, les dépenses sont consignées dans des fonds indépendants et il est donc facile d'obtenir les données. Pour d'autres, cependant, il se peut que des données complètes ne soient pas disponibles. Dans ce cas, nous devons utiliser d'autres mesures, par exemple, le nombre d'employés d'un service peut constituer une mesure de remplacement.

Une fois que nous disposons de mesures de production et de mesures de dépenses d'un service (ou d'une mesure de remplacement) nous pouvons calculer le ratio de production du service par unité de dépenses. La Figure 64 présente des exemples de mesures de rendement pour différents types de services publics. Nous attirons l'attention sur le fait que toutes ces mesures sont sous forme de ratio---c'est-à-dire le rapport d'une unité de production par unité de dépenses.

Nous pouvons à présent utiliser ces mesures pour analyser les rendements des différents services pris individuellement. Nous nous servons de ces mesures pour deux types d'analyses:

- Analyse du cas individuel d'une ville: comparaison des changements qui ont lieu d'une année à l'autre dans les rendements en vue d'observer et de suivre les augmentations ou les baisses.
- Analyse de plusieurs villes: comparaisons des ratios de rendement des différentes villes pour voir si le rendement de la ville "individuelle" peut être amélioré.

##### 4.5.1 Analyse du rendement au niveau d'une seule ville

Lors de l'analyse du rendement d'un service municipal dans une seule ville, nous devons examiner les changements dans le temps du (des) indicateurs de

rendement. La Figure 65 présente un exemple de calcul de certaines mesures de rendement pour des données relatives au système municipal d'approvisionnement en eau. Dans cet exemple, nous avons deux ratios qui peuvent être calculés à partir de données du tableau: 1) le nombre de ménages desservis par dépense de 100\$ et 2) le nombre de ménages desservis par employé du service d'eau. Nous utilisons "le nombre de ménages desservis", car nous ne disposons pas de données sur le volume d'eau effectivement distribuée. Si ces données étaient disponibles, cela nous permettrait d'avoir une mesure plus précise. Cependant à des fins comparatives, la mesure se basant sur le nombre de ménages est adéquate.



Figure 64

Exemples de mesures des services

<u>Services municipaux</u>	<u>Mesure de rendement des services</u>
Approvisionnement en eau	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Quantité d'eau pompée par dollar</li><li>2. Nombre de ménages desservis par employé des services d'eau</li><li>3. Nombre de ménages desservis par dollar</li></ol>
Evacuation des déchets	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Quantité de déchets évacuée par dollar.</li><li>2. Nombre de ménages desservis par dollar.</li><li>3. Nombre de ménages desservis par employé du service de ramassage des déchets.</li></ol>
Entretien des routes	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Nombre de kilomètre entretenu par dollar</li><li>2. Nombre de kilomètre entretenu par employé de la voirie</li></ol>
Marchés publics	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Nombre d'étals par dollar</li><li>2. Nombre d'étals entretenu par employé du service en question</li><li>3. Nombre de m<sup>2</sup> de construction de marchés par dollar (coût de construction)</li></ol>

Figure 65

Mesures de rendement d'un système municipal  
typique d'approvisionnement en eau

	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Nombre de ménages desservis par le système	25.500	25.500	28.000	28.000	29.400
Dépenses totales du service d'eau	300.000	32.700	394.000	430.700	498.300
Nombre d'employés	200	220	245	270	298
<hr/>					
Ratio No. 1: Nbre de ménages desservis par 100\$	8.5	7.8	7.1	6.5	5.9
Ratio No. 2: Nbre de ménages desservis par employé	127.5	115.9	114.3	103.7	98.7

A partir des données de la Figure 65, nous pouvons réaliser deux types d'analyses. Premièrement, nous pouvons observer les changements dans le temps de nos deux ratios. Dans notre exemple, nous observons que les deux ratios sont en train de baisser. Dans le cas du ratio No. 1, une telle baisse est prévisible dans le temps car un taux annuel d'inflation de 7 pour cent signifie que le service d'eau devrait dépenser sept pour cent de plus chaque année pour produire le même volume de services, si le même niveau d'efficacité est maintenu. Par contre, le ratio No. 2 ne devrait pas être affecté par l'inflation, et par conséquent si ce ratio baisse, cela signifie que l'efficacité des services d'eau est en train de baisser.

Quand on observe les résultats du ratio No. 1, on peut corriger les variations des niveaux des prix pour obtenir le ratio exprimé en termes réels. Après avoir neutralisé l'effet de l'inflation, nous voyons que le ratio No. 1 continue de diminuer, ce qui montre que le rendement baisse. Cette diminution s'accorde avec les résultats que nous avons dégagés en examinant le ratio No. 2. En effet, le fait que le ratio No. 2 a fortement baissé sur la période d'examen semble indiquer que le service public en question a recruté trop d'employés supplémentaires, ce qui a contribué à faire baisser notre ratio.

Si les autorités concernées veulent ramener le ratio des ménages au personnel de 1982 au niveau de 1978, il leur faudra réduire leurs effectifs à environ 230 employés.

#### 4.5.2 Analyse du rendement des services au niveau de plusieurs villes

Nous pouvons non seulement suivre le rendement dans le temps d'un service d'une seule ville, mais nous pouvons également comparer les mesures de rendement de plusieurs villes. Cela nous permet d'apprécier les différents rendements en les comparant les uns aux autres, et non pas de voir simplement si un rendement a augmenté ou diminué par rapport à son résultat passé.

L'analyse comparative de plusieurs villes est très simple, il faut calculer les mesures de rendement pour un groupe de municipalités et les comparer. Dans ce sens, on pourra faire les mêmes types d'analyses que celles utilisées lors de la comparaison des résultats dans les recettes et dépenses d'un groupe de villes. Simplement dans le cas présent, nous comparons un des ratios de mesure de rendement au lieu des dépenses et recettes per capita.

De telles comparaisons peuvent être fondées sur différents types de mesures de rendement (voir Figure 64). Ces comparaisons entre un certain nombre de villes peuvent fournir des renseignements très utiles sur des niveaux raisonnables des dépenses données sur une base standardisée. A l'instar des analyses des recettes et des dépenses per capita, les administrations publique locales peuvent utiliser ces comparaisons pour déterminer les domaines où les dépenses sont excessives et où on peut procéder à des améliorations.

L'étude de cas qui va suivre est un exemple d'application de l'analyse comparative des mesures de rendement de plusieurs villes. Cette étude de cas se fonde sur les données provenant d'un échantillon de villes coréennes de taille intermédiaire.

Figure 66

Correction des variations des niveaux des prix  
 en vue de neutraliser les effets de  
 l'inflation pour le ratio de  
 rendement

	<u>1978</u> <u>Année de base</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Ratio No. 1: Nbre de ménages desservis par 100\$	8,50				
Taux d'inflation (changements en % par rapport à l'année précédente)		7,00%	6,00%	8,00%	9,00%
Ratio corrigé *	8,50	7,94	7,49	6,94	6,36
Ratio No. 1 tel que donné par le tableau 64	8,50	7,80	7,10	6,50	5,90

Calculer en augmentant le dénominateur (dépenses de 78) par le taux d'inflation et en gardant constant le numérateur (nombre de ménages desservis en 1978)

## ETUDE DE CAS: MESURES DE RENDEMENT DES SERVICES MUNICIPAUX

Cette étude de cas est un exemple de calcul et d'utilisation des mesures de rendements concernant les systèmes d'alimentation en eau des municipalités de la Corée. Les services publics d'eau se prêtent à ce type d'analyse car le "bien" dont il est question peut être mesuré facilement et d'habitude les tarifs sont calculés par unité.

La Figure 67 présente des données relatives aux dépenses et à la production de service des systèmes d'approvisionnement en eau des villes de taille intermédiaire en Corée (année 1981). Dans ce pays, les sources de données sur les rendements des services municipaux sont particulièrement riches car le Ministère de l'Intérieur rassemble sur une base annuelle des données extensives sur les recettes, dépenses et services municipaux pour toutes les administrations locales.

Les données de la Figure 67 peuvent être convertis en indicateurs de rendement des services grâce à des ratios sélectionnés, comme nous l'avons montré dans la Figure 68. Le premier ratio indiqué est celui des dépenses par tonne, on l'obtient en divisant les dépenses annuelles totales par la consommation annuelle (consommation journalière multipliée par 365 jours). Le second ratio, consommation par jour et par ménage, est obtenu en divisant la consommation journalière par le nombre de ménages. Le troisième ratio, dépenses par jour et par ménage, est le produit des deux ratios.

Le ratio de dépenses par tonne nous indique le niveau d'efficacité de la distribution d'eau du service municipal. Nous observons au sein de notre échantillon de six villes que Jeonju semble être bien plus efficace à ce niveau que Anyang et Bucheon. Mais nous ne pouvons pas à partir de ces données expliquer pourquoi dans telle ville l'efficacité de la prestation est meilleure que dans une autre. Par contre cela nous indique la deuxième étape dans l'amélioration de l'efficacité/coût des services qui est l'examen comparé des composantes des dépenses des services de distribution d'eau de Jeonju avec celles des dépenses de Anyang et Bucheon.

En observant le ratio dépenses par ménage et par jour, nous voyons que deux groupements se dessinent au sein de notre échantillon de six villes. Un des groupes est composé de trois villes dont les dépenses varient de 76 à 99, et l'autre groupe est regroupé dans un ordre de grandeur allant de 175 à 185. Y-a-t-il des différences entre ces groupes qui pourraient affecter les dépenses encourues par le service de distribution d'eau?

Bien que notre échantillon de six villes soit trop petit pour pouvoir généraliser de manière correcte, nous remarquons que les villes qui enregistrent les dépenses les plus élevées par ménage sont celles qui ont le nombre de ménages desservis le plus faible (Figure 66). Ce qui indique que le nombre de ménages, ou la densité d'habitations, pourrait être un facteur déterminant quand on calcule les coûts des services par ménage.

Figure 67

Données relatives aux systèmes d'approvisionnement  
en eau d'un échantillon de villes coréennes  
1981

	<u>Nombre de ménages desservis</u>	<u>Total des dépenses de fonctionnement (en milliers de won)</u>	<u>Volume moyen d'eau distribuée par jour (en milliers de tonnes)</u>
Suwon	47,096	1,714,788	32,400
Seongnam	74,060	2,529,758	42,340
Anyang	32,400	2,070,399	21,800
Bucheon	25,600	1,723,693	20,000
Cheongju	38,990	2,578,412	38,932
Jeonju	58,000	1,621,892	61,000

Figure 68

	Dépenses/millier de tonnes (en won)	Consommation/ménage/jour (millier de tonne)	Dépenses/ménage/jour (en won)
Suweon	145,00	0,688	99,75
Seongnam	163,69	0,572	93,58
Anyong	260,20	0,673	175,07
Bucheon	236,12	0,781	184,47
Cheongju	181,45	0,999	180,85
Jeonju	72,40	1,052	76,14

Tous les chiffres sont exprimés en won coréens.

L'examen rapide des mesures de rendement nous a fourni trois types importants de renseignements:

- Les coûts par unité des services et les dépenses par ménage varient fortement; cela nous indique qu'il devrait y avoir moyen d'améliorer l'efficacité de la distribution d'eau dans les villes qui ont des coûts élevés.
- L'analyse a relevé où les différences de rendement semblent être les plus grandes, nous indiquant les villes où il faudrait enquêter pour trouver les raisons de ces différences.
- L'analyse indiquerait que le nombre de ménages desservis a une incidence sur les coûts unitaires d'un service; cette "économie d'échelle" indique que les systèmes en-dessous d'une certaine taille devront augmenter les tarifs ou demander une subvention de fonctionnement à l'Etat.



## CHAPITRE 5

### ANALYSE DE L'EQUILIBRE FINANCIER

L'analyse de l'équilibre financier regroupe les analyses des dépenses et des recettes pour donner une vue d'ensemble de la situation financière des administrations publiques locales. Nous nous intéressons tout particulièrement à l'analyse des tendances des excédents ou déficits budgétaires et aux projections de l'équilibre financier. Ce chapitre traite des sujets suivants:

#### 5.1 Projections des excédents ou déficits financiers

- par le biais des projections des droites de tendance
- par le biais de projections de marges de variation (différents scénarios)

#### 5.2 Ajustement des projections de l'équilibre financier

- tenir compte des emprunts quand on fait les prévisions de recettes et dépenses
- tenir compte des autres recettes non-renouvelables.

#### 5.3 Analyse de la capacité d'emprunt

- calculer les dépenses et les recettes nettes des investissements.
- analyser l'incidence de la dette en termes de:
  - flux courants de recettes
  - augmentations prévues dans les recettes (potentiel de recettes)
  - flux de trésorerie futurs
  - utiliser l'analyse de l'incidence de la dette pour:
    - fixer des limites au poids de la dette
    - reformuler l'ensemble du prêt

5.4 Analyse des flux financiers:

- Analyse à l'échelon national
- Analyse à l'échelon municipal (y compris les transferts inter-fonds)

5.5 Réaliser des analyses financières

- comment commencer
- faire des analyses financières sommaires
  - échelon national
  - échelon municipal

Les trois premières sections présentent des techniques analytiques des différents aspects de l'équilibre financier. La Section 5.4, analyse sommaire de l'équilibre financier, montre comment choisir un point de départ dans l'analyse financière. La section finale montre comment utiliser ces techniques pour avoir une vue d'ensemble du statut financier.

## 5.1 Projections des excédents et des déficits

Dans cette section, on regroupe les techniques projectives développées dans les chapitres précédents traitant des projections des recettes et dépenses. Dans le chapitre sur l'analyse des recettes, nous avons introduit le concept d'analyse de tendance pour identifier les tendances sous-jacentes notées sur plusieurs années ainsi que les techniques pour projeter ces tendances. Cette approche nous donne une seule ligne de tendance représentant les perspectives futures. Dans le chapitre sur l'analyse des dépenses, nous avons introduit le concept de projection de tendances futures multiples, basé sur des changements possibles dans les hypothèses sous-jacentes aux dépenses. Ces prévisions multiples nous donnent une marge de variation possible dans les schèmes futures.

A présent, nous allons regrouper les deux concepts et projeter les marges de variation des recettes et dépenses. La Figure 69 présente des données relatives aux recettes et dépenses d'une municipalité aux fins d'illustrer cette analyse. Dans ce tableau sont également indiqués les données relatives au potentiel de recettes obtenu à partir des techniques analytiques du potentiel de recettes décrites dans le Chapitre III. Nous rappelons au lecteur que "le potentiel de recettes" est défini comme étant le montant estimé qu'une localité devrait percevoir au niveau de certaines sources de recettes, si leur niveau de performance égale celui des municipalités les plus performantes du pays.

