

PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN ANALYSE  
ET STRATÉGIES DE DÉSENDETTEMENT

# VIABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES DANS LES ADMINISTRATIONS SOUS-NATIONALES

Jaime Coronado Quintanilla

Publication No 12



Publication No 12

# VIABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES DANS LES ADMINISTRATIONS SOUS-NATIONALES

Novembre 2009

**Jaime Coronado Quintanilla**

Coordinateur du Programme de renforcement des capacités  
en analyse et stratégie de désendettement CEMLA

ISBN 978-1-903971-53-6

Version originale en espagnol,  
ISBN 978-1-903971-54-3

© Copyright 2009 de Debt Relief International Ltd.

Toute reproduction, publication, photocopie ou autre utilisation de  
cet ouvrage est interdite sans l'autorisation du titulaire du Copyright.

Publié par

**Debt Relief International Ltd**

4th Floor, Lector Court  
151-153 Farringdon Road  
Londres EC1R 3AF  
Royaume-Uni

Tel +44 (0)20 7278 0022

Télécopie +44 (0)20 7278 8622

E-mail [publications@dri.org.uk](mailto:publications@dri.org.uk)

Conception au Royaume-Uni par Michael Stafford, Londres  
Impression au Royaume-Uni par WCS Digital, Londres

Cette série de publications répond aux demandes d'information que Debt Relief International (DRI) a reçues sur les activités du Programme de renforcement des capacités en analyse et stratégie de désendettement des Pays pauvres très endettés (PRC PPTE), ainsi que sur les aspects techniques de la gestion de la dette publique et des négociations nécessaires pour élaborer et exécuter des stratégies nationales de désendettement et nouveaux financements.

Financé par six gouvernements membres de l'OCDE (Autriche, Canada, Irlande, Suède, Suisse et Royaume-Uni), le PRC PPTE a pour objectif de générer et renforcer les capacités des pouvoirs publics des pays PPTE à élaborer et mettre en œuvre leur propre stratégie nationale d'allègement de la dette, ainsi qu'une politique de nouveaux financements qui soit compatible avec la viabilité de leur dette à long terme, le développement national et la réduction de la pauvreté, sans avoir à recourir à l'aide internationale. DRI est le bureau technique sans but lucratif du PRC PPTE, tandis que l'exécution du Programme est confiée à quatre institutions régionales : Pôle-Dette BCEAO/BEAC pour l'Afrique francophone, CEMLA pour l'Amérique latine, MEFMI pour l'Afrique australe, orientale et méridionale et WAIFEM pour l'Afrique occidentale anglophone. Pour en savoir plus, consulter le site [www.development-finance.org](http://www.development-finance.org).

Cette série s'adresse fondamentalement aux hauts fonctionnaires et aux responsables de l'élaboration de politiques dans les pays PPTE.

En présentant l'analyse originale et les méthodologies, la série espère également être utile aux fonctionnaires des organisations internationales, des organismes donateurs, des institutions régionales d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, ainsi qu'aux organisations de la société civile et du secteur universitaire, que ce soit dans les pays en développement ou dans les pays développés.

La série vise à présenter des sujets spécifiques de façon concise, accessible et pratique, destinés à l'usage des pouvoirs publics des pays PPTE. La série devrait permettre à ces derniers d'analyser certains aspects fondamentaux relatifs à la viabilité de leur dette extérieure et intérieure à long terme, ainsi qu'au financement de leur développement.

Les opinions exprimées dans ces publications relèvent de la responsabilité de leurs auteurs et ne traduisent pas nécessairement le point de vue des donateurs du PRC PPTE.

## Remerciements

Cette publication a été possible grâce à la coopération de mes collègues Eréndira Fuentes et Jaime Garrón, à qui je souhaite adresser mes remerciements les plus sincères.

## ÉQUIPE REDACTIONNELLE

### Éditeur des publications

Matthew Martin

### Rédaction

Sue Akroyd

Myriam Sallah



# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>1 DÉCENTRALISATION ET ADMINISTRATIONS SOUS-NATIONALES</b>	<b>3</b>
1.1 VIABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES SOUS-NATIONALES ET DE LA PRESTATION DES SERVICES	3
<b>2 RAISONS JUSTIFIANT LE CONTRÔLE DE L'ENDETTEMENT SOUS-NATIONAL</b>	<b>4</b>
2.1 APPROCHES POUR LE CONTRÔLE DE L'ENDETTEMENT SOUS-NATIONAL	6
2.1.1 APPROCHE FONDÉE SUR LA DISCIPLINE DU MARCHÉ	6
2.1.2 APPROCHE COOPÉRATIVE	6
2.1.3 APPROCHE DE TYPE RÉGLEMENTAIRE	6
2.1.4 CONTRÔLES ADMINISTRATIFS	7
<b>3 CAS SÉLECTIONNÉS SUR LE CONTRÔLE DE L'ENDETTEMENT SOUS-NATIONAL</b>	<b>7</b>
<b>4 VIABILITÉ DE LA DETTE ET INDICATEURS</b>	<b>8</b>
<b>5 COORDINATION ET APPROCHE COMMUNE DANS LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ADMINISTRATION</b>	<b>9</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>6 PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS POUR LES ADMINISTRATIONS SOUS-NATIONALES</b>	<b>11</b>
6.1 MÉTHODOLOGIE DU PRC-ASN SUR LA VIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE	12
6.2 ÉVALUATION DE LA GESTION	14
<b>7 RESULTATS : ÉTUDES DE CAS DU PROGRAMME PILOTE</b>	<b>17</b>
7.1 VIABILITÉ DE LA DETTE	17
7.1.1 FINANCES SOUS-NATIONALES EN BOLIVIE : CONTEXTE	17
7.1.2 ADMINISTRATIONS MUNICIPALES SÉLECTIONNÉES POUR PARTICIPER À LA PHASE PILOTE	17
7.2 ADMINISTRATION ET GESTION DE LA DETTE	22
<b>8 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXE 1</b>	<b>31</b>
SÉQUENCE D'UNE ANALYSE DE VIABILITÉ DE LA DETTE	31
ANALYSE COMPLÉMENTAIRE	33
<b>ANNEXE 2</b>	<b>34</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>38</b>

## **TABLEAUX**

TABLEAU 1 – SÉLECTION DE CAS DE RENFLOUEMENTS D'ADMINISTRATION SOUS-NATIONALES EN AMÉRIQUE LATINE	5
TABLEAU 2 – CONTRÔLES DE L'ENDETTEMENT SOUS-NATIONAL	8
TABLEAU 3 – DOMAINES ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LA GESTION POUR LES ADMINISTRATIONS SOUS-NATIONALES DU PRC-ASN	16

## **ENCADRÉS**

ENCADRÉ 1 – LIMITES D'ENDETTEMENT DANS LE CADRE DE LA LOI D'ADMINISTRATION BUDGÉTAIRE NO 2042 ET DES NORMES FONDAMENTALES DU CRÉDIT PUBLIC DE BOLIVIE	19
--	----

# ABBREVIATIONS

<b>AVD</b>	Analyse de viabilité de la dette
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>CEMLA</b>	Centre d'études monétaires latino-américaines
<b>CEPAL</b>	Commission économique pour l'Amérique latine
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>AMC</b>	Administration municipale de Camiri
<b>AMEA</b>	Administration municipale d'El Alto
<b>AMLP</b>	Administration municipale de La Paz
<b>AMS</b>	Administration municipale de Sucre
<b>AMV</b>	Administration municipale de Viacha
<b>AMW</b>	Administration municipale de Warnes
<b>ACN</b>	Administration centrale ou nationale
<b>ASN</b>	Administrations sous-nationales
<b>IDH</b>	Impôt direct sur les hydrocarbures
<b>PRC-ASD</b>	Programme de renforcement des capacités en analyse et stratégie de désendettement
<b>PRC-ASN</b>	Programme de renforcement des capacités pour les administrations sous-nationales
<b>PIP</b>	Programme d'investissement public
<b>VA</b>	Valeur actualisée de la dette



Le développement démocratique, conjugué à l'attention accrue prêté à la consolidation macroéconomique, ont facilité l'approfondissement des processus de décentralisation au cours des dernières décennies en Amérique latine et dans le monde.

Du point de vue budgétaire, ce processus est étayé par les fonctions attribuées aux différents échelons de l'administration. Ainsi, les fonctions relatives à la stabilisation et à la redistribution sont associées à l'administration centrale et nationale (ACN), tandis que la fonction d'affectation est normalement associée aux administrations sous-nationales (ASN).

La fonction d'affectation s'appuie sur le principe que la décentralisation des dépenses publiques améliore l'efficacité de ces dernières. Les ASN étant mieux placées pour évaluer les besoins de la communauté, elles peuvent mieux adapter la prestation de services pour répondre à ces besoins.

Les processus de décentralisation impliquent donc en premier lieu de déterminer les compétences (responsabilités) des ASN, ainsi que les ressources nécessaires pour les assurer<sup>1</sup>. Si l'on garde à l'esprit un flux financier, cela implique de déterminer les responsabilités liées aux dépenses, les revenus propres, les recettes en « coparticipation », les transferts et la faculté à s'endetter.