Nous pouvons utiliser les données relatives aux dépenses et recettes de la municipalité X sur une période de cinq ans pour calculer les projections des droites de tendances sur les quatre années à venir. De la même façon que dans les exercices de projection des tendances du Chapitre III, nous calculons la ligne de tendance à partir d'un simple calcul de régression linéaire. Le graphe de la Figure 70 présente ces projections. La lecture du graphique nous indique que la situation financière s'aggrave car les recettes locales n'augmentent pas au même rythme que les tendances des dépenses.

Nous pouvons considérer ces projections comme des projections d'un montant initiale car l'évolution projetée est basée sur l'hypothèse que les tendances actuelles vont se maintenir. Cependant, l'analyse du potentiel de recettes nous a indiqué qu'il y a moyen pour la municipalité de mobiliser davantage de recettes. Par ailleurs, nous savons également que les dépenses des administrations locales sont largement tributaires des relèvements des salaires. En effet une hausse importante des salaires peut faire grimper les dépenses. Ces facteurs font que nous devrions également essayer de projeter la marge de variation des dépenses et des recettes en plus des tendances initiales.

Pour projeter une autre option de montants des recettes, on devrait se servir comme guide des estimations du potentiel de recettes. Il est peu probable, à notre avis, que la municipalité X réalise le total du potentiel de recettes étant donné 1) qu'il s'agit là du montant perçu par les villes les plus performantes et que 2) les rendements enregistrés dans la municipalité X sont très bas comparés à l'objectif du potentiel de recettes. Par conséquent, nous supposons que la municipalité X devrait réaliser 50 pour cent de son

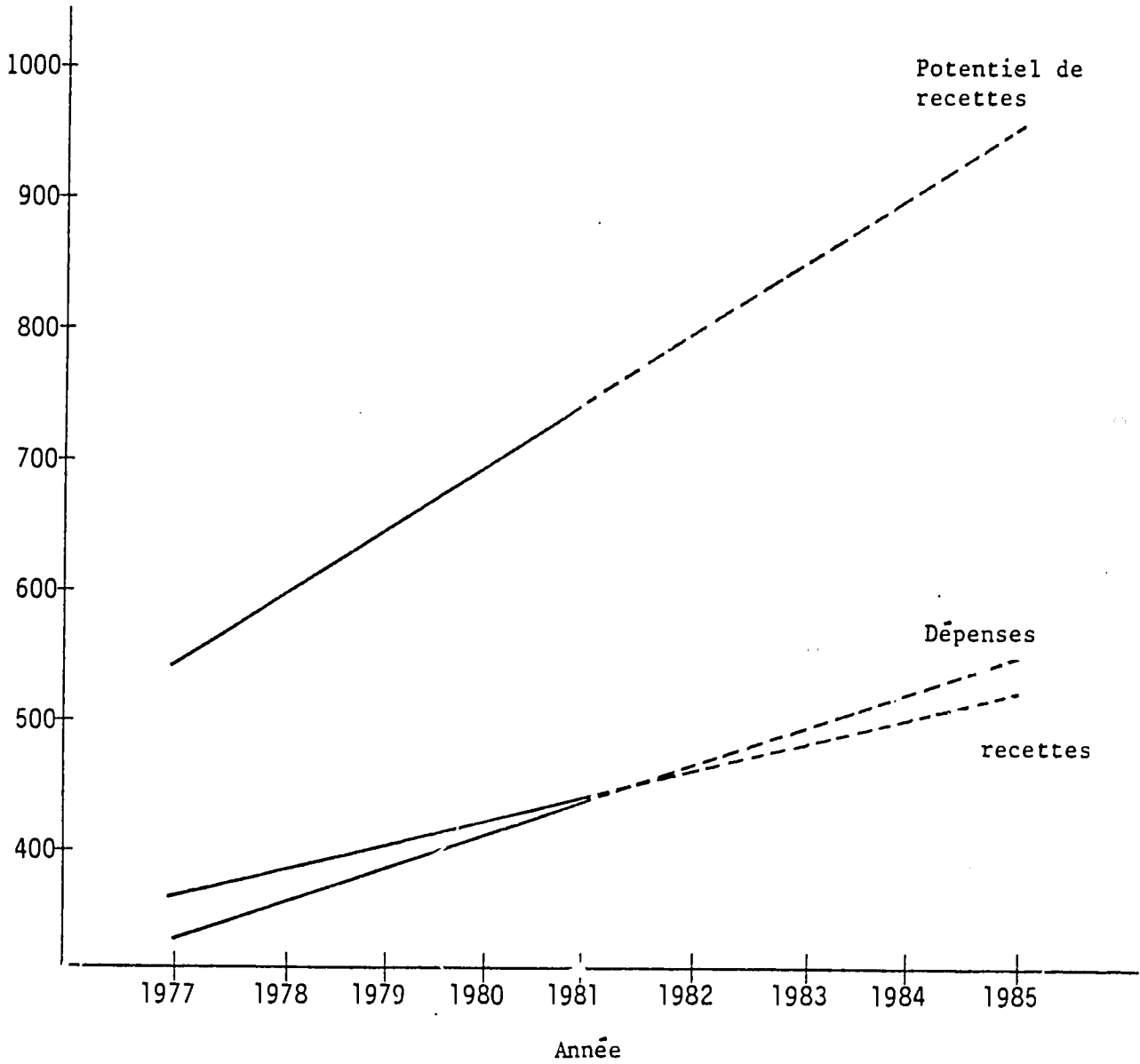
Figure 69

Données relatives aux dépenses et recettes de la  
municipalité X 1977 à 1981 (données  
utilisées pour les analyses du présent chapitre)

	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
A. Nbre. d'habitants	21,000	21,810	22,714	23,622	28,567
B. Recettes locales	151,200	163,800	179,441	193,700	251,390
C. Dons de l'Etat	226,800	226,200	228,379	227,388	199,005
D. Recettes totales (B + C)	378,000	390,000	407,820	421,088	450,395
E. Total des dépenses	346,500	377,685	396,570	420,364	453,995
F. Recettes locales per capita (B/A)	7,2	7,5	7,9	8,2	8,8
G. Objectif du potentiel de recettes per capita	14,8	16,0	16,3	16,9	19,4
H. Total du potentiel supplémentaire de recettes (G - F) X A	159,600	185,640	190,798	205,511	260,410

Figure 70

Graphe présentant les projections des tendances  
des recettes, des dépenses et du  
potentiel des recettes  
1982 à 1985



potentiel de recettes et que cette augmentation ne se fera pas en un temps, mais qu'elle s'étalera sur une période de quatre ans. A partir de ces hypothèses, nous pouvons établir une nouvelle projection de recettes, telle qu'elle est indiquée dans la Figure 71.

La Figure 71 présente également une nouvelle projection des dépenses, fondée sur l'hypothèse que les taux des salaires vont augmenter durant la première année de la projection, par la suite les dépenses reprendront le rythme d'accroissement enregistré par le passé. Cette autre option de projection des recettes et dépenses peut être utilisée comme complément des projections de montant initial de la Figure 70, ce qui nous permet de définir les marges de variation des recettes et dépenses. La Figure 72 présente ces deux marges, obtenues en combinant les deux ensembles types de projections.

Les responsables de la municipalité X peuvent s'inspirer de cette figure pour planifier les impôts. On observe qu'en 1982 les dépenses vont dépasser les recettes si l'importante hausse des salaires est accordée et cela même dans le cas où la municipalité réalise son objectif d'accroissement de recettes prévu pour cette année là. Deux options se présentent à la municipalité:

1. Elle peut accorder une augmentation des salaires ajustée au niveau des recettes, de la sorte on évite le déficit. Ce qui signifie également que l'augmentation des salaires ne prendrait effet qu'à la fin de l'année quand on pourra totaliser les perceptions de recettes.
2. La municipalité peut partir de l'hypothèse qu'elle atteindra les objectifs fixés du potentiel de recettes, ce qui créera des excédents budgétaires de 1983 à 1985, lesquels excédents pourraient servir à compenser le déficit de 1982.

Il est évident que l'option No. 2 comporte de plus grands risques financiers et suppose que les objectifs fixés en matière de recettes soient atteints. L'option 1, d'un autre côté, lie salaire et rendements des recettes, d'une certaine façon c'est une incitation concrète au niveau de l'efficacité des employés municipaux, et du moins limite les déficits budgétaires dûs aux hausses des salaires.

Figure 71

Autre option de projection de tendance de recettes  
et dépenses de la municipalité X

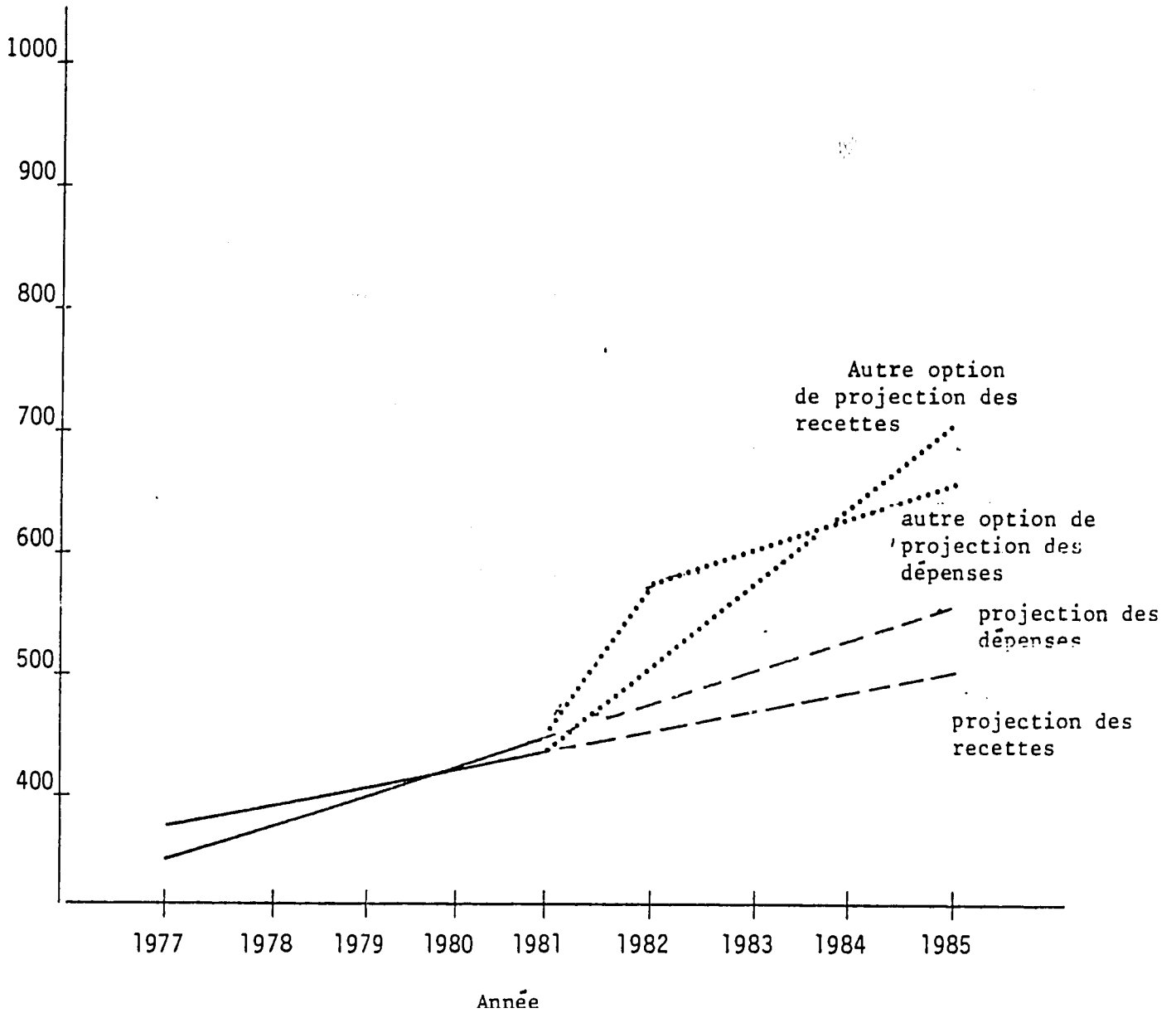
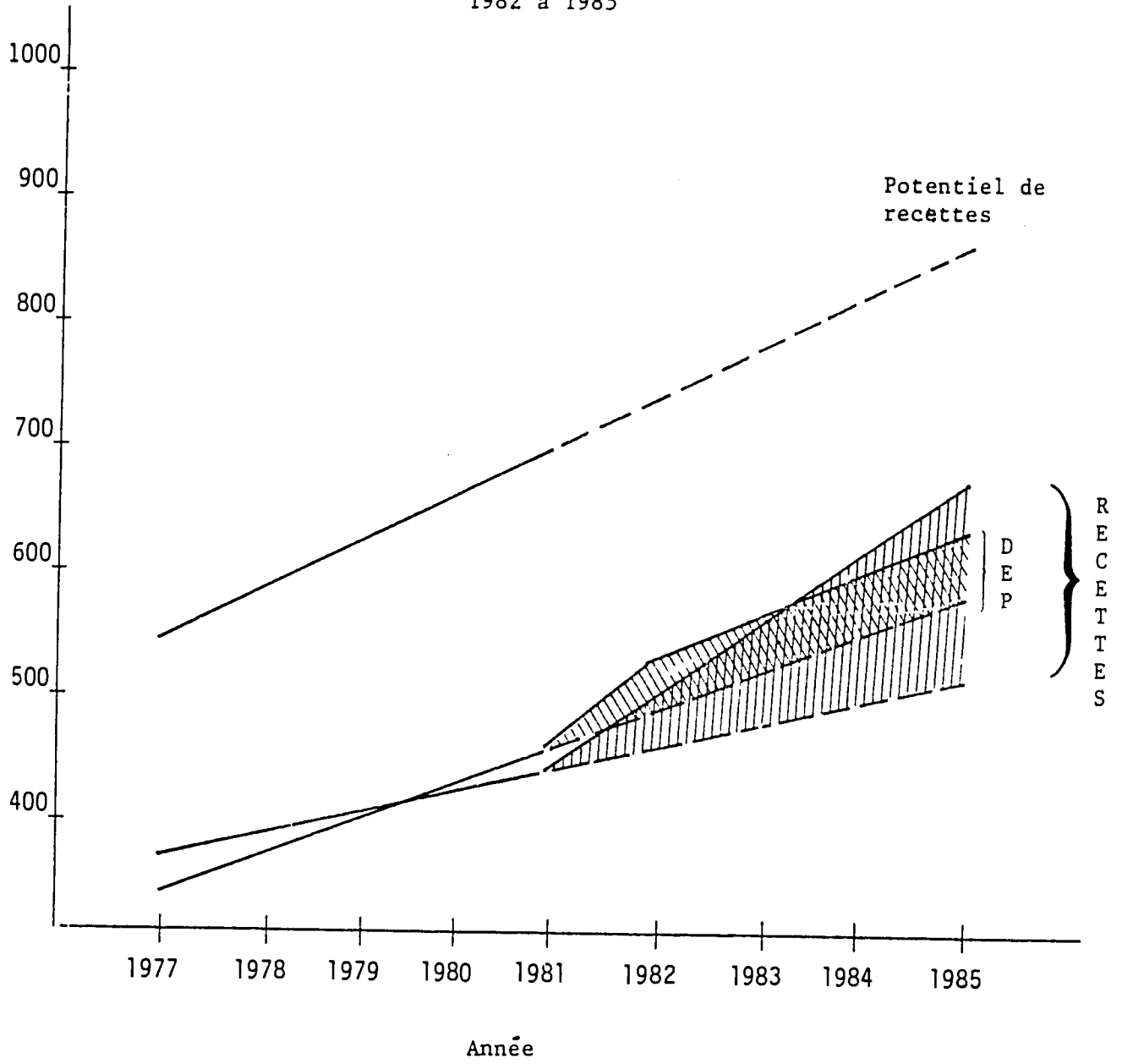


Figure 72

Marge de variation prévue des recettes  
et dépenses de la municipalité X  
1982 à 1985





## 5.2 Ajustement des projections de l'équilibre financier

Souvent on assiste à des "événements" spéciaux dans l'évolution des dépenses et recettes d'une municipalité qui biaisent les données des recettes et dépenses du passé. De ce fait il devient difficile de prévoir, de manière précise, les tendances futures si celles-ci se fondent sur les données du passé. Les principaux problèmes sont liés aux 1) recettes des emprunts et 2) aux autres recettes exceptionnelles qui n'ont eu lieu au'une fois.