Lorsqu'il existe des déséquilibres verticaux importants (incapacité à assurer les compétences avec les capacités de création de ressources), les besoins d'endettement s'accroissent et peuvent mener à des situations de graves déséquilibres budgétaires qui peuvent nuire à la stabilité macroéconomique même. Dans les pays à revenu intermédiaire faible, les besoins de prestation de biens publics locaux excèdent normalement la création de recettes courantes. C'est pour cette raison qu'il devient crucial de contrôler l'endettement et de juger jusqu'à quel point ce dernier est viable.

Le document est divisé en deux parties. La première partie aborde la décentralisation et la viabilité de la prestation des services dans les administrations sous-nationales, en mettant l'accent sur la viabilité financière, c'est-à-dire en matière de budget et de dette. La deuxième partie présente les résultats de l'application du Programme de renforcement des capacités des administrations sous-nationales en Bolivie. Enfin, le document présente ses conclusions et recommandations, ainsi que des annexes.

---

<sup>1</sup> Le présent ouvrage fait abstraction de la façon dont sont déterminées les relations intergouvernementales. Néanmoins, plus les compétences sont grandes, plus les ressources correspondantes - ou les capacités de les générer - devraient être importantes.



## 1 DÉCENTRALISATION ET ADMINISTRATIONS SOUS-NATIONALES

Au cours des 25 dernières années, plusieurs pays à travers le monde ont connu des processus de décentralisation qui ont revêtu des formes et dimensions différentes. En termes généraux, la décentralisation a consisté en un transfert de compétences et de ressources de l'administration centrale vers des administrations sous-nationales. L'utilisation du terme *décentralisation* a lui-même revêtu des nuances différentes dans son application, qui s'est caractérisée par trois dimensions : déconcentration, délégation et transfert de compétences et responsabilités<sup>2</sup>.

Normalement, les pays distinguent trois niveaux d'administration : nationale, régionale et locale. Selon l'organisation politico-administrative, les administrations sous-nationales peuvent être étatiques et municipales dans le cas des pays fédéraux, tandis qu'elles sont régionales et locales dans les pays constitutionnellement unitaires<sup>3</sup>. Très souvent, il existe également des entreprises de services (par exemple, l'eau et le ramassage des ordures) ou des institutions de prestation de services (telles que les hôpitaux publics), qui font partie des administrations sous-nationales.

Le transfert de responsabilités des administrations centrales vers les administrations sous-nationales s'est limité à des instruments à caractère budgétaire, politique et administratif, ce qui en définitive a déterminé la nature du processus de décentralisation.

La décentralisation a entraîné des responsabilités accrues en matière de dépenses, d'administration fiscale et d'endettement pour les administrations sous-nationales. Le maintien de la viabilité budgétaire constitue un élément fondamental, étant donné qu'une administration sous-nationale financièrement faible ne peut assurer les services conformément aux dispositions de l'ordre juridique.

### 1.1 VIABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES SOUS-NATIONALES ET DE LA PRESTATION DES SERVICES

Bien que les dettes sous-nationales et nationales soient similaires dans leur dynamique, l'analyse de la viabilité des finances des administrations sous-nationales présente quelques différences par rapport à l'analyse au niveau national. Plusieurs politiques qui affectent les économies des administrations sous-nationales et leur santé budgétaire sont fixées en grande partie par l'administration centrale. L'analyse de viabilité des finances sous-nationales est compliquée par les mandats légaux de l'administration centrale vis-à-vis des administrations sous-nationales, ainsi que par les déséquilibres verticaux existants. Dépourvues du pouvoir d'émission de leur propre monnaie, les administrations sous-nationales ne peuvent recourir au financement à travers le seigneurage. Elles ne peuvent pas non plus ajuster leur solde budgétaire primaire, du fait de restrictions légales pour accroître leurs recettes à travers les impôts, tandis qu'elles peuvent dépendre de façon considérable des transferts intergouvernementaux et de catégories de dépenses importantes, étant donné que les salaires et pensions sont définis par l'administration centrale.<sup>4</sup>

Compte tenu de ces considérations, il est utile d'entendre par viabilité des finances publiques (ou financières) des administrations sous-nationales la capacité à créer ou à réunir les ressources suffisantes pour faire face à leurs dépenses en permanence et honorer le service de leur dette, sans avoir à encourir des arriérés, à renégocier la dette ou à effectuer un ajustement budgétaire significatif. La définition de la viabilité des finances publiques comporte deux éléments : la viabilité budgétaire (capacité à générer les ressources suffisantes) et la viabilité de la dette (niveau de dette qui n'engendre pas de problèmes de paiement).

Or, le concept de viabilité budgétaire est communément associé à l'équilibre intertemporaire des finances publiques, sous réserve que n'importe quel déséquilibre présent (déficit) doit être compensé à l'avenir (excédent). Néanmoins, en termes plus généraux et du point de vue du bien-être de la société, le concept le plus important pour une administration sous-nationale concerne la *Viabilité de la prestation des services*<sup>5</sup>, que l'on peut définir comme la capacité à assurer à tout moment la prestation

<sup>2</sup> Voir Banque mondiale (1998).

<sup>3</sup> Plus d'informations sur la décentralisation et les administrations sous-nationales en Amérique latine dans CEPAL (1993) et CEPAL (2003).

<sup>4</sup> Voir Lanchovichina et Liu (2008).

<sup>5</sup> Néanmoins, on pourrait également arguer que le plus important pour une administration sous-nationale est le développement local, un concept plus vaste mais difficile à quantifier, par exemple ce qui a trait à la promotion de la participation citoyenne et à l'exercice démocratique.

d'une enveloppe donnée de services à la communauté, en fonction du mandat légal désigné, sachant que la prestation de services doit tenir compte d'un dosage adéquat de couverture, qualité et coût.<sup>6</sup>

Le concept de viabilité dans la prestation des services et celui de viabilité des finances publiques sont liés, car une situation d'endettement non viable dans une administration sous-nationale créera des pressions, qui, en l'absence de renflouements (*bailouts*), compromettront nécessairement sa capacité à assurer les services dans une ou plusieurs années<sup>7</sup>. En d'autres termes, l'administration sous-nationale se heurtera inévitablement à des situations où elle ne pourra honorer son mandat de préserver la prestation d'une enveloppe minimale de services.

## 2 RAISONS JUSTIFIANT LE CONTRÔLE DE L'ENDETTEMENT SOUS-NATIONAL

Le développement de cadres réglementaires pour les administrations sous-nationales est, dans la majorité des cas, le fruit de crises survenues au cours des deux dernières décennies. De nombreux pays qui ont connu des crises budgétaires et d'endettement au niveau de leurs administrations sous-nationales ont mis au point des mécanismes de contrôle de la gestion budgétaire et financière, comme c'est le cas au Brésil, en Colombie, au Mexique et dans plusieurs autres pays d'Amérique latine et du monde. Néanmoins, dans d'autres pays, comme en Bolivie, le cadre réglementaire a été introduit dans le but de prévenir une crise des finances sous-nationales.

Les finances des administrations sous-nationales peuvent avoir un effet macroéconomique important sur les économies. Le niveau de demande globale peut augmenter fortement sous le coup de la hausse du niveau de dépenses des administrations sous-nationales et se répercuter aussi sur la balance des paiements, par le biais d'un plus grand volume d'importations de biens d'équipement, pour ne citer qu'un exemple. Même si le niveau général de dépenses des administrations sous-nationales est limité par des plafonds fixés sur leur capacité de perception d'impôts et d'endettement, la modification de la composition des dépenses – par exemple une plus grande utilisation de postes qui ont des effets multiplicateurs relativement forts, tels que les travaux publics ou les transferts à des individus à forte propension à la consommation – peut donner une forte impulsion à la demande globale<sup>8</sup>.

La mise en œuvre de la politique monétaire, ainsi que l'interaction et les équilibres des marchés de change et financier, peuvent également dépendre dans une grande mesure de la santé financière des administrations sous-nationales, spécialement dans le cas des grandes villes.

De la même façon que les finances des administrations sous-nationales en conditions d'équilibre ont des répercussions sur la macroéconomie, les déséquilibres des finances sous-nationales peuvent entraîner des coûts très élevés pour l'administration nationale (par ex., les renflouements), et donc pour le bien-être de la société. Par exemple, si un déficit considérable et récurrent des administrations sous-nationales est financé avec des ressources extérieures ou par crédit bancaire interne, la conduite de la politique monétaire peut s'en trouver compromise, et même s'il n'est pas financé par l'expansion monétaire, il peut avoir un effet de « déplacement » du secteur privé<sup>9</sup>.

On peut donc mieux comprendre, d'un point de vue macroéconomique et de bien-être de la société, l'établissement de contrôles de la gestion budgétaire et financière, dont l'endettement constitue sans aucun doute un élément fondamental.