Les emprunts ont plusieurs incidences qui compliquent les analyses prévisionnelles de l'équilibre financier. Premièrement, le produit des emprunts gonfle le montant des recettes quand ces sommes sont créditées au compte de la municipalité. En second lieu, ils créent des dettes qui doivent être remboursés à l'avenir, ce qui augmente les dépenses futures. Si l'on ne tient pas compte de ces effets lors de l'analyse des tendances des dépenses et des recettes, d'importantes distortions peuvent apparaître au niveau des prévisions de l'équilibre financier.

La Figure 73 présente des données relatives aux dépenses et recettes municipales, faisant état des emprunts. Ces données vont nous permettre d'illustrer l'incidence des emprunts sur les projections de l'équilibre financier. Nous utiliserons un calcul de régression linéaire pour calculer les lignes de tendance des recettes et dépenses totales, puis nous projecterons ces tendances. La Figure 74 présente ce graphe sur lequel on peut observer un excédent faible mais régulier dans les années à venir.

Cependant si nous ajustons ces montants de recettes en soustrayant le produit des emprunts, nous obtenons un montant bien plus précis dans les projections des tendances des recettes. De la même façon, il est nécessaire d'ajuster les prévisions des dépenses en tenant compte du remboursement des emprunts commençant en 1984. En tenant compte de ces facteurs, nous obtenons des prévisions de l'équilibre financier très différentes, tel qu'on peut le voir dans la Figure 75. Quand on rapporte graphiquement les projections ajustées, on peut remarquer à quel point l'incidence dont nous venons de parler est important au niveau des projections de l'équilibre financier (cf Figure 76).

La manière dont nous avons analysé les conséquences des emprunts telle que décrite ci-dessus devrait également s'appliquer à d'autres facteurs qui font que les recettes augmentent temporairement mais qui ne peuvent pas être comptés comme étant des sources de recettes permanentes. Ces sources de recettes sont toutes des causes de distortion dans la balance de l'équilibre financier vu dans le long terme. Dans des catégories de recettes en question sont inclus:

- la vente des propriétés municipales
- les dons Ad hoc de l'Etat
- les emprunts aux autres comptes de la collectivité locale.

Ces différentes activités provoquent des hausses dans les recettes locales sur une certaine période donnée mais n'augmente pas la base sous-jacente des recettes. Si l'on ne tient pas compte de ces "distortions" en calculant les projections de l'équilibre financier, on peut être pratiquement certain que les futurs excédents budgétaires vont être surestimés (ou que les déficits vont être sous-estimés).

Figure 73

Exemple de données relatives aux recettes et  
dépenses d'une municipalité faisant  
état des emprunts et des dons Ad Hoc

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Recettes locales	190,000	204,500	219,700	229,300	235,000
Transferts de l'Etat					
- impôt dont le produit est partagé	300,000	305,000	310,000	329,000	330,000
- Dons Ad Hoc	100,000	60,000	0	0	0
Emprunts *	0	0	100,000	100,000	100,000
Recettes totales	590,000	569,500	629,700	649,300	665,000
Dépenses totales	580,000	560,100	612,200	646,000	660,100

\* Trois années (3) de période de grâce pour le remboursement.

Figure 74

Graphe des projections des recettes/dépenses  
sans y inclure le  
remboursement des emprunts

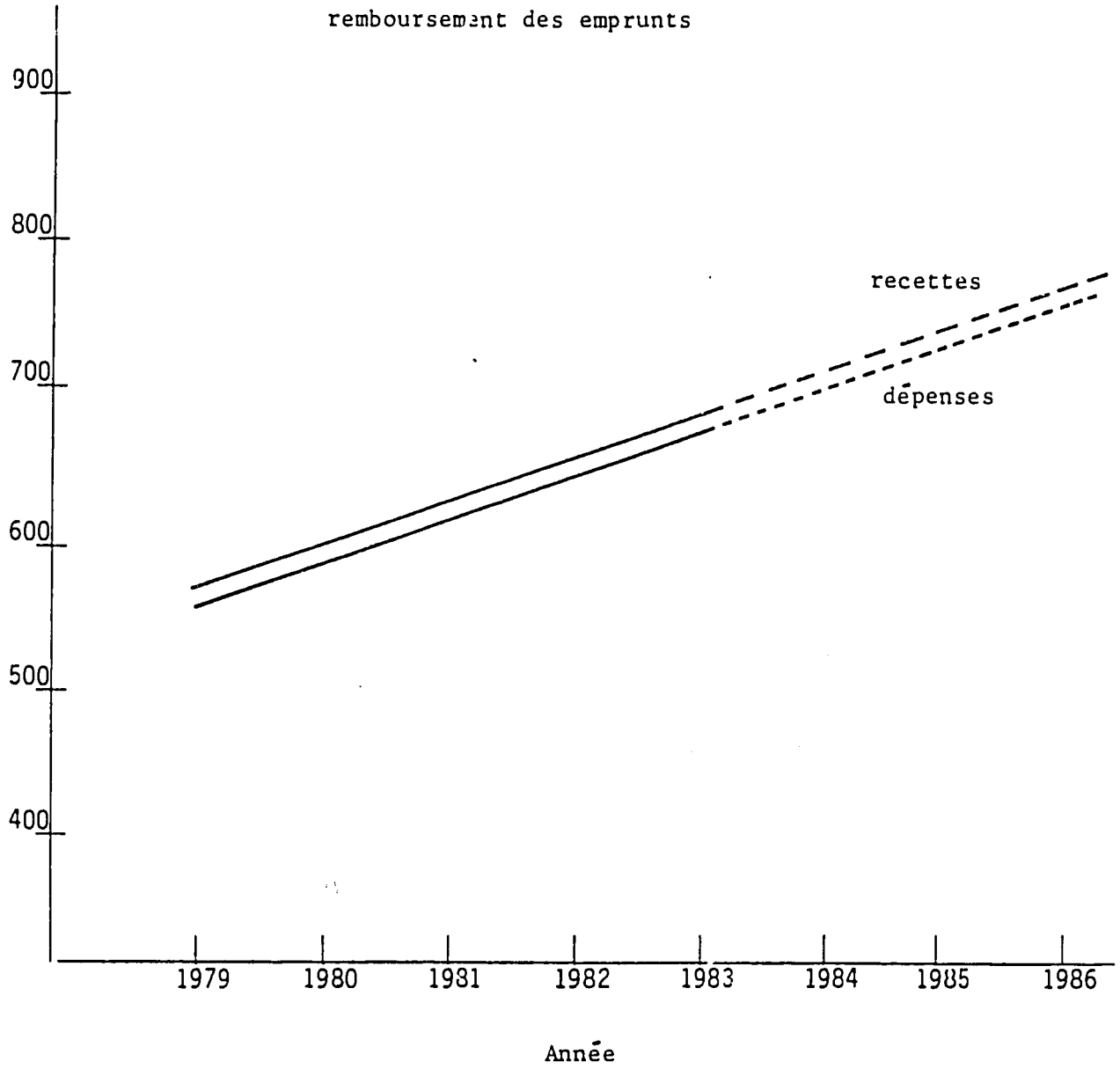


Figure 75

Projection des recettes et des dépenses montrant  
l'incidence du remboursement des emprunts

	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
A. Recettes sans emprunts	585,640	604,620	623,600
B. Dépenses (projection d'une base initiale)	723,006	769,420	815,834
C. Remboursement des emprunts	15,858 <u>1/</u>	31,716 <u>2/</u>	47,574 <u>3/</u>
D. Total des dépenses (B + C)	738,864	801,136	863,308
Déficit (D - A)	153,224	196,516	239,708

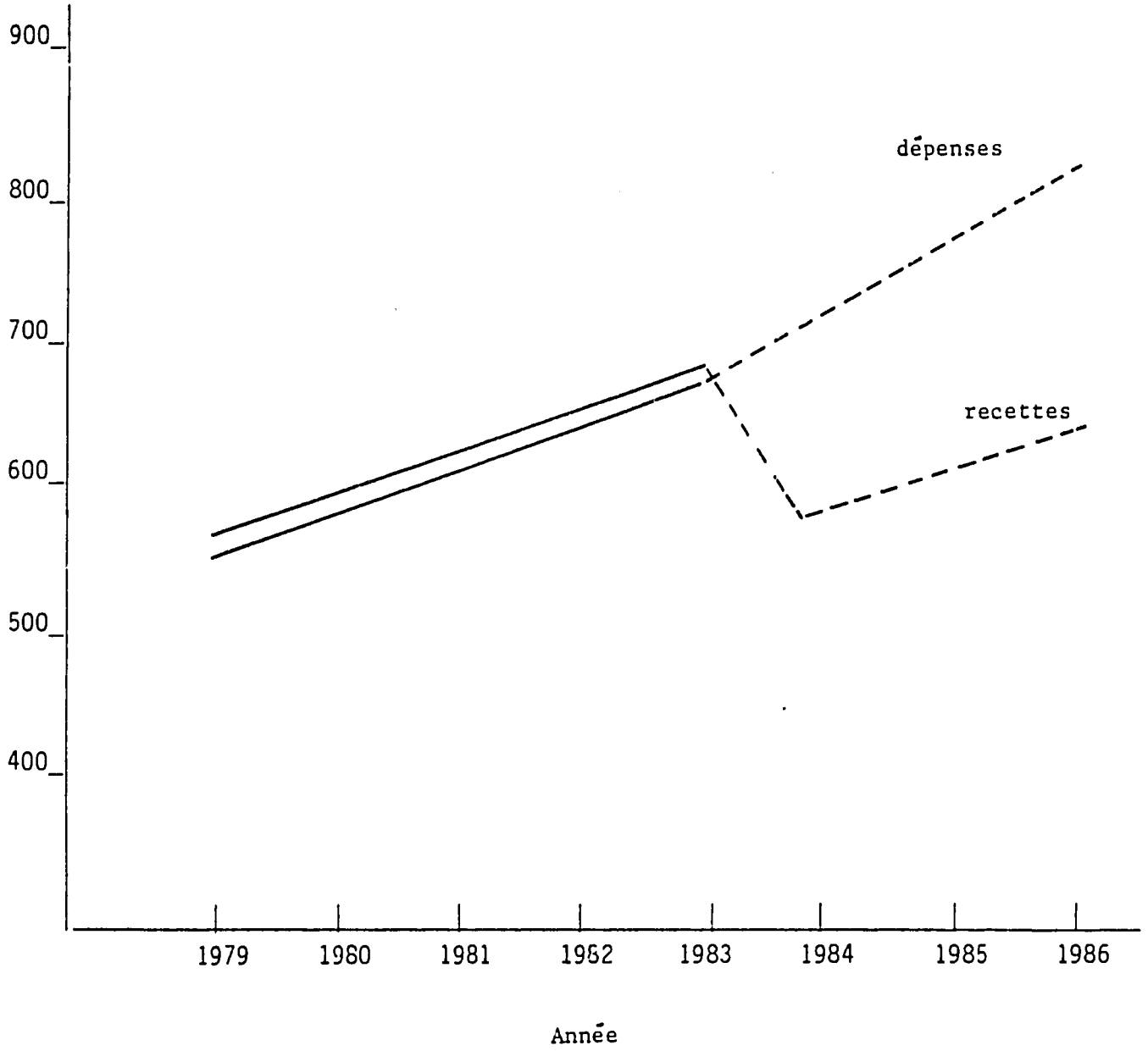
1/ inclut paiement de l'emprunt de 100.000 \$ fait en 1981, amorti sur 10 ans au taux d'intérêt de 10%

2/ inclut paiement de l'emprunt total de 200.000 \$ (1981 et 1982) même taux

3/ inclut remboursement de l'emprunt total de 300.000 \$ (1981, 1982 et 1983)

Figure 76

Projections de recettes et dépenses  
tenant compte du remboursement des emprunts



### 5.3 Analyse de la capacité d'emprunt

L'objet de la discussion qui a précédé nous amène tout naturellement à examiner la capacité d'emprunt d'une municipalité. Bien des pays ont instauré un plafond pour le montant de dettes qu'une collectivité locale peut assumer. En plus des limites législatives, on dispose également de certaines techniques qui permettent d'évaluer le poids de dettes qu'une administration locale peut assumer de manière vivable.

Tout d'abord, il nous faut préciser qu'il n'y a pas de règles rigides permettant d'établir des limites précises dans le montant de dettes. Cette analyse fait surtout appel au jugement personnel, et peut s'appuyer sur les techniques analytiques présentées ci-dessus.

Lors de l'examen de la capacité d'emprunt d'une collectivité locale, nous évitons à dessein d'utiliser les mesures d'analyse financière traditionnelle se fondant sur des comparaisons endettement - solvabilité (ratio de solvabilité). En effet nous pensons que de telles mesures sont biaisées par suite de problèmes dans les mesures et ne se rapportent pas vraiment au problème essentiel, qui est que les collectivités locales mobilisent leurs ressources financières à partir des impôts, et non pas des biens corporels de la municipalité.

Analyser les capacités d'emprunt demande qu'on regroupe un grand nombre d'analyses que nous avons déjà faites dans les chapitres précédents de ce manuel. D'abord nous devons voir à quoi ces prêts sont destinés. S'il s'agit de dépenses d'investissement et d'équipement nous devons avoir connaissance de:

- A combien estime-t-on les dépenses de fonctionnement et d'entretien dans les années à venir?
- Quel est le montant du remboursement de la dette? Quand faut-il commencer à rembourser et sur combien d'années la dette sera-t-elle amortie?
- L'investissement générera-t-il des recettes? Quel en est le montant annuel prévu et quand les recettes commenceront-elles à rentrer?

Les réponses à ces questions nous permettront d'ajuster les projections des recettes et dépenses en tenant compte de l'impact financier des investissements spécifiques. Si les investissements non seulement entraînent des dépenses mais génèrent également des recettes, nous devons connaître l'impact NET c'est-à-dire la différence entre les dépenses et les recettes du projet d'investissement.

Le revers de la médaille est la capacité des collectivités locales à supporter les conséquences de la dette. Examiner cette question requiert une analyse de l'équilibre financier similaire à celle présentée dans la section précédente dans laquelle nous avons analysé les variations des différentes projections des recettes et dépenses. Dans le cas présent, deux aspects nous intéressent tout particulièrement:

1. De combien les recettes devront-elles augmenter pour couvrir les dépenses nettes entraînées par l'investissement? (paiement au titre du service de la dette plus dépenses de fonctionnement et d'entretien moins recettes générées)
2. Partant de l'hypothèse que les recettes locales peuvent être augmentées en général, quelle est la part de ce potentiel estimé de recettes qui sera absorbée par les dépenses nettes dues à l'investissement?

Ce qui nous intéresse est l'impact d'une année à l'autre sur l'équilibre financier (souvent appelée impact sur les flux de trésorerie), et non pas simplement l'impact global observé pendant la durée de la dette et de l'investissement. Nous présentons un exemple illustrant comment faire de telles analyses en nous fondant sur les données présentées dans le tableau 69 relatives aux recettes et dépenses ainsi qu'au potentiel de recettes de la municipalité X. Nous ajoutons à ces données un investissement hypothétique, ainsi que les estimations des dépenses et des recettes relatives à cet investissement (voir Figure 77)

La Figure 77 présente, premièrement, les projections des recettes locales obtenues à partir de la projection d'une seule ligne de tendance qui se fonde sur les données de la Figure 69. Le tableau présente également les coûts et recettes de l'investissement ainsi que le coût net pour chaque année.

On trouve également, dans ce tableau, le pourcentage indiquant de combien les recettes locales projetées devraient être augmentées chaque année sur les quatre ans pour couvrir les dépenses nettes de l'investissement. Nous remarquons que ce pourcentage est élevé, surtout qu'il représente un montant qui vient s'ajouter au taux d'accroissement des recettes qui est d'environ 13 pour cent par an (taux de croissance calculé dans la projection de la ligne de tendance).

La Figure 77 présente également le montant additionnel de recettes qui peuvent être perçues si la municipalité augmente le taux de recouvrement (voir analyse du potentiel de recettes de la Figure 71). Le lecteur devrait se rappeler que l'objectif de potentiel de recettes noté sur la Figure 71 est très modéré, car basé sur l'hypothèse que seulement la moitié du potentiel estimé sera réalisé sur la période des quatre ans.

La Figure présente le potentiel cumulatif de recettes ainsi que les dépenses cumulatives nettes liées à l'investissement. Si l'on compare ces deux séries de chiffres, on observe qu'il faudra atteindre les objectifs fixés en matière d'augmentations de recettes pendant trois ans avant que les dépenses cumulatives nettes de l'investissement puissent être compensées par les augmentations du taux de recouvrement, ce qui nous amène en 1987.

Les responsables locaux peuvent utiliser cette information de différentes manières. Premièrement, ils peuvent se servir de cette analyse pour poser le "poids" de l'investissement proposé. L'analyse indique que l'investissement va pratiquement consommer toutes les augmentations de recettes que la

Figure 77

Incidence de l'investissement sur les  
recettes locales

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
A. Projection d'un montant initial de recettes locales (à partir des données du tableau 69)	263,959	277,157	291,015	305,566
Incidence de l'investissement				
B. Coûts: remboursement de l'emprunt et entretien	50,000	100,000	100,000	100,000
C. Recettes générées	<u>0</u>	<u>30,000</u>	<u>70,000</u>	<u>70,000</u>
D. Coûts nets (B - C)	- 50,000	- 70,000	-30,000	-30,000
E. Coûts nets exprimés en pourcentage des recettes locales (D/A)	18,9%	25,3%	10,3%	9,8%
F. Montant additionnel de recettes qui pourrait être perçu si on réalise 50% du potentiel de recettes sur les quatre ans (à partir de la figure 71)	27,085	61,439	95,793	130,147
G. Dépenses cumulatives nettes de l'investissement (ligne D)	- 50,000	- 120,000	- 150,000	- 180,000
H. Recettes cumulatives additionnelles au potentiel de recettes	27,085	88,524	184,317	314,464



municipalité peut anticiper sur les trois premières années d'un effort concerté pour améliorer le taux de recouvrement. La question dès lors qui se pose aux responsables est de savoir s'ils veulent engager toutes les recettes potentielles supplémentaires perçues à la suite de cet effort dans ce seul investissement?

En second lieu, les dépenses nettes liées à l'investissement vont provoquer un déficit budgétaire à moins que les recettes augmentent considérablement, c'est-à-dire à un taux bien au-dessus du taux annuel de 13 pour cent déjà projeté. L'analyse nous montre que les recettes locales devront augmenter la première année de 20 pour cent par rapport à la base initiale projetée, 25 pour cent la deuxième année et 10 pour cent dans les années qui suivent. Bien que le potentiel d'augmentation de recettes semble être important, à ce stade ces augmentations ont un caractère spéculatif. Les responsables des administrations ne peuvent pas être certains que de telles augmentations pourront effectivement être réalisées. Peut-on prendre un tel risque sur la base d'hypothèses non vérifiées?

Troisièmement, même si le taux de recouvrement augmente fortement, il est évident que l'échéancier proposé du service de la dette ferait que pendant les deux premières années la municipalité aurait un déficit budgétaire. Par conséquent, les responsables pourraient envisager de négocier des paiements, au titre de remboursement de la dette, plus faibles au départ, ou une période de grâce de plusieurs années.

En dernier lieu, les responsables locaux devraient peut-être reconsidérer la taille de l'investissement. Les coûts nets sont très élevés car les recettes générées par l'investissement ne récupéreront pas les dépenses renouvelables ou de fonctionnement. La municipalité peut envisager de réduire les dépenses nettes en réduisant l'échelle de l'investissement ou en augmentant les recettes générées par un tel investissement.

Par exemple si l'investissement rapporte des droits et des redevances, comme c'est le cas pour le système d'alimentation d'eau ou les marchés municipaux, il est possible qu'il faudra réviser la tarification ou les droits. En effet les responsables peuvent se servir des renseignements dégagés par notre analyse pour fixer un plafond au déficit qui devra être subventionné par les fonds publics. Par exemple, ils peuvent décider que le montant de la subvention, dans le cas de cet investissement spécifique, ne devra pas excéder 30% de l'augmentation potentielle de recettes, le reste devant être couvert à partir des redevances et des droits.

Du point de vue du bailleur de fonds, les analyses soulèvent également plusieurs questions. Tout d'abord le prêteur peut s'inquiéter à juste titre que le service de la dette obère les finances locales. Etant donné la faiblesse relative des rendements passés, on pourrait avoir de sérieux doutes quant aux chances de remboursement. En effet, à l'instar des responsables locaux qui veulent plafonner la subvention qui sera apportée, le prêteur peut lui aussi vouloir fixer ses limitations.

Deuxièmement étant donné que l'aptitude à rembourser se fonde sur une forte augmentation des recettes, le prêteur peut exiger des preuves montrant que la municipalité peut effectivement augmenter ses recettes. Par conséquent le

prêteur peut souhaiter que le prêt soit différé d'une année pendant laquelle il pourra observer si la municipalité augmente son rendement par rapport aux objectifs fixés. Cet ajournement aurait deux qualités: 1) il donnerait le temps à la municipalité de déterminer que davantage de ressources financières peuvent être mobilisées et 2) il permettrait à la municipalité d'encaisser un excédent qui pourra faire diminuer le montant du prêt à l'investissement.

## 5.4 Analyse des flux financiers

L'analyse des flux financiers se rapporte aux capacités des collectivités locales à mobiliser des recettes locales pour couvrir les dépenses de fonctionnement de la municipalité. Cette analyse permet d'examiner la source des fonds du budget (recettes perçues localement contre aux transferts et produit des emprunts extérieurs) et de les comparer aux principales répartitions des dépenses (dépenses d'investissement et d'équipement contre dépenses courantes de fonctionnement).

Cette analyse se base sur l'hypothèse que dans la plupart des pays, les administrations publiques locales sont supposées couvrir leurs dépenses de fonctionnement générales à partir de ressources financières mobilisées localement et que les dons de l'Etat sont réservés aux dépenses d'investissement et d'équipement. Cette hypothèse ne se vérifie pas dans tous les pays, mais le principe qui veut que les municipalités deviennent plus auto-suffisantes et subviennent à leurs dépenses de fonctionnement est admis un peu partout, même dans les pays où l'Etat fournit une aide au compte général des collectivités locales. Même dans de telles situations, la tendance est à l'auto-suffisance financière des municipalités.

Le concept qui est à la base de l'analyse des flux financiers est simple: il faut observer les proportions des sources de recettes locales par rapport aux sources de recettes extérieures et les aligner aux dépenses de fonctionnement contre dépenses d'investissement. Nous sommes intéressés par les tendances dans le temps, qui nous permettent de voir si la collectivité locale devient plus ou moins dépendante de sources extérieures dans les budgets généraux de fonctionnement.

### 5.4.1 Analyse des flux financiers à l'échelon national

Les analyses des flux financiers peuvent être faites à l'échelon de chaque municipalité ou à un échelon régional ou national. Elles sont particulièrement appropriées à l'échelon national en tant que mesure de concordance avec la politique fiscale nationale. Et surtout quand la politique nationale est de décentraliser les responsabilités du financement des services publics locaux au niveau des collectivités locales.

L'étude de cas qui va suivre se fonde sur une analyse des flux financiers dans le cas des municipalités d'Equateur. Cette analyse a été faite comme une première étape dans la planification d'un programme national destiné à renforcer les finances publiques municipales. Ce programme de renforcement a été décidé à la suite de la constatation que les dons de l'Etat, provenant des recettes pétrolières, ne pouvaient continuer à augmenter.

#### ETUDE DE CAS: Analyse des flux financiers

Si l'on veut faire une analyse des flux financiers à l'échelon national, il est nécessaire de regrouper des données sur 1) le montant total de recettes disponibles dans les municipalités et 2) le montant des dépenses des municipalités. Il faut se rappeler que les "recettes disponibles" peuvent dépasser de loin les "dépenses" si les fonds prévus au titre de transfert aux collectivités locales ne sont pas utilisés par ces collectivités; cela est souvent le cas quand des transferts sont prévus pour des dépenses d'investissement et que l'administration locale ne peut créer des projets adéquats pour ce financement.

La Figure 78 présente l'analyse des flux financiers pour les municipalités de l'Equateur en 1981. La caractéristique la plus frappante dans ce tableau est, peut-être, le degré très élevé de dépendance des municipalités de l'Equateur par rapport aux transferts et prêts accordés par l'Etat. Les recettes provenant des sources locales (2,3 milliards de sucres) ne représentent que 82 pour cent des dépenses courantes (2,8 milliards de sucres).

En règle générale, les dépenses courantes doivent être destinées au fonctionnement et à l'entretien de l'équipement qui avait fait l'objet d'un investissement par le passé, ainsi qu'aux dépenses administratives générales de la municipalité. Il est possible que ces dépenses ne suffisent pas pour supporter financièrement la croissance de la municipalité, mais elles devraient suffire pour faire fonctionner la municipalité. Etant donné que beaucoup d'administrations publiques locales généralement payent d'abord salaires et subviennent aux autres dépenses administratives avant de prévoir pour le fonctionnement et l'entretien de l'infrastructure existante, les municipalités d'Equateur dépendaient, en 1981, très fortement des transferts pour maintenir et faire fonctionner convenablement leur capital technique.

A partir d'un examen général de la Figure 78, nous pouvons estimer que beaucoup de municipalités où des dépenses d'équipements ont été réalisés par le passé (dans des domaines tels que les systèmes d'assainissement ou d'approvisionnement en eau) ont à présent un équipement très délabré. Parce que les municipalités ont mal entretenu ces systèmes, la vie économique de ces derniers (c'est-à-dire la durée de leur productivité) a été inférieure à ce qu'elle aurait pu être. En général, cela signifie que de nouveaux investissements doivent être faits plus tôt que normalement non seulement pour l'expansion du système, mais aussi pour les travaux de réhabilitation. Vu que les investissements sont généralement financés, ou du moins en partie, par les emprunts, un mauvais fonctionnement et le manque d'entretien ont souvent pour conséquence un service de la dette plus élevé, et par conséquent ces systèmes reviennent plus chers que si on les avait entretenus correctement.

En règle générale, la situation financière des municipalités est plus saine si les dépenses au titre du service de la dette peuvent être effectuées à partir des recettes de sources locales de la municipalité. Cependant, comme l'indique la Figure 78, le service de la dette, à lui seul, utilise 65 pour cent des recettes totales de source locale de la collectivité. Si l'on combine les dépenses courantes et le service de la dette (4,3 milliards de sucres) pour calculer le montant de dépenses qu'une municipalité devrait assumer à partir

Figure 78

Analyse des flux financiers des municipalités

Echelon national : Equateur - 1981

(en sucres équatoriens)

<u>Recettes disponibles</u>		<u>Dépenses effectuées</u>	
Sources locales	2,3 billion	dépenses courantes	2,8 billion
Emprunts	3,0 billion	service de la dette	1,5 billion
Transferts de l'Etat	6,0 billion	autre	0,7 billion
	<hr/>	dépenses d'équipement	<u>4,3 billion</u>
TOTAL	11,3 billion	TOTAL	9,3 billion

de ses fonds propres si elle veut être relativement autonome financièrement, on peut, à cet effet, remarquer que les recettes de source locale des municipalités de l'Equateur ne couvrent que 53 pour cent de ce montant; par conséquent ces municipalités ont dû faire appel à des sources extérieures pour couvrir les dépenses des administrations et des services et honorer leurs obligations de dette.

De ce fait, en 1981, les municipalités de l'Equateur dépendaient très largement des transferts de l'Etat et des emprunts pour pouvoir maintenir les niveaux courants des services. Si l'une de ces sources de recettes extérieures devient moins importante, et si les municipalités ne peuvent ou ne tiennent pas à augmenter leurs propres recettes, on peut s'attendre à ce que les systèmes des services locaux deviennent moins productifs, ou même ils peuvent complètement arrêter de fonctionner.