Le tableau 1 ci-après décrit par le détail quelques cas de crises budgétaires et de la dette où l'administration nationale a dû intervenir en renflouant les administrations sous-nationales.

<sup>6</sup> La viabilité de la prestation de services est une question qui n'a pas été travaillée dans une optique intégrale jusqu'à présent, ce qui explique en partie pourquoi les nombreux efforts et les ressources considérables destinés au renforcement des administrations sous-nationales n'ont pas donné les résultats escomptés. Le Programme de renforcement des capacités des administrations sous-nationales vise à aborder cette question dans le cadre de ses développements méthodologiques futurs, notamment la contribution des administrations sous-nationales à la réduction des indices de pauvreté et à la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

<sup>7</sup> Évidemment, s'il y a un effet de contagion vers plusieurs administrations sous-nationales, la viabilité de la dette totale du pays risque également de se voir menacée, de même que les équilibres budgétaires.

<sup>8</sup> Voir Ter-Minassian T. (1997a).

<sup>9</sup> Ibid.

TABLEAU 1 SÉLECTION DE CAS DE RENFLOUEMENTS D'ADMINISTRATIONS SOUS-NATIONALES EN AMERIQUE LATINE

Pays	Caracteristiques	Coûts
COLOMBIE <sup>a b</sup>	<b>Conventions d'exécution (1995)</b> Octroi de crédits aux administrations sous-nationales (Départements) pour leur restructuration financière, conditionné à la signature de Conventions d'exécution.	<b>115,7 millions de USD</b> 14,5 % des recettes courantes des Départements. <i>Fourchette : 2,7 % -70,7 %</i>
ARGENTINE <sup>c</sup>	<b>Nationalisation du système provincial de pensions (1994-1996)</b> Suite à la contagion financière due à l'Effet Tequila de 1994 - c'est-à-dire la panique financière et la crise de liquidité - le Gouvernement fédéral a dû prendre en charge le système provincial de pensions dans 11 juridictions, assumant ainsi le coût budgétaire en dérivant.	<b>1 523,1 millions de USD</b> 48 % des recettes fiscales des Provinces. <i>Fourchette : 2,5 % -103,2 %</i>
	<b>Prêts du Gouvernement fédéral aux Provinces (1992-1994)</b> Octroi de prêts aux provinces qui ont connu des difficultés budgétaires et financières, sous forme de Bons du Trésor public à dix ans (BOTESO 10), émis par le Trésor public avec garantie de la Coparticipation fédérale des impôts.	<b>800 millions de USD</b> 12,6 % des dépenses de la Province. <i>Fourchette : 2,8 % -21,5 %</i>
	<b>Administration de Cordoue (1995-1996)</b> La crise de la Banque de Cordoue (société publique) due à la fragilité du système financier argentin en 1994-1995, a eu une forte répercussion sur l'administration provinciale. Le Gouvernement fédéral a donc mis en œuvre une enveloppe d'assistance financière.	<b>240 millions de USD</b> 12 % des dépenses de la Province. <sup>d</sup>
BRÉSIL <sup>e</sup>	<b>1<sup>er</sup> Renfouement (1989)</b> Afin d'atténuer le problème de la dette sous-nationale dans plusieurs États, le Gouvernement fédéral a introduit une série de nouvelles restrictions au nouvel endettement en octobre 1988. En 1989, il a pris en charge toute la dette à moyen terme des États.	<b>8,8 milliards de USD<sup>f</sup></b> 1,4 % du PIB des États. <i>Fourchette : 0,11 %-4,93 %</i> 62 USD par habitant <i>Fourchette : 2,8 USD -161 USD</i>
	<b>2<sup>ème</sup> Renfouement (1993)</b> L'augmentation substantielle de la dette entre 1991 et 1993 a donné lieu à un nouveau cycle de négociation entre les États et le Gouvernement fédéral. Ainsi, toutes les dettes souscrites avec le Gouvernement fédéral ont été refinancées.	<b>32,8 milliards de USD<sup>f</sup></b> 7,2 % du PIB des États. <i>Fourchette : 3,2 %-38,7</i> 217 USD par habitant <i>Fourchette : 80 USD -820 USD</i>
	<b>3<sup>ème</sup> Renfouement (1997)</b> Après plusieurs cycles de négociation dus aux problèmes de la dette dans plusieurs États (principalement des bons), le Gouvernement a introduit un mécanisme standard de contrats pour la restructuration de la dette. Ces contrats à signer entre le Gouvernement fédéral et chacun des États, envisageaient de remplacer la dette titrisée de l'État et auprès des banques, par une dette auprès du Gouvernement fédéral.	<b>72,5 milliards de USD<sup>f</sup></b> 11,6 % du PIB des États. <i>Fourchette : 0,6 %-18,7 %</i> 465 USD par habitant <i>Fourchette : 18 USD -1218 USD</i>
MEXIQUE <sup>g</sup>	<b>Programme de renforcement financier des États (1995-1998)</b> Suite à la crise de 1994-1995, le Gouvernement fédéral a dû renflouer pratiquement tous les États dont la situation de fort endettement antérieur à la crise s'est aggravée après que les taux d'intérêt eurent quintuplé au moment de la crise, à l'aide du Programme de renforcement financier des États (PRFE). Même s'il existait depuis 1992, ce Programme a réellement été appliqué pendant cette crise - accordant des « transferts extraordinaires » aux États en vue d'en assainir les finances, sous réserve de la signature d'une Convention d'exécution.	<b>3,7 milliards de USD</b> 17 % des participations fédérales des États, en 1995.

Source : élaboration propre sur la base des informations citées.

<sup>a</sup> Echavarría J. et al. (2002).

<sup>b</sup> Le document de la BID mentionne également 2 autres types de renfouements :  
1) le « Fonds de compensation éducative » introduit pour financer les déficits que connaissait le « Situado fiscal » (allocation budgétaire), qui constitue la source principale de financement de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire ; et ii) le Financement du métro de Medellín : bien que relevant de l'exécution d'une administration sous-nationale, dans les faits ces travaux ont été financés en grande partie par l'Administration nationale.

<sup>c</sup> Nicolini J. et al. (2002).

<sup>d</sup> Recettes totales de 1996.

<sup>e</sup> Bevilaqua A. (2002).

<sup>f</sup> Prix constants de 1998, convertis au taux de change de 1,2 BRL/USD

<sup>g</sup> Hernandez F. et al. (2002).

## 2.1 APPROCHES POUR LE CONTRÔLE DE L'ENDETTEMENT SOUS-NATIONAL

L'approche choisie par le pays, en fonction de ses circonstances particulières, constitue un facteur déterminant crucial des caractéristiques du cadre juridique et institutionnel mis en œuvre en vue de contrôler l'endettement sous-national.

La classification normalement utilisée pour les types d'endettement sous-national comprend quatre catégories<sup>10</sup>:

1) fondé sur le marché ; 2) coopération entre les différents niveaux d'administration à l'élaboration ou à la mise en œuvre des contrôles de la dette ; 3) contrôles de type réglementaire ; et 4) contrôles administratifs.

### 2.1.1 Approche fondée sur la discipline du marché

Selon cette approche, le marché financier est le facteur qui régule ou restreint l'endettement sous-national. Dans ce cas, l'administration centrale ne fixe aucune limite sur l'endettement sous-national et ces administrations sont libres de décider combien se prêter, comment, auprès de qui, ainsi que la destination de ces fonds.

Néanmoins, pour pouvoir imposer une discipline efficace sur l'endettement des administrations sous-nationales, les marchés financiers doivent remplir une série de conditions :<sup>11</sup>

- les marchés doivent être libres et ouverts ; en particulier, il ne doit pas exister de règles (comme les coefficients de réserves obligatoires ou autres normes relatives à la composition du portefeuille) qui obligent les intermédiaires financiers à octroyer un crédit aux administrations sous-nationales dans des conditions privilégiées ;
- les prêteurs doivent avoir accès à des informations adéquates sur l'encours de la dette de l'administration sous-nationale et sa capacité de remboursement ;
- il ne doit pas y avoir présomption de renflouement éventuel par l'administration centrale ;
- l'administration sous-nationale doit posséder une structure institutionnelle assurant l'existence d'une capacité de réaction adéquate face aux signaux du marché, avant d'en arriver au point de se voir dans l'incapacité d'obtenir de nouveaux prêts.

La condition de non-renflouement par l'administration centrale constitue le talon d'Achille de cette approche de contrôle de l'endettement sous-national, ainsi que le respect strict des autres conditions. Pour cette raison, de nombreux pays en développement ne mettent pas en œuvre cette approche de façon isolée.

### 2.1.2 Approche coopérative

Cette catégorie suppose que les limites d'endettement sous-national ne sont pas fixées par la Loi, ni par l'administration centrale, mais qu'elles sont déterminées à travers la négociation entre cette dernière et les administrations sous-nationales.