On remarque également, à partir de la Figure 78, que les municipalités ont été très dépendantes des emprunts. Le service de la dette était supérieur à 50 pour cent des dépenses courantes et représentait 16 pour cent des dépenses totales de la municipalité en 1981. Les nouveaux emprunts étaient également élevés, représentant pratiquement un tiers des recettes totales. Par conséquent, les obligations futures du service de la dette vont avoir tendance à augmenter au-dessus du niveau de 1981, ce qui obénera les ressources destinées à l'entretien et au fonctionnement des investissements en question ainsi que des nouveaux investissements. A moins que les ressources propres à la municipalité n'augmentent et/ou les recettes provenant des transferts ne s'accroissent, la proportion des dépenses totales allouée aux activités productrices aura tendance à décroître, et le cycle mauvais entretien et fonctionnement qui apporte un service de dette de plus en plus élevé (qui à son tour diminue la capacité de faire fonctionner et de maintenir les équipements faits grâce à ces emprunts) continuera et ira en s'aggravant.

Finalement, on peut noter à partir des chiffres de la Figure 78 que les recettes totales disponibles en 1981 (11,3 milliard de sucres) étaient inférieures aux dépenses totales effectuées (9,3 milliard de sucres). Cette situation était due au fait qu'une grande partie des transferts de l'Etat étaient réservés à des dépenses d'équipement et ces transferts n'étaient débloqués que sur présentation de projets acceptables. Par suite d'une mauvaise gestion, beaucoup de municipalités n'ont pas établi des projets acceptables et donc elles ont reçus moins au titre des transferts que le montant prévu au budget de l'Etat.

#### 5.4.2 Analyse des flux financiers à l'échelon municipal

L'analyse des flux financiers peut également être faite à l'échelon municipal. Dans l'analyse municipale, on examine non seulement le degré de dépendance des collectivités locales vis-à-vis des sources de recettes extérieures, mais aussi les transferts entre les différents fonds du budget local. Ce type d'analyse est particulièrement utile quand le budget local est structuré en plusieurs comptes et que les transferts entre comptes sont autorisés. Même quand de tels transferts sont interdits par la loi, ils sont quand même pratiqués.

La Figure 79 présente une analyse simplifiée des flux financiers d'une seule municipalité sur une période de cinq ans. Dans le cas présent, les finances municipales sont classées dans deux comptes. Le compte général ou fonds général est prévu pour le financement de l'administration générale de la municipalité, ainsi que pour les services dont le recouvrement des coûts ne se fait pas à partir des redevances. Ces services comprennent l'éclairage de la voie publique et l'évacuation des déchets, construction et entretien de la voirie, l'éducation primaire, la santé publique et la protection des habitants.

Les recettes du compte général sont identifiées comme recettes propres à la collectivité locale, et recettes provenant des emprunts et des transferts de l'Etat. Pour obtenir le montant net versé du compte général au profit du fonds pour les services, on soustrait les dépenses des recettes. Ce montant net est appelé "transferts inter-fonds". Quand le compte général est excédentaire, cet excédent peut soit être (1) transféré aux comptes d'un ou plusieurs fonds pour les services pour la période budgétaire en cours ou alors (2) être versé au profit d'un compte de réserves de liquidités et seront à la disposition du compte général ou du fonds des services pour la période budgétaire suivante. Quand le compte général est déficitaire, il faut qu'il y ait transfert en provenance du fonds des services pour que le budget municipal total soit équilibré.

Le Fonds pour les services englobe les services municipaux pour lesquels on perçoit des redevances. Dans le cas de la Figure 79, il y a deux types de services où il est possible d'établir un lien direct entre les dépenses relatives à la fourniture des services en question et les paiements pour l'obtention de ces services, l'alimentation en eau et l'habitation. Comme pour le cas du compte général, chaque compte du Fonds des services peut être excédentaire ou déficitaire, mais la somme des déficits et excédents des deux fonds et du compte de réserve de liquidité doit être égale à zéro pour que le solde du budget municipal général soit équilibré.

Plusieurs tendances peuvent être observées dans les documents comptables. Le compte général et le compte du Fonds pour l'approvisionnement en eau avaient des déficits de plus en plus importants, sur la période 1979-1983. Dans les deux cas, les dépenses ont augmenté de manière régulière. Dans le cas du compte général les recettes propres à la municipalité sont restées à un niveau relativement stable, mais les transferts de l'Etat ont été irréguliers. Ce déséquilibre a été, en partie, compensé par les emprunts, lesquels, d'un autre côté, créent bien sur des dépenses supplémentaires au titre du service de la dette.

Le compte pour l'habitation a enregistré des excédents réguliers mais qui ont une tendance décroissante. Ajouté au produit des emprunts, l'excédent du compte pour l'habitation a permis de compenser les déficits enregistrés par le compte général et le compte pour l'alimentation en eau.

Dans l'ensemble, l'analyse des flux financiers dans le cas de la municipalité de la Figure 79 semble indiquer une détérioration de la situation financière. Pour en déterminer exactement la gravité, il faudrait procéder à une analyse plus détaillée de la situation locale. Par exemple, les recettes de sources locales du compte général ne se sont accrues que très faiblement, alors que les dépenses ont augmenté et les transferts de l'Etat ont été irréguliers.

Figure 79

Analyse des flux financiers d'une municipalité  
échelon municipal : 1979 - 1983

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
A. COMPTE GENERAL					
1. <u>Recettes</u>	10,250	9,800	13,960	14,350	15,600
Sources locales	4,200	4,300	4,350	4,500	4,700
Emprunts	-----	100	2,510	1,850	7,400
Transferts	6,050	5,400	6,100	8,000	3,500
2. <u>Dépenses</u>	11,400	12,200	13,100	13,900	14,500
3. <u>Transferts inter-fonds</u>					
pour (+) ou des (-) fonds- des services ou comptes de réserves de liquidités	1,150	- 2,400	- 140	+ 450	+ 1,100
B. FONDS POUR LES SERVICES					
1. <u>Compte pour le système d'appro- visionnement en eau</u>					
recettes	1,850	1,950	1,990	2,150	2,300
dépenses	2,100	2,550	3,250	3,600	3,900
excédent (+) ou deficit - (-)	250	600	1,260	1,450	1,600
2. <u>Compte pour le logement</u>					
dépenses	7,200	7,250	7,350	7,500	7,800
excédent (+) ou déficit (-)	+ 2,500	+ 2,150	+ 1,150	+ 1,000	+ 500
C. RESERVES DE LIQUIDITES	1,100	250	-----	-----	-----

(fin d'année: transféré au budget de l'exercice suivant



Cette combinaison de facteurs est à l'origine des transferts inter-fonds et des emprunts. Ceux-ci peuvent être réduits si on augmente les recettes propres à la municipalité et/ou en améliorant l'efficacité des dépenses, c'est-à-dire en produisant le même niveau de services à des coûts moindres.

Le compte du système d'alimentation en eau présente un taux d'accroissement des dépenses plus élevé que celui des recettes. Dans ce cas précis, nous ne savons pas si le niveau de dépenses est approprié ou non pour faire fonctionner et entretenir de manière correcte le système. Si le niveau de dépenses n'est pas adéquat, on peut s'attendre à ce que des emprunts soient contractés très prochainement en vue de la réhabilitation du système, ce qui augmentera la demande face aux excédents du compte pour le logement (dans le cas où les recettes provenant des redevances n'augmentent pas).

Dans le cas du compte pour le logement, on constate un excédent, qui s'est fait de façon régulière mais décroissante. Les recettes ont été supérieures aux dépenses de manière régulière. Ce qui peut signifier que le secteur du logement représente une activité profitable pour la municipalité, qui permet d'en faire une source de subventions pour les autres services municipaux. Mais, il se peut que les dépenses pour les logements n'aient pas prévu un programme soutenu. Par exemple, peut-être que ces dépenses ont été faites uniquement pour le fonctionnement du programme de l'habitation au détriment des travaux d'entretien. Une autre éventualité est que les dépenses ventilées n'ont pas tenu compte des coûts dûs à la dépréciation et au remplacement du capital technique. Bien que l'analyse des flux financiers ne permet pas de répondre à ces questions de gestion, financière, elle peut servir de guide pour établir le programme de questions qui nécessitent un examen plus détaillé du statut financier de la municipalité.

## 5.5 Réaliser des analyses financières

### 5.5.1 Comment commencer:

Cette section finale explique comment appliquer les techniques que nous avons présenté dans les chapitres précédents. Parmi les nombreuses techniques présentées, certaines ne seront pas applicables à toutes les situations. A vrai dire, beaucoup de responsables locaux pourraient se sentir débordés rien qu'à l'idée d'envisager une telle série d'analyses. Prenant en compte ce problème, nous proposons deux options de stratégies pour commencer. Une analyse sommaire peut être utilisée comme évaluation initiale des conditions générales des finances municipales. Cette analyse permet de cerner les domaines de problèmes spécifiques pour lesquels il faudra procéder à une analyse plus approfondie. En plus, l'analyse sommaire peut être faite quand on ne dispose ni du temps ni des ressources nécessaires pour une analyse plus approfondie.

Bien qu'une analyse sommaire, par définition même, n'examine pas en profondeur telle ou telle situation, elle se sert des mêmes techniques analytiques que celles décrites dans les chapitres précédents, simplement sous une forme plus abrégée. Par conséquent il est nécessaire de bien comprendre les techniques analytiques exposées dans les chapitres précédents avant de faire une analyse sommaire.

Faire une telle analyse est fonction tout d'abord du type de données disponibles. Pour faire une analyse sommaire, il n'est pas nécessaire de disposer d'une collecte de données extensives. Les besoins de base en matière de données sont: 1) données relatives aux dépenses et recettes pour les années les plus récentes et 2) les estimations du nombre d'habitants et du taux d'inflation pour les mêmes années.

Les analyses sommaires peuvent être réalisées à l'échelon national ou local. Une analyse à l'échelon national se rapporte à l'état global des finances des municipalités d'un pays (ou à l'intérieur d'une région du pays). L'analyse à l'échelon local se concentre sur une seule municipalité ou collectivité locale. La manière de conduire ces analyses est discutée ci-dessous, et on a séparé les deux niveaux national et local.

Premièrement, s'il existe au sein de la communauté un problème de gestion financière particulier, on peut se référer à la partie du présent manuel qui traite de ce problème et partir de ce point. Par exemple, si vous cherchez à augmenter le rendement de l'impôt foncier, vous pouvez vous référer à la section 3.1.1. L'analyse vous indiquera quels sont les types de données dont vous avez besoin, et vous indiquera également les procédures à suivre. Nous insistons sur le fait que le lecteur doit être familier avec le contenu intégral et les approches du présent manuel avant d'essayer d'appliquer les techniques.

L'utilisateur de ce manuel peut se servir de l'analyse financière "sommaire" non seulement comme moyen pour indiquer quelles sont les analyses spécifiques à faire, mais également comme point de départ.

### 5.5.2 Analyse sommaire à l'échelon national

Pour une analyse à l'échelon national, nous devons définir de manière précise le groupe cible sélectionné pour cette analyse. Le groupe cible peut être constitué de 1) toutes les municipalités ou 2) un groupe de municipalités, par exemple les municipalités d'une certaine taille ou celles situées à l'intérieur d'une certaine région du pays. Tel que nous l'avons déjà discuté, les municipalités d'une certaine taille, ou celles situées dans différentes régions du pays, peuvent avoir entre elles des caractéristiques et problèmes financiers très différents. Même dans le cas où nous avons choisi toutes ces municipalités pour former le groupe cible, il peut être nécessaire de faire des analyses séparées pour différents sous groupes importants. Un exemple de tels sous groupes est l'échantillon des petites et grandes villes des Philippines que nous avons utilisé lors des analyses sur les recettes et dépenses faites dans les chapitres précédents.

Une fois notre groupe cible choisi pour faire les analyses, il nous faut assembler les données nécessaires. Si le groupe cible est très important, on peut collecter des données relatives à un échantillon de municipalités plutôt qu'à l'ensemble des municipalités du groupe. Cependant il faut choisir cet échantillon de telle sorte qu'il soit représentatif du groupe cible global.

La collecte de données nécessaires à une analyse nationale n'est pas difficile à faire si toutefois on sait où trouver les données en question. Les données relatives aux recettes et dépenses sont pratiquement toujours rapportées auprès de l'Administration centrale qui est en charge de la supervision de la fiscalité des collectivités locales. D'habitude ces données sont disponibles auprès d'un des trois ministères suivants: le Ministère des finances, de l'intérieur ou des collectivités publiques locales. Quelquefois les données sont publiées dans les annuaires statistiques annuelles.

Les statistiques démographiques peuvent généralement être obtenues dans les divisions centrales des statistiques, le bureau du recensement, ou les organismes de planification économique. Si des estimations annuelles précises ne sont pas disponibles, on peut les calculer approximativement en appliquant les facteurs d'accroissement de la population aux estimations les plus récentes du nombre d'habitants pour les municipalités qu'on est en train d'étudier.

Pour l'analyse à l'échelon national, nous utilisons des DONNEES GLOBALES-- c'est-à-dire nous faisons la somme des montants des recettes et des dépenses du groupe cible. Pour calculer les montants per capita des données globales, on divise la somme des montants par le nombre total des habitants du même groupe cible.

Ces techniques analytiques utilisées dans les analyses sommaires sont choisies parmi les séries de techniques qui ont été présentées dans les chapitres précédents de ce manuel. Nous conseillons au lecteur de revoir les présentations et discussions des chapitres précédents chaque fois qu'une technique est citée dans ce chapitre. En effet dans la présente section, nous ne présenterons plus les techniques ainsi que leurs applications qui ont déjà été traitées.

Le but d'une analyse financière sommaire à l'échelon national est de permettre de comprendre le statut, courant et futur, des finances publiques des municipalités d'un pays cible. Lors d'une deuxième étape nous pouvons traduire ce but général en plusieurs objectifs concrets:

- déterminer si la dépendance des collectivités locales par rapport aux dons de l'Etat augmente ou diminue.
- déterminer à quoi l'aide nationale est utilisée
- identifier quelles sont les sources de recettes qui sont les plus importantes parmi les recettes perçues localement et identifier quels sont les changements dans la composition des recettes
- déterminer le rythme d'accroissement des recettes et dépenses locales par rapport au taux d'inflation.
- évaluer les tendances de l'équilibre financier dans les finances des collectivités locales.
- déterminer quelles sont les sources de recettes qui ont le meilleur potentiel d'augmentation.

Ces questions définissent les grandes lignes de l'analyse financière sommaire à l'échelon national. Pour répondre à la première question concernant la dépendance vis-à-vis des dons de l'Etat, on examine les changements dans la composition des recettes totales des collectivités locales, en regardant surtout quels sont les pourcentages de contribution des dons contre le montant de recettes perçues localement. Cette analyse est présentée dans la Section 3.2.2 du présent manuel.

Si l'on veut déterminer où est utilisée l'aide de l'Etat (aide pour les dépenses de fonctionnement ou les dépenses d'investissement et d'équipement) il faut pour cela faire une analyse des flux financiers, telle qu'elle est présentée dans la Section 5.4.1. Cette analyse devrait être faite pour des données s'étalant sur plusieurs années afin de pouvoir observer les tendances.

Pour identifier quelles sont les sources de recettes les plus importantes dans le budget municipal, il faut examiner les changements dans la composition des recettes locales sur plusieurs années afin de pouvoir identifier celles qui constituent la part principale des recettes locales ainsi que les changements en pourcentage dans le temps. Cette analyse est identique à celle conduite dans la Section 3.2.2.

Pour déterminer les taux d'accroissement des dépenses et des recettes, il faut convertir les chiffres relatifs aux dépenses et recettes en montant per capita. Il se faut se rappeler que nos données sont des données globales, et que de ce fait les chiffres per capita sont basés sur le total (des recettes ou des dépenses) du groupe cible.

Pour observer les taux d'accroissement des recettes et des dépenses, il faut calculer des droites de tendance qui se fondent sur des données relatives à plusieurs années. Ces lignes de tendances sont calculés grâce à des techniques d'analyse de régression qui sont présentées dans la Section 3.2.2. Le graphe de ces courbes devrait également représenter les lignes d'inflation pour les mêmes années. Ensuite on compare les courbes de tendances des recettes et des dépenses avec l'évolution de l'inflation, tel que nous l'avons fait lors de l'application de cas dans les Sections précédentes 3.2.2. et 4.2.

Portées sur un graphe, ces lignes de tendance peuvent aussi être utilisées pour projeter l'équilibre financier grâce à une extension portant sur plusieurs années futures, tel que nous l'avons décrit dans la Section 5.1. Cela nous indique quelle sera la situation en termes d'équilibre financier si les tendances actuelles se maintiennent. Dans le cas d'une analyse sommaire, cette projection simplifiée de l'équilibre financier devrait suffire. Cependant, si l'on dispose de renseignements supplémentaires sur des changements futurs dans l'évolution des recettes ou le schéma des dépenses, on peut construire d'autres scénarios, tels qu'ils sont décrits dans la Section 4.3.

Pour déterminer quelles sont les sources de recettes locales dont on peut le plus augmenter le rendement, il faut faire une analyse du potentiel de recettes, telle qu'elle est présentée dans la Section 3.2.3 ci-dessus. Il est nécessaire de faire cette analyse avec des données désagrégées -- c'est-à-dire sur des données individuelles relatives à chaque municipalité du groupe cible. Cette analyse indiquera le montant additionnel de recettes qui peuvent être perçues pour chaque source de recettes dans chaque municipalité. Nous pouvons faire le total des montants de chaque source de recettes pour déterminer quelles sont les sources qui ont le meilleur potentiel de rendement.

La Figure 50 présente un résumé de ces types d'analyse, ainsi que des sections correspondantes du manuel, aux fins de faire une analyse sommaire à l'échelon national. Ces analyses peuvent être réalisées rapidement avec les données disponibles à l'échelon national. Ces analyses engagent les renseignements importants sur l'état des finances des municipalités d'un pays, permettent de voir où il faut apporter de l'aide, et définissent les domaines où des améliorations sont les plus susceptibles d'apporter les meilleurs rendements dans le court terme. Une telle analyse sommaire peut être très efficace comme étape d'évaluation initiale d'un programme plus ambitieux destiné à renforcer les finances municipales d'un pays en développement.

### 5.5.3 Analyse financière sommaire à l'échelon local

Une analyse financière sommaire au niveau d'une municipalité est similaire à l'analyse à l'échelon national en ce qui concerne le type de questions soulevées. Mais dans ce cas on s'intéresse moins aux tendances nationales et aux degrés de dépendance vis-à-vis des transferts de l'Etat; la présente analyse se concentre sur l'équilibre financier des municipalités, les variations de contribution des différentes catégories des recettes et dépenses et les possibilités d'augmenter les ressources financières.

Pour analyser l'équilibre financier, il faut calculer des lignes de tendances basées sur les données relatives aux recettes et dépenses enregistrées sur plusieurs années. Le calcul de ces lignes de tendances se fait à partir des techniques d'analyse de régression, présentées dans la Section 3.2.2 ci-dessus. Les lignes de tendances devraient être rapportées sur un graphe qui mentionne également la ligne de tendance de l'inflation pour les mêmes années. Ensuite nous pouvons comparer les lignes des tendances fondées sur les données relatives aux dépenses et recettes, non seulement entre elles mais également par rapport à l'évolution de l'inflation, à l'exemple des applications de cas des Sections 3.2.2 et 4.2 ci-dessus.

Pour comprendre ce qui contribue à l'équilibre financier, il faudrait également examiner la composition des recettes et dépenses et les tendances d'accroissement dans les principales catégories de recettes et de dépenses. Ce type d'analyse a été présenté séparément pour les recettes et dépenses, respectivement dans les Sections 3.1.1 et 4.2. Ces analyses ont été combinées pour examiner l'équilibre financier général dans la Section 5.1.

Nous pouvons également projeter l'équilibre financier sur plusieurs années futures pour observer ce qui se passera si les tendances actuelles sont maintenues. Ces techniques de projection basés sur l'extension des lignes de tendances sont discutées dans les Sections 3.2.4 et 4.3 ainsi que dans la Section 5.1 ci-dessus.

Pour pouvoir déterminer quelles sont les sources de recettes dont on peut augmenter le rendement, nous pouvons faire soit une analyse du potentiel de recettes (Section 3.2.3) ou une analyse de l'accroissement de recettes prévu fondée sur une année de base (Section 3.1.2). Pour faire une analyse du potentiel de recettes on doit disposer de données comparatives provenant de villes similaires, au contraire de l'analyse de l'accroissement prévu qui peut se faire avec les données de la municipalité étudiée.

L'analyse sommaire des finances d'une collectivité locale doit, en principe, permettre d'indiquer quelle est la situation fiscale générale de la collectivité, voir ce qui contribue à l'équilibre financier, et déterminer quelles sont les sources éventuelles. A l'instar de l'analyse sommaire à l'échelle nationale, cette vue d'ensemble peut être utilisée comme évaluation initiale indiquant où une investigation plus approfondie est nécessaire. La Figure 81 résume ces types d'analyse, indique les sections correspondantes dans le manuel, aux fins de faire une analyse à l'échelon municipal.

Figure 80

Type d'analyses nécessaires pour faire une analyse financière sommaire à l'échelon national, plus sections correspondantes

<u>Questions</u>	<u>Type d'Analyse</u>	<u>Sections correspondantes du manuel</u>
1. Est-ce que les collectivités locales deviennent plus ou moins dépendantes des dons de l'Etat?	Changement dans le temps des pourcentages de contribution des recettes locales contre transferts	3.2.2
2. A quoi sont utilisés les transferts?	Analyse des flux financiers	5.4.1
3. Quelles sont les recettes locales les plus importantes et quels sont les changements de composition dans le temps	Tendances et changements des pourcentages de contribution des sources de recettes locales.	3.2.1
4. Quel est le rythme d'accroissement des recettes et dépenses par rapport au taux d'inflation.	Calcul des lignes de tendances d'après une régression linéaire.	3.2.2. 4.2
5. Quelles sont les tendances de l'équilibre financier dans le temps.	Projection des tendances des recettes et dépenses	5.1
6. Quelles sont les sources de recettes qui ont le meilleur potentiel d'augmentation.	Analyse du potentiel de recettes.	3.2.3

Figure 81

Type d'analyse nécessaires pour faire une analyse  
financière à l'échelon municipal plus sections correspondantes

<u>Questions</u>	<u>Type d'analyse</u>	<u>Sections correspondantes du manuel</u>
1. Y-a-t-il un schème d'accroissement sous-jacent ou des changements dans les recettes et les dépenses?	Analyses des tendances des recettes et dépenses locales	3.2.2 4.2
2. Quelles sont les sources de recettes les plus importantes et est-ce-qu'elles changent dans le temps?.	Analyse de la composition des recettes	3.1.1
3. Quelles sont les principales catégories de dépenses et est-ce-qu'elles changent dans le temps?	Analyse de la composition des dépenses	4.2
4. Quelle est la tendance passée observée dans l'équilibre financier et est-ce-qu'elle peut être projetée?	Projection des tendances de l'équilibre financier et ajustements du solde financier	5.1 5.2
5. Quelles sont les sources de recettes dont le rendement n'est pas aussi bon que prévu et où les recettes peuvent-elles être augmentées?	Analyse de l'accroissement de recettes prévu Analyse du potentiel de recettes	3.1.2 3.2.3



**ANNEXES**

## Glossaire des termes de gestion financière

### A. Sources de recettes

1. Les impôts locaux - les impôts les plus courants au profit des collectivités locales sont:

- Impôt foncier: impôt frappant (a) la propriété immobilière et (b) les autres biens mobiliers. Les différentes phases de l'imposition sont les suivantes:
  - \* évaluation de la propriété
  - \* application du barème d'imposition
  - \* notification au contribuable (feuille d'avertissement)
  - \* recouvrement (encaissement de l'impôt)
  - \* applications des pénalités pour faute de paiement

L'impôt foncier peut se calculer de trois méthodes différentes:

1. valeur locative annuelle - estimation du loyer que la propriété est susceptible de rapporter en un an
  2. valeur vénale - estimation de la valeur sur le marché des sols et bâtiments
  3. valeur des sols - estimation du prix sur le marché des sols
- Taxes professionnelles: Taxes frappant le volume de ventes ou de services fournis par les entreprises commerciales. L'assiette de la taxe est soit (a) les revenus bruts (s'ils sont disponibles) ou (b) si ces renseignements ne sont pas disponibles, on utilise des indicateurs d'activités telle que la superficie des locaux, la consommation d'énergie électrique ou alors on applique (c) un taux uniforme pour des commerces et industries dans les mêmes catégories d'après le volume ou la taille.
  - Impôt per capita: Impôt frappant chaque adulte de la municipalité, le taux d'imposition est souvent différent suivant qu'il s'agit d'hommes ou de femmes. Très souvent cet impôt est combiné à un impôt sur l'activité professionnelle, ce qui a pour résultat un taux différent suivant que les personnes ont des occupations différentes.
  - Impôt sur le revenu: Impôt frappant le revenu des personnes physiques. Cet impôt peut être appliqué sur la base (a) du

revenu effectif d'une personne physique ou (b) la catégorie professionnelle de la personne physique, dans quel cas il est appelé patente ou taxe professionnelle.

- Taxes sur les ventes: Ce sont des taxes sur la vente de tous les biens, généralement ils s'appliquent au volume total des ventes; certains produits (tels les produits alimentaires) peuvent être exonérés pour des raisons sociales. Une sous-catégorie des taxes sur les ventes sont les droits de mutation, ils sont prélevés au titre de transactions ou de transferts de propriété. Généralement il s'agit de biens importants, que ce soit par la taille ou par la valeur (biens immobiliers, voitures).
  - Impôts indirects: Impôt spécial frappant une certaine catégorie de biens (en plus des taxes à la vente) considérés comme articles de luxe tels le tabac ou l'alcool.
  - Taxe sur la production agricole: Taxe sur le volume ou la valeur de la production agricole de la juridiction de la municipalité. Cette taxe peut varier selon le type de cultures, et l'assiette est soit (a) le montant effectif de la production ou (b) la superficie cultivée. Cette taxe peut être perçue directement chez l'exploitant agricole ou sur le volume de récoltes vendu aux industries de transformation, à la charge donc de ces dernières. En plus, des taxes sur la transformation des produits alimentaires peuvent être appliquées sur les industries de transformation commerciales.
2. Droits perçus chez les bénéficiaires - Ces charges sont des redevances ou droits que les bénéficiaires doivent payer en contrepartie de l'utilisation des services publics. Les deux principales catégories sont:
- Redevances: Droit dû en contrepartie de l'utilisation d'un service public, basée d'habitude sur le volume de services reçus. Les redevances très souvent comportent un minimum initial fixe d'accès (branchement) et des tarifs variables selon la consommation de services. Un exemple du montant initial fixe sont les frais de branchement ou d'installation pour les services téléphoniques ou d'eau courante; un exemple de tarifs de consommation est le tarif mensuel payé pour le nombre de litres d'eau utilisé.
  - Taxes sur les améliorations et aménagements apportés à la propriété: C'est une taxe frappant le propriétaire dont la propriété a bénéficié d'un investissement public, d'habitude il s'agit de l'installation ou de la réhabilitation de l'infrastructure (voierie, système d'alimentation en eau, système d'égout, lignes électriques). La taxe est proportionnelle à l'augmentation de la valeur de la propriété résultant des améliorations et aménagements. Cette taxe peut être prélevée

soit pour récupérer (a) une partie des coûts occasionnés par les travaux d'aménagement, pour (b) la totalité des coûts ou (c) un montant supérieur aux coûts. Cette taxe peut être encaissée sous forme de liquidités, de manière unique ou étalée sur un certain nombre d'années. Cette taxe peut également être incorporée à l'impôt foncier. Dans un certain nombre de pays asiatiques, une certaine fraction des terrains améliorés peut être vendue sur le marché en vue de récupérer les coûts des améliorations, ce processus est appelé consolidation ou réaménagement des terrains.

3. Patentes et licences - Cette catégorie comprend les impôts frappant le droit d'exercer pour les personnes physiques ou morales des activités industrielles et commerciales assujetties aux lois de la collectivité locale. D'habitude les patentes et licences sont appliquées à un taux uniforme pour chaque catégorie d'activité (c'est-à-dire qu'elles ne varient pas avec le chiffre d'affaires comme c'est le cas pour la taxe professionnelle). La durée de validité d'une licence ou patente est généralement d'une année. En contrepartie du paiement, l'acquéreur reçoit un certificat ou une plaque qu'il doit afficher.

Les licences ou patentes peuvent être prélevés dans le seul but d'augmenter les recettes de la collectivité locale ou peuvent être utilisées comme moyens de contrôle contre les dangers pour la santé ou la nuisance. Dans ce dernier cas, la patente ou licence n'est accordée que si certaines règles et standards sont observés (par exemple pour les restaurants). On peut aussi utiliser les patentes ou licences pour s'assurer que les commerces s'acquittent des autres impôts, en n'accordant la licence que sur présentation du quitus fiscal.