Cette approche présente plusieurs avantages. Du fait qu'elle encourage le dialogue entre différents niveaux d'administration, elle offre la possibilité d'assurer la coordination de la politique macroéconomique et de sensibiliser davantage les administrations sous-nationales aux incidences macroéconomiques de leurs politiques budgétaires. Néanmoins, cette approche présente également des points faibles : une mise en œuvre faible peut adoucir les restrictions budgétaires des administrations municipales, encourager le « marchandage » pour les transferts intergouvernementaux et nuire à la coordination des politiques.<sup>12</sup>

### 2.1.3 Approche de type réglementaire

Cette approche repose sur l'établissement de règles budgétaires s'appuyant sur le cadre juridique du pays, afin de limiter l'endettement sous-national. Ces règles peuvent se décliner comme suit : limites sur les montants absolus d'endettement ou du niveau de dette ; niveau de déficit ; plafonds sur le niveau de dépenses ; « règle d'or » selon laquelle l'endettement doit uniquement être destiné à l'investissement ; règles relatives au fardeau de la dette et à la capacité de paiement de l'entité sous-nationale ; restriction de certaines sources de financement (ex. crédits de la Banque centrale ou de l'extérieur).

<sup>10</sup> Voir Ter-Minassian T. (1997b).

<sup>11</sup> Voir Lane T. (1993).

<sup>12</sup> Voir Plekhanov et Singh (2007).

Les méthodes de type réglementaire ont l'avantage de la transparence et l'impartialité, ainsi que d'éviter des négociations prolongées entre les échelons d'administration centraux et sous-nationaux, qui présentent souvent un fort élément politique, plutôt qu'économique. De par leur nature toutefois, ces méthodes manquent de flexibilité et finissent généralement par encourager des comportements et pratiques destinés à les contourner, par exemple :<sup>13</sup>

- reclassification des dépenses courantes en tant que dépenses en capital, afin d'éviter les normes relatives aux résultats budgétaires courants et en capital ;
- création d'entités dont les opérations, bien que de type gouvernemental, possèdent un caractère extrabudgétaire et dont les dettes ne sont pas comptabilisées pour déterminer les plafonds d'endettement ;
- utilisation d'entreprises détenues par les administrations sous-nationales pour obtenir des crédits à des fins qui devraient être prises en charge par le budget de l'administration sous-nationale respective ;
- accumulation d'arriérés de paiement aux fournisseurs (dette flottante), étant donné qu'en général il est difficile de vérifier s'ils ont été inclus dans le plafond d'endettement public.

#### 2.1.4 Contrôles administratifs

Selon cette approche, l'administration centrale garde le pouvoir d'établir des contrôles directs sur l'endettement des administrations sous-nationales, à travers des plafonds individuels annuels ou semestriels d'endettement, ainsi que l'établissement d'impératifs administratifs pour autoriser l'endettement de l'administration sous-nationale ou centraliser l'endettement du pays et transférer ces ressources via l'octroi de prêts aux administrations sous-nationales (*on-lending*).

Le contrôle direct de l'administration centrale sur l'endettement des administrations sous-nationales est évidemment plus fréquent dans les pays constitutionnellement unitaires que dans les pays fédéraux.

### 3 CAS SÉLECTIONNÉS SUR LE CONTRÔLE DE L'ENDETTEMENT SOUS-NATIONAL

Compte tenu des faits empiriques disponibles sur les types de contrôle de l'endettement des administrations sous-nationales<sup>14</sup> et les épisodes de renflouements des finances des administrations sous-nationales par l'administration centrale, on peut affirmer qu'apparemment aucune approche ne présente de meilleures qualités que d'autre selon ce critère. Cela suggère que l'approche de contrôle qui sera adoptée dépendra en grande mesure des caractéristiques institutionnelles, du point de départ du processus de décentralisation et de la solidité financière des administrations sous-nationales.

Les informations contenues dans le tableau 2 résument les résultats des cas de 43 pays et révèlent que les renflouements financiers se sont produits quelle que soit l'approche adoptée.

<sup>13</sup> Voir Ter-Minassian T. (1997a).

<sup>14</sup> Plekhanov et Singh (2007).

**TABLEAU 2 CONTRÔLES DE L'ENDETTEMENT SOUS-NATIONAL**

Approche	Pays émergents	Pays développés	Avec antécédents de renflouement	Sans antécédents de renflouement	Total
Discipline du marché	4	8	5	7	12
Contrôle de type réglementaire	4	5	4	5	9
Contrôle coopératif	2	6	2	6	8
Contrôle administratif	12	2	7	7	14

Source : élaboration propre d'après Plekhanov et Singh (2007).

Dans le cas de l'Amérique latine, il y a eu des renflouements financiers d'ASN au Mexique, en Argentine, en Colombie et au Brésil, en plus du Chili et de la Bolivie. Ces deux derniers pays, de même que le Mexique, appliquent l'approche administrative, tandis que l'Argentine adopte l'approche coopérative et la Colombie l'approche de type réglementaire. Le Brésil a choisi une approche combinant l'utilisation du contrôle administratif et de type réglementaire.

#### 4 VIABILITÉ DE LA DETTE ET INDICATEURS

Selon le FMI, la dette se compose de tout le passif qui exige le paiement d'intérêts et/ou du principal par un débiteur à un créancier, à une ou des date(s) future(s)<sup>15</sup>. Toutefois, il est possible d'esquisser un concept plus ample, étant donné que la dette sous-nationale englobe toutes les obligations souscrites ou induites par les niveaux d'administration régionaux et locaux, y compris les entités tributaires de ces administrations.

Les *obligations souscrites* sont les obligations qui disposent normalement d'une documentation juridique les étayant explicitement (contrats de prêt ou documents d'émissions de valeurs mobilières), tandis que les *induites* sont associées aux charges échues et non payées en temps voulu.

Selon les catégories citées, on peut signaler les instruments de dette suivants :

- contrats de prêt auprès de banques privées nationales et étrangères ;
- contrats de prêt auprès de banques d'État ;
- contrats de prêt auprès d'autres entités publiques de financement ;
- contrats de prêt transférés par l'ACN (*on-lending*), que les ressources soient d'origine nationale ou extérieure ;
- émission de valeurs mobilières sur le marché national (normalement des bons) ;
- conventions de financement de travaux avec des entreprises contractantes privées ;
- charges échues et non payées comprenant normalement les arriérés dus aux fournisseurs de biens et services, ainsi qu'aux entrepreneurs de travaux ;
- obligations découlant des contributions aux fonds de pension pour cause d'arriérés ou de changement de régime.

Comme pour le cas de la dette publique totale et de la dette intérieure, il n'existe pas de seuils établis pour évaluer la viabilité de la dette des administrations sous-nationales. Cependant, cette analyse peut être facilitée par l'élaboration d'indicateurs à court, moyen et long terme du fardeau de la dette par rapport à la capacité de paiement des administrations sous-nationales. Dans cette optique, les principaux indicateurs destinés à mesurer le fardeau de la dette d'une administration sous-nationale impliquent de comparer les variables du solde et du flux de la dette sous-nationale à la capacité de paiement de l'administration sous-nationale que l'on juge pertinente.

Le fardeau de la dette (le numérateur des indicateurs) peut être analysé du point de vue de la solvabilité, c'est-à-dire par les agrégats de la dette à un moment donné – valeur nominale et/ou valeur actualisée – et du point de vue de la liquidité, à travers le service de la dette ou les composants de ce dernier.

<sup>15</sup> Voir FMI (2001).

Quant au dénominateur, on utilise normalement les Recettes courantes de l'ASN, en raison de la facilité et de l'opportunité de collecte des informations, ainsi que de leur calcul et standardisation. Ces recettes doivent être des recettes courantes et à caractère récurrent, c'est-à-dire les ressources dont l'administration sous-nationale disposerait normalement pour honorer la dette à chaque période d'échéance, hormis les recettes de type transitoire ou ponctuel, telles que les dons ou revenus du capital au titre de la vente d'actifs.<sup>16</sup>

Ainsi, si l'on combine les variables de la dette avec les recettes courantes, on obtient les principaux indicateurs suivants :

Solvabilité	Liquidité
Solde de la dette/Recettes courantes (D/R)	Service de la dette/Recettes courantes (SD/R)
Valeur actualisée/Recettes courantes (VA/R)	Intérêts/Recettes courantes (I/R)

L'interprétation de ces indicateurs est la suivante :

- L'indicateur D/R mesure le fardeau de la dette nominale par rapport à la capacité de l'administration sous-nationale à créer des ressources propres.
- L'indicateur VA/R mesure le coût actualisé du service de la dette par rapport à la capacité de l'administration sous-nationale à créer des ressources propres.
- L'indicateur SD/R mesure la capacité de l'administration sous-nationale à financer le service de la dette au moyen de ressources propres.
- L'indicateur I/R mesure la capacité de l'administration sous-nationale à financer le paiement des intérêts de la dette à l'aide de ressources propres.

Il est toutefois nécessaire de signaler qu'il est possible d'élaborer une série d'indicateurs en fonction de ce que l'on désire analyser. Par exemple, si l'on souhaite savoir combien représente la dette par rapport aux catégories de dépenses, on utilisera comme dénominateur les dépenses courantes ou les dépenses d'équipement, totales, etc. De même, on peut employer comme dénominateurs les différents résultats budgétaires (primaire, global, courant, opérationnel, etc.).

D'un point de vue analytique néanmoins, l'important est d'analyser la trajectoire des indicateurs pertinents et les caractéristiques propres à l'entité pour établir si la dette est viable ou non. De cette manière, si les indicateurs projetés présentent des niveaux élevés dès le début de la période d'étude et une tendance toujours ascendante à moyen et long terme, on peut en conclure que la dette est non viable.<sup>17</sup> L'analyse de la trajectoire des indicateurs, ainsi que des flux financiers (recettes, dépenses et résultats) passés et projetés, permet de déterminer la santé des finances publiques à des moments différents.

## 5 COORDINATION ET APPROCHE COMMUNE DANS LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ADMINISTRATION

Il se peut que l'un des facteurs les plus importants en termes de contrôle de l'endettement sous-national réside dans la coordination nécessaire entre l'administration centrale et les différents niveaux d'administration. La mise en œuvre d'une quelconque approche du contrôle de l'endettement mentionnées à la section 2.1 dénote qu'il est nécessaire d'établir une démarche commune de programmation, en termes simples et de manière systématique, entre l'administration centrale et les administrations sous-nationales.

<sup>16</sup> Il peut arriver que la vente d'actifs serve à prépayer la dette, auquel cas l'effet se produit plutôt par la réduction de la dette (numérateur), car cela n'augmente pas la capacité à honorer la dette à moyen et long terme ; en d'autres termes, cela n'augmente pas la capacité à obtenir des ressources indéfiniment.

<sup>17</sup> Il est évident qu'il y a eu et qu'il y aura beaucoup de débats sur les limites appropriées de l'endettement des administrations sous-nationales. L'expérience du Programme de renforcement des capacités des administrations sous-nationales révèle néanmoins qu'il est impossible d'établir des limites uniformes pour les administrations sous-nationales.

Ainsi, en termes de viabilité des finances publiques, il existe aussi une dimension *non financière* relative à la viabilité des administrations sous-nationales. Cette dimension concerne la capacité des entités à planifier, organiser et exécuter les politiques sous-nationales, tant budgétaires que d'endettement. Même si cet élément peut se révéler plus difficile à mesurer, il importe de le considérer lors de l'évaluation des perspectives des administrations sous-nationales à moyen et long terme. Dans ce sens, la viabilité de la prestation des services des administrations sous-nationales dépendra, en dernier ressort, de l'existence de modèles viables, tant en termes financiers que non financiers.

Compte tenu de ces besoins de renforcement des capacités dans les différents échelons de l'administration, tant en termes techniques que de gestion, le Programme de renforcement des capacités pour les administrations sous-nationales (PRC-ASN) du CEMLA a été conçu et introduit en 2005. Les résultats et expériences découlant de la phase pilote de ce programme sont présentés plus loin.

# DEUXIÈME PARTIE

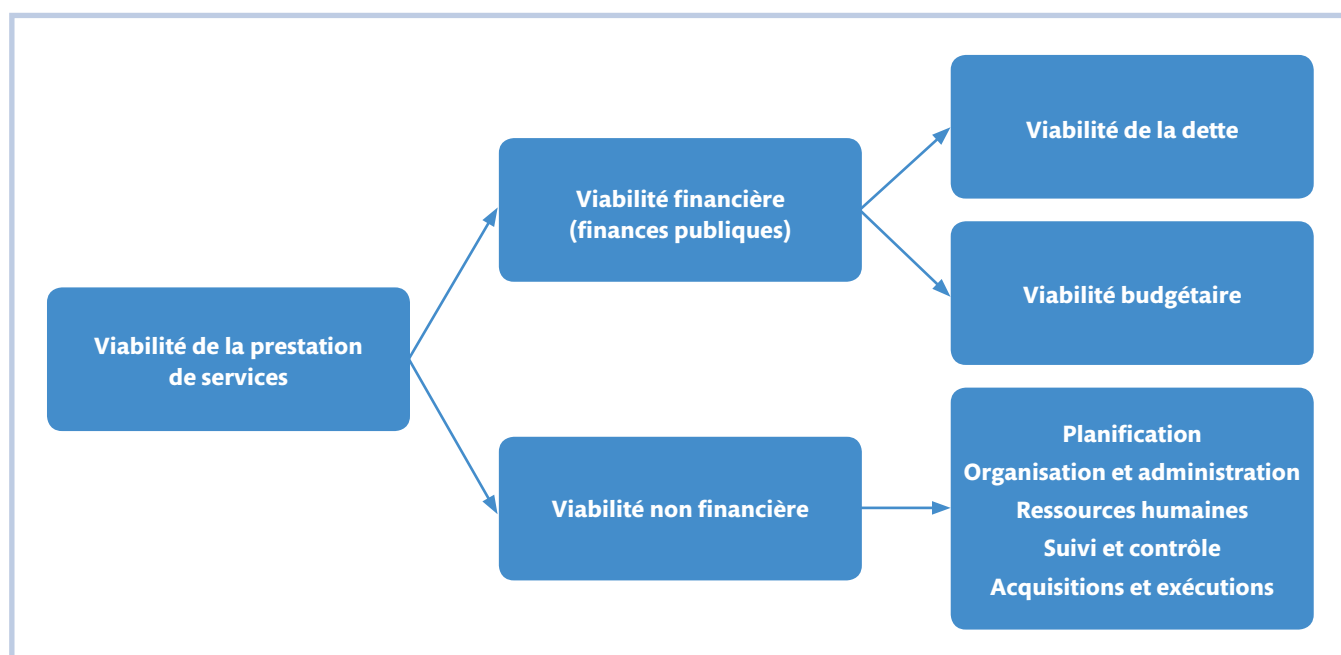
## 6 PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS POUR LES ADMINISTRATIONS SOUS-NATIONALES

Comme indiqué dans la première partie du document, les processus de décentralisation menés dans de nombreux pays ont abouti à des administrations sous-nationales dotées de différents niveaux d'autonomie, qui sont chargées d'administrer les ressources transférées par l'administration centrale, de créer et d'exploiter leurs propres ressources, ainsi que de souscrire des créances. Certaines administrations sous-nationales ont engendré des processus de surendettement qui ont excédé leur capacité à honorer le paiement de leurs créances.

La viabilité globale de la dette dans un contexte décentralisé n'est pas garantie par la bonne gestion budgétaire et de la dette au niveau central, car elle passe aussi par une administration rationnelle de l'endettement au niveau des administrations sous-nationales.

L'expérience des activités du Programme de renforcement des capacités en analyse de la stratégie de désendettement (PRC-ASD) a révélé une asymétrie dans la capacité de gestion des finances publiques et de la dette à l'échelon national et sous-national, avec un retard notable au niveau de ce dernier. C'est pourquoi le renforcement des capacités d'administration financière et de gestion de la dette est fondamental au niveau sous-national. Le Programme de renforcement des capacités des administrations sous-nationales (PRC-ASN) a été conçu pour répondre à ce besoin.

De cette manière et conformément aux explications de la section 5, le PRC-ASN part du principe que la viabilité de la prestation des services (l'élément fondamental de la viabilité d'une ASN), doit intégrer deux composants :



Dans ce contexte, le Programme a pour objectif d'aider les administrations sous-nationales à améliorer leur capacité de gestion financière et à mener régulièrement – avec leur propre équipe de travail – une analyse de la viabilité et des stratégies envisageables en recourant le moins possible à l'assistance extérieure, qui est généralement assurée par des services de conseil ou d'autres types d'assistance ne transférant pas toujours les capacités à ces entités sous-nationales. Dans ce but, les instruments suivants ont été intégrés :

1. une méthodologie de programmation budgétaire et d'analyse financière pour les administrations sous-nationales,<sup>18</sup> qui combine les éléments de programmation budgétaire et l'analyse de viabilité de la dette et qui permette à l'administration

<sup>18</sup> Coronado J. (2000).

- centrale et à l'administration sous-nationale d'élaborer des stratégies financières ou des programmes de réadéquation budgétaire à moyen terme, de façon simple, mais avec les éléments de gestion les mieux adaptés ;
2. une méthodologie d'autoévaluation de la capacité de gestion budgétaire, afin que les administrations sous-nationales identifient leurs points faibles et évaluent leurs progrès dans l'amélioration de leur gestion ;
  3. une méthodologie de formation constituée d'un manuel qui contient des tâches techniques spécifiques à appliquer lors d'Ateliers consacrés à la dette et aux nouveaux financements, ainsi qu'à l'élaboration et l'analyse de flux financiers. Ces Ateliers sont l'instrument principal pour que les fonctionnaires des administrations sous-nationales élaborent des stratégies de désendettement et de nouveaux financements et réalisent une analyse et des projections budgétaires susceptibles de dériver en recommandations de politiques budgétaires et financières.