4. Le patrimoine - le patrimoine est constitué de tous les revenus provenant des actifs qui sont la propriété de la collectivité locale:

- Revenu au titre des intérêts provenant des capitaux investis par les collectivités locales auprès des banques ou autres institutions financières
- Revenu net des entreprises publiques gérées et/ou appartenant à la collectivité locale. L'exemple le plus courant étant le fonctionnement des marchés publics
- Location ou vente des terrains publics

5. Transferts de l'Etat - Ce sont les dons accordés par l'administration publique centrale, ou dans certains cas par les états d'une fédération, à l'administration publique locale. Les deux caractéristiques importantes des dons de l'administration publique centrale sont (a) déterminer quel est le montant de fonds au titre des dons alloués à chaque collectivité locale et (b) quels sont les types d'activités que ces fonds peuvent financer. On compte parmi les principales catégories de dons les:

- Impôts dont le produit est partagé: Une certaine partie du produit fiscal perçu par l'Etat dans la juridiction des collectivités locales est reversé directement à ces dernières.
  - Subvention d'après une formule: Le pool des fonds de l'Etat est affecté aux collectivités locales sur la base d'une formule, qui d'habitude tient compte du nombre d'habitants, des besoins et de la pauvreté. Certaines formules pour l'affectation des dons sont compensatoires, en vue de combler le déficit budgétaire des collectivités locales.
  - Dons fournis pour des buts précis: Certains dons sont réservés à des objectifs spéciaux. Il est possible que ces "dons" soient remboursables, ils ne sont débloqués qu'après que les collectivités locales ont effectué une dépense qui a été approuvée.
  - Les dons ad-hoc: Il est possible que l'Administration publique centrale accorde des fonds appropriés à un certain type de dépenses et/ou à une certaine catégorie de collectivités locales. Ces fonds sont affectés sur une base annuelle qui n'est pas constante d'une année à l'autre, par conséquent ils ne constituent pas un apport sûr et continu pour le budget local.
6. Les emprunts - Les collectivités locales peuvent emprunter pour leurs dépenses d'investissement et d'équipement ainsi que pour les dépenses de fonctionnement. Parmi les principales catégories d'emprunts, on trouve:
- Dettes à long-terme: Ces dettes sont contractées sur une période s'étendant au-delà de l'exercice courant, d'habitude la période de remboursement est de 10 à 30 ans. Les dettes à long terme peuvent être garanties par soit (a) les recettes fiscales générales de la collectivité locale ou (b) les recettes anticipées de l'investissement public qui est réalisé comme par exemple le système d'alimentation en eau (voir redevances). Aux Etats-Unis, les collectivités locales empruntent surtout sur les marchés financiers privés grâce à l'émission d'obligations dont les revenus au titre des intérêts sont exonérés d'impôts par le Gouvernement fédéral. Dans les pays en développement, les collectivités locales empruntent surtout auprès des banques centrales.
  - Dettes à court terme: Il se peut que les collectivités locales empruntent au courant de l'exercice pour faire face à des besoins de liquidités immédiats causés par des variations dans les recettes et/ou dépenses.
  - Emprunts inter-fonds: Les collectivités locales peuvent emprunter à court terme en transférant les fonds d'un compte de la collectivité locale à un autre compte. Par exemple une

collectivité locale peut "emprunter" auprès des fonds qui sont excédentaires (par exemple le fonds pour l'habitation ou celui pour la distribution en eau courante) ce qui leur permet de compenser les déficits du compte général. Les emprunts inter-fonds entraînent souvent deux problèmes, premièrement la somme "empruntée" n'est pas toujours remboursée (ce qui épuise les fonds qui sont nécessaires aux opérations d'expansion et de remplacement) et deuxièmement les emprunts cachent le besoin qu'il y a d'augmenter les recettes du compte général.

## B. Concepts relatifs à la perception des recettes

1. Produit potentiel - C'est le montant total qui peut être perçu à partir d'une source de recettes donnée. Ce produit diffère suivant le type de recettes. Le produit potentiel de l'impôt foncier représente la partie imposable de l'assiette de l'impôt foncier. Pour procéder au recouvrement de l'impôt foncier, il faut que les renseignements relatifs à l'assiette de l'impôt figurent sur le rôle nominatif de l'impôt foncier, qui est un fichier dressant la liste des propriétés imposables et leurs valeurs.
2. Efficacité du recouvrement - La proportion du produit potentiel qui est perçu.
3. Coûts liés au recouvrement des impôts - Le coût total lié à la perception de certaines recettes données. Ces coûts comprennent tous les salaires versés aux percepteurs et les traitements du personnel administratif s'occupant du recouvrement des contributions.
4. Recettes nettes - Le montant de ressources perçues moins les frais occasionnés par la procédure de recouvrement. Etant donné que le coût total du recouvrement des impôts peut être caché (c'est-à-dire que les salaires des percepteurs peuvent être versés directement par l'administration publique centrale), de nombreuses sources de recettes ont un revenu net négatif.
5. Effort fiscal - Une mesure per capita du produit total des impôts dans une communauté divisé par le patrimoine de la communauté (généralement représenté en revenu per capita). L'effort fiscal sert à mesurer la proportion de la valeur totale du patrimoine d'une communauté que l'administration locale perçoit à des fins publiques.

## C. Concepts relatifs aux dépenses

1. Dispositions d'ordre budgétaire - Les dépenses et les recettes peuvent figurer à des comptes séparés, gérés par la municipalité. En général, les collectivités locales gèrent un compte général qui enregistre les dépenses de fonctionnement courantes des collectivités locales. Dans certains pays, on peut également trouver des fonds ou caisses séparés:

- Fonds d'investissement et d'équipement - Ce fonds enregistre toutes les dépenses d'équipement
  - Fonds pour l'infrastructure - Il établit toutes les dépenses d'équipement liées aux projets de construction de l'infrastructure physique
  - Fonds séparés pour les différents systèmes de prestation de services - Ces fonds enregistrent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement ainsi que les recettes pour le système de prestation de services.
  - Fonds pour les dons réservés à des buts spécifiques - Ces fonds retracent les dépenses financées par les dons de l'Etat qui sont réservés à des buts spécifiques.
2. Budget d'investissement et d'équipement/Budget de fonctionnement - On encourage les collectivités locales à séparer les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, car ces dernières apportent des bénéfices à la communauté sur un certain nombre d'années et leurs coûts devraient être étalés sur la durée de la vie productive de l'investissement. En plus, étant donné que les dépenses d'équipement ont tendance à être importantes, elles distordent le vrai schéma des dépenses courantes si les deux types de dépenses sont classés au même budget.
3. Composants "coûts directs"/"coûts indirects" - Les dépenses pour les services publics locaux ont des composants "coûts directs" et "coûts indirects". Les coûts directs sont ceux occasionnés lors du processus de fourniture d'un service donné et n'auraient pas été encourus si la collectivité locale avait décidé de ne pas produire ce service. Par exemple, les coûts d'installation d'un collecteur d'eau est un coût direct lié au système d'alimentation en eau. Les coûts indirects sont les coûts généralement encourus par la collectivité locale pour fournir tous les services publics et qui ne peuvent pas vraiment être divisés comme coût lié à tel ou tel service en particulier. Par exemple sont considérés comme coûts indirects les dépenses finançant le fonctionnement des services comptables généraux pour tous les services publics ou les dépenses de fonctionnement de la Mairie où sont regroupés les différentes divisions de prestation de services.
4. Dépenses de fonctionnement et de maintenance - Les dépenses d'équipement, par exemple pour le système d'alimentation en eau, créent des dépenses à long terme destinées à faire fonctionner et maintenir correctement ces systèmes. De ce fait, les dépenses d'équipement ont des conséquences directes sur les futurs budgets de fonctionnement de la collectivité locale, conséquences dont bien souvent on ne tient pas compte au moment de l'investissement. Très souvent on investit à l'aide des dons de l'Administration Centrale sans prévoir une marge additionnelle pour les besoins en fonctionnement et en maintenance.

5. Dépenses au titre de l'amortissement et de la dépréciation - Une dépense d'équipement produit des bénéfices qui s'étendent sur un certain nombre d'années; une autre manière d'exprimer cette idée est de dire que la valeur de la vie productive de cet investissement diminue chaque année. Pour déterminer la dépréciation annuelle de l'équipement (par exemple le système d'alimentation en eau) on peut diviser le montant total des dépenses par le nombre d'années de la vie productive de l'équipement et on obtient la diminution annuelle de la valeur de l'investissement. Ce phénomène est appelé "dépréciation" car le fonctionnement de l'équipement "use" ou déprécie la valeur de l'équipement. La dépréciation peut également être considérée en termes de coûts de "remplacement" -- c'est-à-dire les dépenses encourues par la collectivité locale en vue du remplacement de l'équipement qui est "consommé" pendant l'année.

Quand une collectivité locale emprunte pour financer ses dépenses d'équipement, le remboursement de la dette est échelonné sur un certain nombre d'années; les versements "amortissent" le prêt -- ils reflètent la dépréciation car on rembourse les dépenses d'équipement au fur et à mesure que celui-ci s'use.

Etant donné que les coûts encourus par suite de dépenses d'équipement sont des coûts réels de fourniture de services, ce montant de la dépréciation/amortissement (c'est-à-dire la diminution de la valeur de l'équipement) devrait être considéré comme coût direct lors de l'estimation des coûts réels de fourniture des services, surtout quand on récupère les dépenses à partir de redevances. Mais très souvent les administrations publiques locales ne tiennent pas compte de ces coûts quand ils estiment le montant de dépenses encourues pour la fourniture des services publics.

6. Dépenses cachées - En plus des coûts de dépréciation et des dépenses d'amortissement, les administrations locales souvent ne tiennent pas compte des autres composants "coûts" quand elles estiment à combien revient effectivement la fourniture d'un tel ou tel service public. Les catégories de dépenses dont souvent on ne tient pas compte sont entre autres:

- dépenses au titre de la rémunération du personnel (quand les salaires sont versés par l'Administration publique centrale ou font partie d'un ensemble figurant au compte général)
- coûts du matériel (quand le matériel est acheté avec des fonds provenant de l'Etat ou que ces coûts font partie des dépenses générales de la collectivité)
- coûts des terrains (quand la municipalité en est déjà propriétaire)

7. Données relatives aux dépenses - quand on examine l'établissement des dépenses des collectivités locales, trois facteurs importants doivent être considérés avec circonspection:



- Les différences entre les comptes budgétisés et les comptes définitifs: Les dépenses (et les recettes) peuvent être établies dans des comptes budgétisés (c'est-à-dire sur la base des estimations faites par la collectivité locale au début de la période budgétaire) ou dans des comptes définitifs qui font état des résultats (c'est-à-dire sur la base des résultats après la clôture de la période budgétaire).
  - Comptabilité sur la base encaissement/décaissement et comptabilité sur la base des constatations: Certaines administrations inscrivent les dépenses (ou les recettes) au moment des différentes opérations, c'est ce qu'on appelle la comptabilité sur la base encaissement/décaissement. D'autre part, certaines administrations enregistrent les dépenses (ou les recettes) quand il y a prévision de recettes ou engagement de dépenses mais avant que le paiement soit réellement effectué ou reçu, ce système est appelé comptabilité sur la base des constatations, car l'obligation est constatée.
  - Valeurs à prix courants et valeurs à prix constants - Les dépenses futures peuvent être projetées à "prix courants" (c'est-à-dire le montant qui sera dépensé, aux prix courants) ou en valeurs à "prix constants" (c'est à dire le montant qui sera dépensé, corrigé des variations des niveaux des prix).
8. Dépenses hors budget - Les dépenses non-enregistrées sont les crédits d'impôts ou les exonérations que l'administration accorde à des personnes physiques ou morales, diminuant ainsi le montant d'impôts que ceux-ci doivent verser pour un actif spécifique. Il ne s'agit pas vraiment de dépenses dans le sens où l'administration dépense de l'argent qu'elle a reçu. Pourtant on peut les considérer comme des dépenses en ce sens qu'elles sont des recettes que l'administration n'a pas perçues.

D. Concepts relatifs à la fourniture des services publics

1. Composantes du système de fourniture de services - Les différentes composantes d'un système de fourniture de services publics sont les suivantes:
- Organisme chargé de la fourniture du service: Organisme en charge de la production et de la fourniture du service destiné aux utilisateurs ou consommateurs
  - Le service: Service ou bien effectivement fourni par l'entreprise publique au bénéficiaire du service
  - Le bénéficiaire: Utilisateur du service, celui qui en "bénéficie"

2. Qui est responsable de la fourniture des services? Cette responsabilité peut être donnée à différents niveaux de l'administration ou même à des organismes privés. Les principales catégories des "pourvoyeurs" de services sont:
  - Les ministères et services de l'Administration publique centrale
  - Les administrations publiques provinciales ou des différents états de la fédération
  - Les différents services des administrations publiques locales
  - Les organismes publics et para-publics (mixtes)
  - Les entreprises publiques locales
  - Les entreprises privées (généralement en contrat avec l'administration publique locale)
  
3. Niveau des services - Pratiquement tous les services publics peuvent être fournis à des niveaux de qualité différents qui déterminent le coût de fourniture de ces services. Par exemple, l'eau potable peut être fournie par des systèmes à trois niveaux principaux:
  - Un puit central où les habitants peuvent puiser l'eau puis la porter chez eux.
  - Un système de bornes-fontaines relié à un système d'eau courante (et épurée). Les bornes-fontaines sont localisées au centre des quartiers d'habitation. Les habitants pompent l'eau des bornes-fontaines et la portent chez eux.
  - Un système d'eau courante avec des branchements pour alimenter chaque maison.
  
4. Bénéfices tirés des services - Les prestations contribuent à la satisfaction de besoins, la collectivité en tire des bénéfices ou une valeur. Il faut se rappeler que les bénéfices sont définis comme étant le service effectivement fourni (c'est-à-dire l'alimentation en eau, le ramassage des déchets). La valeur de ces bénéfices devrait être proportionnelle au niveau des prestations (voir ci-dessus). En plus, la valeur de ces bénéfices devrait être proportionnelle à la volonté de payer du bénéficiaire en contrepartie de l'utilisation de ces services.
  
5. La demande de services - De manière étroite on peut définir la demande de services comme étant le prix que les bénéficiaires sont prêts à payer en contrepartie de l'utilisation du service (en tenant compte du niveau de la prestation). Il faut faire la différence entre demande et besoins de services. Le besoin de services est défini

comme étant le niveau des services publics demandé par les habitants pour qu'un niveau de vie acceptable soit maintenu. Etablir ces normes devrait être une question socio-politique et peut varier d'une communauté à l'autre.