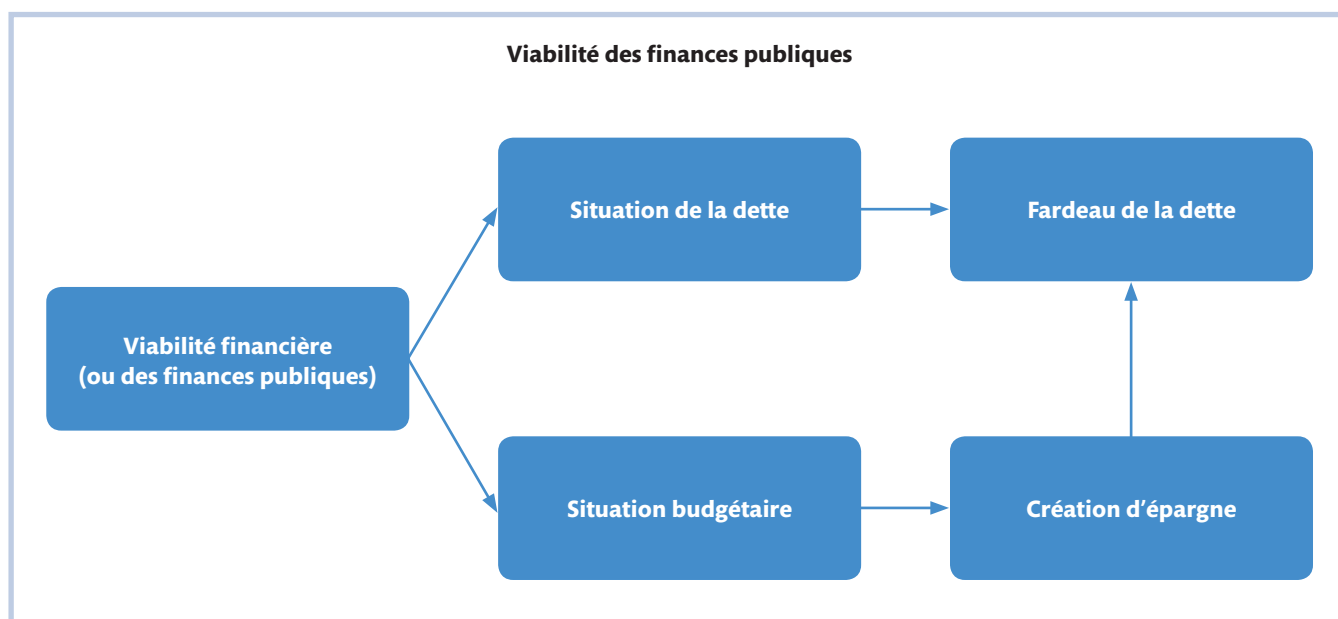
Contrairement aux méthodologies de transmission des connaissances, la méthodologie conçue par le PRC-ASN repose sur la formation pratique des fonctionnaires des administrations sous-nationales à l'aide de « données directes », c'est-à-dire à l'aide des informations de l'entité même, afin de mener des analyses pertinentes qui reflètent la réalité de l'administration sous-nationale et qui se convertissent donc en instruments de gestion.

La Bolivie a été choisie en tant que pays pilote, pour son appartenance à la région du CEMLA, son degré de décentralisation et l'expérience actuelle qu'elle offre sur le fonctionnement de ses administrations sous-nationales. Les résultats présentés dans cette deuxième partie du document se rapportent à l'expérience bolivienne dans 5 administrations sous-nationales ayant participé au Programme.

## 6.1 MÉTHODOLOGIE DU PRC-ASN SUR LA VIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

La viabilité des finances publiques implique d'examiner deux domaines. Le premier concerne la situation actuelle et future de la dette, afin d'établir le fardeau de cette dernière à travers des indicateurs de solvabilité et de liquidité. Le deuxième se rapporte à la situation budgétaire actuelle et future de l'administration sous-nationale, afin d'établir une capacité de création de ressources et d'épargne qui soit susceptible de faire face aux dépenses de façon viable et d'honorer la dette de cette administration opportunément.

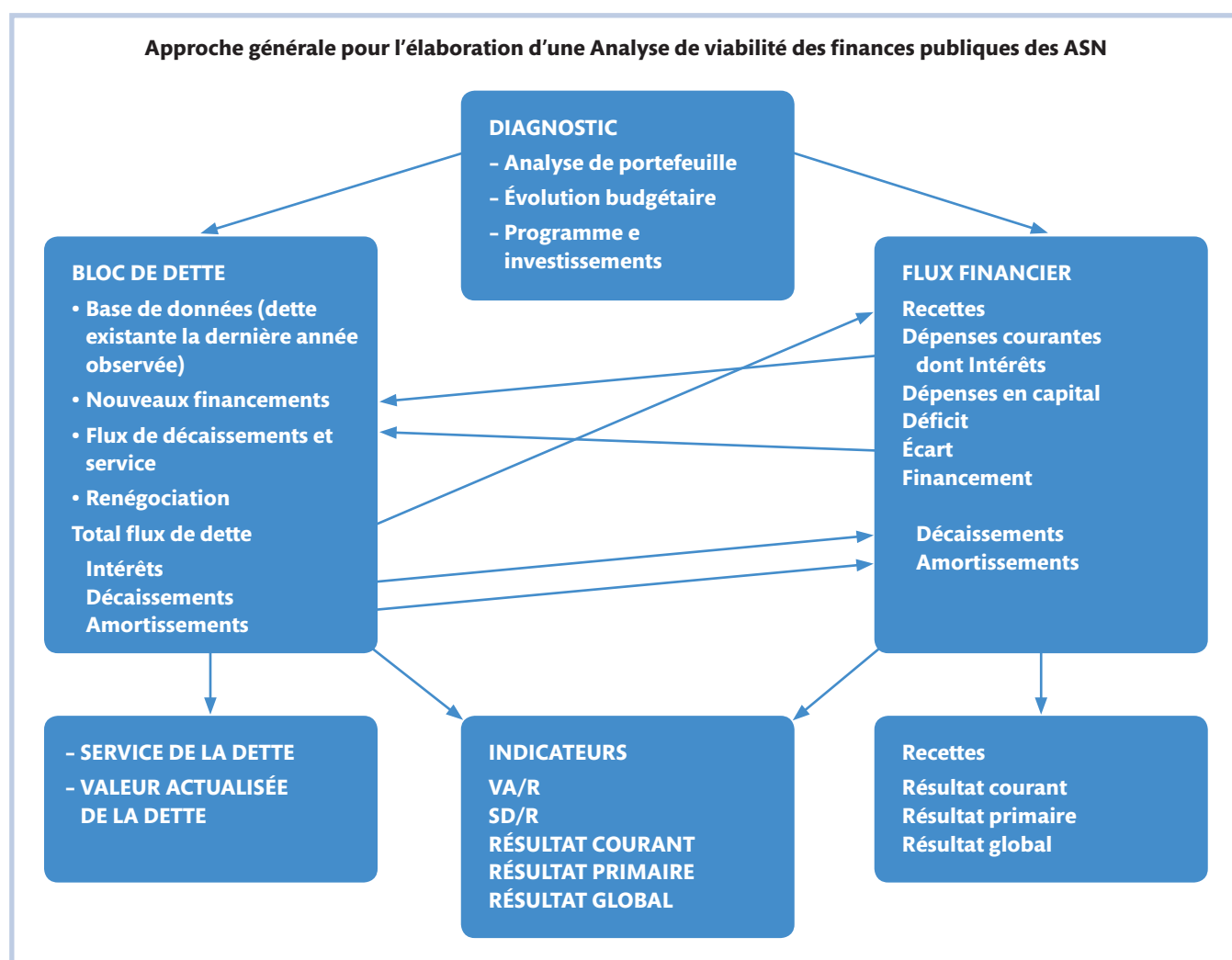
Il convient de rappeler que l'analyse de viabilité s'impose pour la gestion future de l'entité. Par conséquent, le rayon d'intervention principal de cette analyse est le moyen et le long terme, ce qui exige d'analyser plusieurs années à l'avenir.



Il importe de signaler dès le début la corrélation existante entre le composant budgétaire et celui de la dette, comme l'illustre le graphique ci-dessus. L'amélioration de la situation budgétaire (par exemple à travers une plus grande création de ressources courantes) entraînerait davantage de possibilités d'épargne et de capacité à honorer les créances. À l'inverse, l'aggravation de la situation budgétaire entraînerait des restrictions pour la prestation de services ou pour honorer la dette. En l'absence de réductions des dépenses, cela aboutirait à un plus grand endettement, ce qui créerait des pressions encore plus grandes à l'avenir.

Cette corrélation est également importante du point de vue opérationnel, car les données de la dette existante sont un intrant pour l'élaboration des flux financiers résumant la situation budgétaire de l'entité. Dans le même temps, les besoins de financements résultant des projections du flux financier produiront de nouvelles données sur la dette.

Compte tenu des points mentionnés précédemment, on peut résumer l'approche générale du modèle d'analyse de viabilité des finances publiques pour une administration sous-nationale dans le graphique ci-après.



Comme on peut l'observer, il existe deux grands composants – la dette et le secteur budgétaire – qui traduisent la situation actuelle ou observée récemment, établie en un diagnostic. Ce dernier doit intégrer une analyse du comportement récent de la dette, tant au niveau des soldes que du service, c'est-à-dire effectuer une Analyse du portefeuille de la dette de l'administration sous-nationale.

Par ailleurs, il est nécessaire d'élaborer et d'analyser les flux financiers observés pour les dernières années, afin de déterminer l'évolution de la situation budgétaire de l'entité. Ainsi, il convient d'analyser en détail le comportement des dépenses en capital et le Programme d'investissement. Il ne suffit donc pas d'analyser les dépenses en capital en tant que variable globale du flux financier, mais il est nécessaire d'en connaître la décomposition pour déterminer les programmes et projets exécutés par l'entité, leur degré d'avancement, ainsi que les engagements ou besoins d'investissement. Cette analyse est très importante, car les investissements déterminent en grande mesure les besoins de souscription de financement de l'entité (future dette).

L'élaboration du diagnostic apportera les éléments nécessaires pour déterminer les pratiques normalement appliquées par l'entité (politiques actuelles), tant en matière de dette que dans le secteur budgétaire (recettes, dépenses, financements). Une fois la situation de départ établie, on analyse la situation future des deux composants.

Le premier composant se rapporte à la question de la dette de l'entité, ainsi qu'à son évolution future. Il permet d'analyser le fardeau de la dette pour les différentes périodes, déterminant ainsi les indicateurs d'endettement établis par les normes existantes ou par les indicateurs utilisés couramment.

Le deuxième composant concerne fondamentalement le Programme budgétaire de l'entité, ainsi que le comportement de ses variables les plus pertinentes. Il permet d'analyser la capacité de création de ressources de l'entité, que l'on mesure par la création de recettes courantes et les différents soldes (global, primaire, courant) résultant du flux financier et intégrant les effets des pratiques actuelles de l'entité.

Le rapport qui existe entre Dette et Programme budgétaire est un rapport d'influence mutuelle. Pour cette raison par exemple, les projections du service de la dette déjà souscrite déterminent les montants à examiner dans le cadre du Programme budgétaire pour couvrir les dépenses d'intérêts et le financement net disponible. Par ailleurs, lors de l'élaboration du Programme budgétaire (flux financiers) on établit les besoins de financement non couverts, ce qui implique d'assumer un nouvel endettement qui entraîne un service de la dette supplémentaire et configure une nouvelle situation par rapport au fardeau futur de la dette, affectant de nouveau le Programme budgétaire. Afin de clore l'exercice des composants budgétaires de la dette, on réalise un processus itératif jusqu'à ce que les besoins de financement soient couverts.

L'approche décrite peut également s'appliquer à un scénario alternatif prévoyant des mesures de politique budgétaire ou de renégociation active de la dette. Dans ce cas, les effets des mesures sont intégrés aux projections de la dette et aux variables du flux financier. La comparaison des scénarios (pratiques actuelles versus mesures) permettra d'établir, à travers les indicateurs budgétaires et de viabilité, le degré d'amélioration de la situation budgétaire de l'administration sous-nationale.<sup>19</sup>

## 6.2 ÉVALUATION DE LA GESTION

La méthodologie du PRC-ASN destinée à évaluer la viabilité non financière des administrations sous-nationales est conçue pour que les fonctionnaires puissent évaluer systématiquement la capacité de gestion de leur propre entité en matière de dette et de nouveaux financements, en plus de leur capacité à analyser les aspects budgétaire et financier.

Le format prend la forme d'une autoévaluation qui permet aux fonctionnaires d'identifier de façon claire et systématique les points forts et faibles de leur administration sous-nationale dans les différents domaines, de signaler les causes possibles des dérapages et de proposer des politiques et mesures correctives lorsqu'elles s'imposent. Cela permet de diriger les efforts internes et d'appui extérieur aux domaines identifiés comme hautement prioritaires, comme on l'observe dans l'exemple ci-dessous :

---

<sup>19</sup> L'Annexe 1 présente la séquence d'une analyse de viabilité de la dette conformément à la méthodologie du PRC-ASN.

**EXEMPLE - MATRICE D'AUTOÉVALUATION**

DOMAINE D'ÉVALUATION		CLASSIF. ACTUELLE	PRIORITÉ	ÉCARTS ET CAUSES	SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS	PARTIES / RESPONSABLES
II	Planification et cadre d'orientation	3.20				
II.1	Existence de plans de développement à moyen et long terme, participation citoyenne.	5	ÉLEVÉE	Instruments de développement de gestion	Sensibilisation de la société civile, en sa qualité d'acteur du Plan et du Personnel exécutif et opérationnel de l'AMV	Unité de planification et de contrôle et personnel de l'entité

Date d'autoévaluation : 15/11/2009

La méthodologie implique trois étapes séquentielles principales : i) domaines d'évaluation ; ii) critères ; et iii) système de classification.

On a défini onze domaines d'évaluation, qui sont les plus pertinents pour qu'une administration sous-nationale offre un panorama adéquat de sa gestion budgétaire et financière. Pour que ce panorama soit significatif, il doit inclure obligatoirement des domaines complémentaires, tels que par exemple le cadre juridique et de transparence. Les onze domaines répertoriés ci-après peuvent être regroupés dans quatre composants : cadre juridique et institutionnel (composant 1), gestion de la dette (composant 2), viabilité et analyse (composant 3), transparence et suivi (composant 4).

Chaque domaine d'évaluation contient cinq critères, qui sont les principaux attributs influant sur l'efficacité et la capacité dans ce domaine et qui représentent les points de référence les plus importants pour évaluer les changements en matière de capacité.

Pour chaque critère, on a défini un système de classification à cinq niveaux allant de 1 à 5, le score 5 correspondant aux meilleures pratiques et le 1 au niveau le moins performant.

En vue d'évaluer un domaine de gestion de la dette, on prend la ponctuation moyenne obtenue pour les cinq critères définis dans ce domaine. Plus le score de l'administration sous-nationale est proche de 5, plus il approche du niveau idéal.

L'expérience du PRC révèle que l'utilisation récurrente de la méthodologie par une administration sous-nationale lui permet d'établir un plan d'action et de suivi extrêmement utile pour améliorer sa gestion budgétaire et financière. Pour le PRC-ASN, les autoévaluations sont très importantes, car elles lui permettent de définir l'aide spécifique à chaque administration.

Le tableau 3 présente en détail les onze domaines d'évaluation, ainsi que les critères pour chaque catégorie.

**TABLEAU 3 DOMAINES ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LA GESTION  
POUR LES ADMINISTRATIONS SOUS-NATIONALES DU PRC-ASN**