6. Équité - L'équité en matière de prestations de services publics a deux composantes majeures:
  - La distribution des bénéfices tirés des services: A quel point la distribution parmi la population est-elle égalitaire par rapport aux besoins de services (voir ci-dessus).
  - Répartition des coûts parmi les bénéficiaires du service: Il s'agit ici de considérer deux questions séparées:
    - \* Les coûts du service sont-ils répartis proportionnellement aux bénéfices reçus?
    - \* Les coûts sont-ils répartis proportionnellement à la capacité de payer?
7. Biens publics et biens privés - Quand les services publics profitent à tous les habitants de manière égale, on dit qu'ils fournissent un "bien public" (par exemple, la protection de la police, l'éradication des moustiques). Quand les services publics ne profitent qu'aux bénéficiaires directs, on dit qu'ils fournissent des "biens privés" (eau fournie, le fait d'utiliser les transports publics). Certains services sont une combinaison de biens privés et publics; par exemple la vaccination contre certaines maladies représente un "bien privé" pour la personne qui est vaccinée (c'est-à-dire une meilleure santé) et un "bien public" pour la collectivité en ce qu'elle empêche une maladie de se répandre.
8. Stratégies de tarification des services publics - Pour décider de la tarification, les services publics locaux peuvent adopter différentes stratégies:
  - Maximaliser les bénéfices sociaux nets: Les services peuvent fixer les tarifs en vue de maximaliser le volume de biens publics et privés fournis.
  - Maximaliser l'utilisation efficace du système de services: Les prix peuvent être fixés en vue d'encourager l'utilisation maximum des services publics sans entraîner la congestion ou la sur-utilisation.
  - Maximaliser le recouvrement des coûts: Les prix peuvent être fixés en vue de récupérer les coûts liés à la fourniture du service. Quand les pouvoirs publics essaient de récupérer les dépenses totales, ils peuvent opter pour l'une des stratégies de tarification suivantes:

- \* tarification en fonction du coût moyen - les usagers payent un tarif égal aux coûts moyens occasionnés pour fournir le service à l'ensemble des usagers
  - \* tarification en fonction du coût marginal - les usagers payent un tarif égal aux coûts effectifs des services qui leur sont fournis. Cela nous donne des coûts différents pour le même service fourni à des usagers différents.
9. Subventions à la tarification - Les collectivités locales peuvent fournir un service public au prix équivalent les coûts effectifs occasionnés pour la fourniture du service ou alors ils peuvent fournir ce service en le subventionnant. La subvention peut s'appliquer à tous les usagers du service ou peut être réservée à des catégories d'usagers particulières. Ces subventions peuvent être accordées soit par l'administration locale ou l'administration centrale. Une autre option est de fixer une structure de tarification qui facture à une catégorie d'usagers des tarifs inférieurs aux coûts et à une autre catégorie d'usagers des tarifs supérieurs aux coûts. Par exemple, les tarifs d'eau peuvent être bas pour les usagers dont la consommation est faible et à des fins domestiques et élevés pour les usagers dont la consommation est élevée ou qui en font un usage commercial. Cette pratique est appelée subvention croisée ou réciproque. Par ailleurs, les administrations publiques locales peuvent décider que tous les habitants ont droit à un niveau minimum de services publics à un tarif qui est à leur portée. Ces prix minimum pour un niveau minimum de services sont souvent appelés taux en fonction du niveau de vie, et sont fournis à des tarifs inférieurs aux coûts occasionnés pour la fourniture du service (c'est à dire que la fourniture du service doit être subventionnée pour que les coûts soient couverts).

#### NOTE TECHNIQUE: CALCUL DE REGRESSION LINEAIRE

La technique de régression linéaire permet d'ajuster une droite à des points de données. Dans le présent manuel, cette technique permet d'établir les lignes de tendances sous-jacentes observées dans les recettes et dépenses observées sur une période de plusieurs années.

L'hypothèse qui est à la base d'une analyse de régression est qu'on prévoit la valeur d'une variable donnée Y en connaissant la valeur de la variable X. La technique de régression analyse le rapport entre les valeurs observées de X et Y pour un certain nombre d'observations, puis on fait le calcul mathématique, le rapport des deux variables étant:

$$Y = \text{constante} + (\text{coefficient}) \text{ multiplié par "X"}$$

Dans nos applications des lignes de tendances, "x" représente l'année et "y" est par exemple, le montant de recettes perçues.

Les coefficients et les constantes de la régression linéaire peuvent être calculés en utilisant un programme informatisé, un calculateur programmable ou peuvent être faits mentalement. Les deux premières méthodes permettent de calculer les équations régressives grâce à un logiciel ou à un calculateur qui comporte une note d'instructions. Cependant, pour calculer mentalement, des instructions spéciales sont nécessaires (voir ci-dessous).

Pour déterminer mentalement la ligne de régression, il faut d'abord faire une table (voir ci-dessous). La première colonne représente les années pour lesquelles les séries sont portées sur le graphique, la première année étant indiqué par le chiffre "1". Cette première colonne est appelée la colonne des valeurs "x". La seconde colonne représente les données enregistrées pour la variable pour laquelle on veut établir la ligne de tendance, tel que par exemple le montant de recettes perçu. Cette colonne est appelée colonne des valeurs "y".

Les autres colonnes sont dérivées à partir des deux premières colonnes:

- Colonne 3: valeur de x moins la moyenne de toutes les valeurs de x
- Colonne 4: valeur de y moins la moyenne de toutes les valeurs de y
- Colonne 5: puissance au carré de colonne 3
- Colonne 6: puissance au carré de colonne 4
- Colonne 7: colonne 2 fois colonne 3

L'équation régressive est calculée de la manière suivante:

$$Y (\text{prévu}) = (a + b) \text{ fois } X$$

- 1) quand "b" est le coefficient = total de la colonne 7 divisé par total de la colonne 5 et
- 2) quand "a" est la constante = moyenne de tous les Y (col. 2) moins "b" multiplié par la moyenne de tous les X (col. 1).

TABLEAU POUR LE CALCUL DE REGRESSION

1	2	3	4	5	6	7
Année (X)	Montant de recettes (Y)	X - Moy. X	Y - Moy. Y	Carré de (Col. 3)	Carré de (Col. 4)	(Col. 3) multiplié par (Col. 4)
1	30	-2	-5	4	25	10
2	35	-1	0	1	0	0
3	28	0	-7	0	49	0
4	37	1	2	1	4	2
<u>5</u>	<u>45</u>	2	10	<u>4</u>	<u>100</u>	<u>20</u>
total	15			10	178	32

Moyenne 3,0 35,0

A présent nous calculons les equations régressives à partir des chiffres du tableau ci-dessus:

$$"a" = 35 - (3,2) (3) = 25,4$$

$$"b" = \frac{32}{10} = 3,2$$

Les valeurs de notre ligne de tendance sont les suivantes:

$$\text{Année 1 } Y = 25,4 + (3,2) (1) = 28,6$$

$$\text{Année 2 } Y = 25,4 + (3,2) (2) = 31,8$$

$$\text{Année 3 } Y = 25,4 + (3,2) (3) = 35$$

$$\text{Année 4 } Y = 25,4 + (3,2) (4) = 38,2$$

$$\text{Année 5 } Y = 25,4 + (3,2) (5) = 41,4$$

Quand on rapporte ces valeurs sur un graphe, on obtient une droite de tendances, ce qui nous permet d'observer les tendances sous-jacentes des recettes relatives aux données de notre échantillon. Le lecteur peut utiliser le même tableau, en substituant les chiffres de la colonne 2 (valeurs de y) pour calculer d'autres lignes de tendances.

## NOTE AUX INSTRUCTEURS

Ce manuel est non seulement un ouvrage de référence pour destiné aux responsables aux niveaux national et local qui s'occupent des questions de finances municipales, mais est également un instrument dont on peut se servir lors des cours de formation en gestion et finances des collectivités locales. Le but de cette note est de fournir des lignes directrices pour l'utilisation de ce manuel en tant qu'instrument de formation. Nous aimerions également partager avec vous le profit de certaines expériences de notre programme de formation en gestion financière des villes de Research Triangle Institute.

Cette note concerne les instructeurs des pays où le présent manuel sera utilisé en tant qu'instrument de formation. Etant donné la grande variété de conditions et de pratiques différentes dans les finances municipales suivant les pays, il est également important que ce manuel aborde les questions de gestion financière dans un sens très large. Votre première tâche comme instructeur dans un pays particulier est de vous assurer que les parties conceptuelles et les exercices pratiques du présent manuel sont complétés par les conditions juridiques, administratives et politiques spéciales à votre pays ainsi que par la disponibilité et la fiabilité des données relatives aux finances municipales.

Nous sommes conscients du fait que les besoins spécifiques de formation en finances municipales varient d'un pays à l'autre, en fait ils peuvent varier entre les différents groupes de participants à l'intérieur d'un même pays. Par conséquent ce manuel devrait être vu comme un instrument de formation flexible que chaque instructeur doit adapter aux besoins particuliers de chaque groupe de participants. Cependant il faut noter que l'ordre de présentation de ce manuel est basé sur une séquence de techniques et d'instruments où les nouvelles analyses font appel à des techniques présentées dans des chapitres antérieurs. Si cet ordre de présentation est changé pour un groupe particulier de participants, il faudra que l'instructeur veille à ce que les techniques nécessaires à l'analyse soient discutées adéquatement avant de présenter de nouveaux matériaux.

Dans ce manuel, on insiste tout particulièrement sur les données relatives aux finances publiques municipales, et la réussite des programmes de formation dépend surtout de la collecte de données adéquates pour chaque groupe de participants. Des lignes directrices générales pour la collecte de données sont présentées dans la section 2.3. D'après notre expérience, les données appropriées sont souvent disponibles, mais les rassembler sous une forme qui peut être utilisée pour les analyses du présent manuel exige de considérables efforts. Cependant ces efforts seront très productifs pour la formation car grâce à ce travail les participants pourront faire les exercices, mener les discussions sur la base concrète de leur environnement de travail.

Les besoins de données nécessaires pour l'utilisation de ce manuel se rangent en deux catégories principales: les données relatives aux finances publiques municipales totalisées aux échelons national et municipal. Dans les deux cas les méthodes analytiques se concentrent sur les résultats comparatifs: à l'échelon local ils sont vus dans le temps, à l'échelon national par rapport à toutes les municipalités et dans le temps. Nous avons remarqué que deux

techniques-clé demandent des efforts considérables de collecte de données, mais qu'elles étaient également extrêmement profitables lors des sessions de formation. Il s'agit du modèle sur le potentiel de recettes (voir section 3.2.3) et des indicateurs sur les rendements des services municipaux (voir section 4.5). Pour beaucoup de participants, ces deux techniques peuvent représenter une approche nouvelle de l'analyse financière, mais nous avons constaté qu'une fois ces techniques maîtrisées, elles fournissent une excellente base pour les discussions. On peut également les inclure dans les analyses financières "routinières" faites aux niveaux de l'administration publique centrale et des administrations publiques locales.

Dans l'expérience de RTI, en matière de formation, nous avons constaté que ce mélange de perspectives locales et nationales dans les analyses financières est une stratégie de formation très efficace. Et elle l'est d'autant plus, si les participants viennent des deux niveaux de l'administration (municipal et national). Très souvent, un programme de formation peut être la seule occasion pour les responsables des finances municipales de rencontrer par exemple le personnel de l'organisme central chargé du développement des municipalités ou du personnel du Ministère du logement, dans un environnement structuré au sein duquel les opinions et positions individuelles ne reflètent pas forcément les politiques des différentes institutions. Le simple fait de réunir le personnel, des deux niveaux national et local, pour un ordre du jour qui leur est commun et sans qu'il y ait esprit de compétition peut apporter en soi des résultats de formation très importants. Ces résultats positifs sont encore davantage rehaussés par une formule de formation qui insiste que chaque participant exprime et partage son expérience professionnelle dans un environnement de formation structuré.

L'un des objectifs de ce manuel, en matière de formation, est d'utiliser les techniques et instruments de gestion financière comme base pour stimuler les discussions de participants. Ceci est particulièrement efficace quand le (s) instructeur (s) du pays fait les efforts nécessaires, avant le programme, pour collecter les données afin que chaque participant puisse identifier sa municipalité ou son service représenté dans l'analyse. En règle générale, notre expérience a montré que la durée des discussions devait être de manière plus ou moins égale entre les groupes restreints et les groupes complets (4 à 8 participants représentant aussi bien les responsables aux niveaux national que local). Dans les discussions de groupe au complet, l'instructeur généralement mène les débats en introduisant les concepts et les techniques analytiques. Les discussions en groupe restreint sont d'habitude consacrées aux applications de ces concepts et techniques aux données spécifiques du pays. Les conclusions et les recommandations des discussions des groupes restreints devraient être communiqués lors des sessions du groupe complet dans le cadre desquels les différentes approches et conclusions peuvent être analysées. Dans le cas où le programme de formation dure plus d'une semaine, il est particulièrement enrichissant de faire des visites sur le terrain auprès des institutions concernées, comme complément aux sessions se déroulant en classe de travail.

On peut noter que dans ce manuel on a adopté une approche en trois étapes pour présenter et discuter les nouvelles techniques relatives à la gestion financière. Tout d'abord on présente les concepts et problèmes sous-jacents.



Puis on décrit les instruments analytiques avec comme complément une étude de cas et/ou des exercices. Enfin en dernier lieu on discute les résultats, en se posant des questions telles que: qu'est-ce-que ces données nous apprennent? et quelle est notre prochaine étape? Lors du programme de formation, on peut suivre cette méthodologie. En règle générale, il faudrait présenter et discuter les trois étapes lors des sessions du groupe au complet, en utilisant les données et exemples présentés dans ce manuel. Puis, le groupe au complet pourrait être divisé en groupes restreints, dans lesquels les participants travailleraient sur les mêmes ensembles de données relatives à leurs propres pays ou régions. Dans les sessions en groupe restreint, il faudrait utiliser la technique qui a été discutée, et chaque groupe devrait arriver à un consensus sur les conclusions. Finalement, les groupes restreints pourront communiquer leurs analyses et résultats au groupe complet, et la session pourrait se conclure par une comparaison et un débat basés sur les différents résultats qui ont été trouvés.

Si l'on veut que cette méthodologie soit efficace, que chaque participant apporte à ses collègues un "input" au même titre qu'il en recoit, il faudrait limiter le nombre maximum de participants à 30. Le nombre adéquat de participants devra être fixé par chaque institution qui parraine, de manière efficace, en tenant compte des coûts et bénéfices résultant des différentes tailles du groupe.

Finalement nous avons trouvé qu'il était très efficace de préparer un livret d'orientation et de le faire parvenir à chaque participant un mois avant le début des sessions de formation. Ce livret devrait contenir des informations sur le contenu du programme, la méthodologie de formation qui sera utilisée, les données spécifiques que chaque participant devra apporter au programme, des cartes et autres renseignements relatifs au lieu de la formation, ainsi qu'une requête stipulant que chaque participant apporte une calculatrice.

La formation dans le domaine de la gestion financière des villes est un apprentissage continu non seulement pour les stagiaires mais aussi pour les instructeurs et les agences parrainantes. Le présent manuel a été préparé grâce à l'expérience tirée de programmes de formation incluant des participants de 15 pays et 3 continents différents. Une des leçons principales tirée de cette expérience est que ce qui "marche" varie d'un contexte de formation à un autre, et qu'il y a toujours moyen d'apporter des améliorations. Par conséquent, nous vous serions reconnaissants pour tout commentaire, ou évaluation des applications vue dans le contexte de votre pays. Car nous aimerions inclure vos expériences dans les futures mises à jour de ce manuel.