<p align="center"><b>Composant 1</b></p>	<p><b>I. Cadre juridique et institutionnel</b></p> <p>I.1 Existence de règlements destinés au Système financier (budget, trésorerie, comptabilité, crédit public et investissements)</p> <p>I.2 Ampleur et clarté des normes de l'Unité de crédit public</p> <p>I.3 Ampleur et qualité des normes juridiques pour la publication et l'apport d'informations à l'Unité de crédit public</p> <p>I.4 Mécanismes de coordination et d'évaluation des opérations de crédit public</p> <p>I.5 Circulaires d'information sur la législation et la mise en œuvre qui définissent clairement les paramètres de souscription, garantie et service de la dette</p> <p><b>II. Planification et cadre d'orientation</b></p> <p>II.1 Existence de plans de développement à moyen et long terme, participation citoyenne</p> <p>II.2 Qualité du Plan stratégique de développement</p> <p>II.3 Règles budgétaires et compatibilité avec le cadre budgétaire</p> <p>II.4 Mécanismes de coordination</p> <p>II.5 Degré de mise en œuvre des plans de développement</p> <p><b>III. Organisation administrative et Ressources humaines (Unité de crédit public)</b></p> <p>III.1 Organigramme, fonctions, processus, procédures et flux d'information</p> <p>III.2 Quantité adéquate de personnel et assignation de fonctions</p> <p>III.3 Qualification, expérience et niveau de formation du personnel pour toutes les fonctions de l'Unité de crédit public</p> <p>III.4 Environnement de travail de l'Unité de crédit public</p> <p>III.5 Plans adéquats pour l'évaluation du personnel, plans de développement et capacité pratique opérationnelle</p>	<p align="center"><b>Composant 3</b></p>	<p><b>VII. Élaboration et analyse des flux financiers</b></p> <p>VII.1 Disponibilité de l'information</p> <p>VII.2 Connaissance et procédures d'élaboration d'un flux financier</p> <p>VII.3 Méthodologie et système de projection des flux financiers</p> <p>VII.4 Qualité des projections</p> <p>VII.5 Coordination et utilisation</p> <p><b>VIII. Analyse et stratégie de la dette et des nouveaux financements</b></p> <p>VIII.1 Efficacité de la coordination</p> <p>VIII.2 Instruments de conception de la stratégie</p> <p>VIII.3 Capacité à concevoir et actualiser la stratégie</p> <p>VIII.4 Qualité du document de stratégie</p> <p>VIII.5 Capacité de mise en œuvre</p> <p><b>IX. Analyse budgétaire</b></p> <p>IX.1 Unité d'analyse budgétaire</p> <p>IX.2 Analyse des flux financiers</p> <p>IX.3 Utilisation et analyse des informations de sources externes</p> <p>IX.4 Détermination des capacités de prestation de services et de contribution à la réduction de la pauvreté</p> <p>IX.5 Capacité à analyser et proposer des politiques budgétaires</p>
<p align="center"><b>Composant 2</b></p>	<p><b>IV. État des systèmes d'administration financière</b></p> <p>IV.1 Système de budget</p> <p>IV.2 Système d'investissement public</p> <p>IV.3 Système de trésorerie (recettes)</p> <p>IV.4 Système de trésorerie (capitaux sortants et flux de caisse)</p> <p>IV.5 Système de comptabilité</p> <p><b>V. Administration de la dette et des risques</b></p> <p>V.1 Enregistrement, états de la dette et conciliation</p> <p>V.2 Système informatique d'administration de la dette</p> <p>V.3 Programmation et service de la dette</p> <p>V.4 Analyse de portefeuille</p> <p>V.5 Analyse du risque de portefeuille</p> <p><b>VI. Nouveaux financements et renégociations</b></p> <p>VI.1 Normes et procédures</p> <p>VI.2 Programme de nouveaux financements annuels et besoins de financements à moyen et long terme</p> <p>VI.3 Analyse et gestion des nouveaux financements</p> <p>VI.4 Analyse opérationnelle du nouvel endettement et renégociations</p> <p>VI.5 Mobilisation</p>	<p align="center"><b>Composant 4</b></p>	<p><b>X. Suivi, évaluation et contrôle sur la gestion de la dette et des nouveaux financements</b></p> <p>X.1 Intrants pour le suivi, l'évaluation et le contrôle : informations de qualité et flux d'information adéquats</p> <p>X.2 Coordination du suivi et de l'évaluation</p> <p>X.3 Analyse des résultats de la gestion de la dette</p> <p>X.4 Audits internes et externes de la gestion de la dette</p> <p>X.5 Autoévaluation de la gestion de la dette</p> <p><b>XI. Transparence et appui politique</b></p> <p>XI.1 Diffusion externe de l'information, interaction et dialogue avec la communauté</p> <p>XI.2 Importance de la gestion de la dette dans l'administration sous-nationale</p> <p>XI.3 Mise en œuvre des recommandations de la stratégie de désendettement et viabilité budgétaire</p> <p>XI.4 Mise en œuvre des recommandations sur le renforcement des capacités</p> <p>XI.5 Engagement à exploiter les capacités des techniciens de l'administration sous-nationale</p>

## 7 RESULTATS : ÉTUDES DE CAS DU PROGRAMME PILOTE

Les résultats présentés ci-après correspondent à la phase pilote du PRC-ASN, pour laquelle on a sélectionné quelques administrations sous-nationales boliviennes. Les résultats sont issus de l'application de la méthodologie dans six administrations municipales (AM) : Sucre (AMS), La Paz (AMLP), Warnes (AMW), Camiri (AMC), El Alto (AMEA) et Viacha (AMV). Le critère de sélection a reposé sur la demande et la taille de l'administration sous-nationale, en vue de disposer d'un ensemble représentatif de ces institutions.<sup>20</sup>

### 7.1 VIABILITÉ DE LA DETTE

#### 7.1.1 Finances sous-nationales en Bolivie : contexte

L'affectation de ressources entre les différents niveaux d'administration en Bolivie n'est pas équilibrée. Il n'existe pas de règle uniforme de coparticipation fiscale. Le système se caractérise par le fait que quelques impôts sont destinés aux préfectures et d'autres aux administrations municipales, en plus des impôts perçus par l'administration centrale. Les AM sont fortement dépendantes des transferts de l'administration centrale, comme le reflètent les indicateurs de l'équilibre budgétaire vertical, présentés ci-dessous. À mesure que l'indicateur approche de 1, l'administration sous-nationale augmente sa dépendance financière de l'administration centrale.

**Coefficients d'Équilibre budgétaire vertical (EBV)<sup>21</sup>**  
**Villes capitales et El Alto.**

ADMINISTRATION MUNICIPALE	2005	2006	2007	2008
SANTA CRUZ	0.5	0.6	0.6	0.6
EL ALTO	0.7	0.8	0.8	0.8
LA PAZ	0.4	0.5	0.5	0.5
COCHABAMBA	0.5	0.6	0.6	0.7
SUCRE	0.5	0.7	0.6	0.7
ORURO	0.7	0.7	0.7	0.8
TARIJA	0.4	0.8	0.8	0.8
POTOSI	0.7	0.8	0.8	0.7
TRINIDAD	0.7	0.8	0.8	0.8
COBIJA	0.8	0.9	0.8	0.8

Source : élaboration propre avec les données du Ministère de l'économie et des finances de Bolivie

Parmi les faits les plus marquants des dernières années en ce qui concerne les finances sous-nationales en Bolivie, on trouve la nouvelle Loi sur les hydrocarbures No. 3058, en vigueur depuis 2005. Cette loi a augmenté les ressources en coparticipation pour les administrations sous-nationales, ce qui a engendré l'accumulation de ressources dans les administrations sous-nationales les plus avantagées et/ou l'amélioration des finances dans d'autres, malgré l'absence d'une délégation plus importante des compétences associées à la hausse des ressources. C'est une question qu'il convient d'examiner adéquatement dans l'analyse de la viabilité des administrations sous-nationales, étant donné sa nature volatile et l'impact qu'elle peut avoir sur les stratégies nationales de nouveaux financements.

#### 7.1.2 Administrations municipales sélectionnées pour participer à la Phase pilote

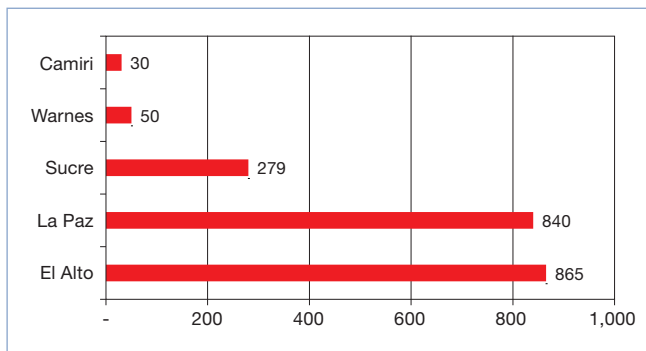
Bien qu'en Bolivie il existe plus de 300 administrations municipales, on peut considérer la phase pilote représentative de la situation financière et de gestion au niveau des administrations municipales, comme indiqué ci-après. En outre, on a pu constater que la méthodologie du PRC-ASN était applicable à différents contextes et tailles d'administrations sous-nationales.

<sup>20</sup> Actuellement, les administrations municipales de Viacha, Padilla et Villa Vaca Guzmán participent également au Programme. Les ateliers de ces administrations ont eu lieu récemment, alors que le présent document devait être envoyé.

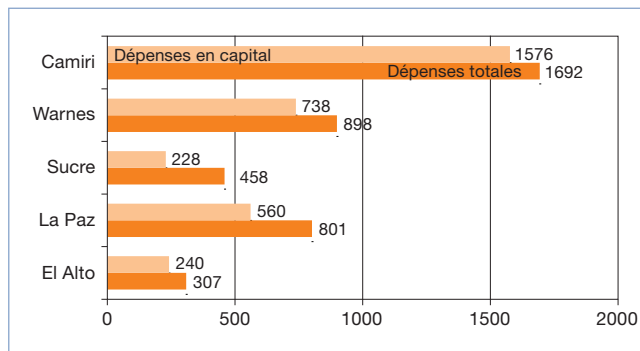
<sup>21</sup> **EBV** = (Recettes en coparticipation fiscale + Recettes par Impôt direct sur les hydrocarbures (IDH) + Transferts PPTTE II + autres transferts de capitaux de l'Administration centrale) / Recettes totales

## Indicateurs sélectionnés

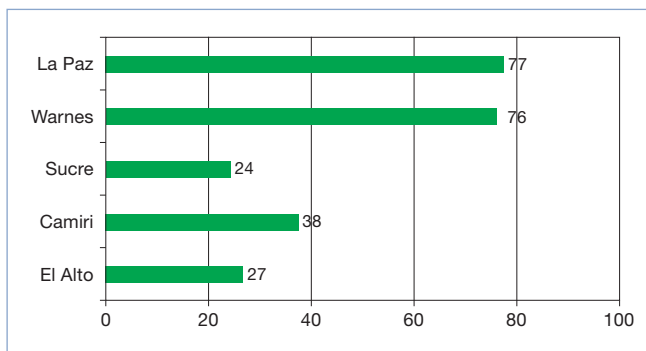
Population, en millier



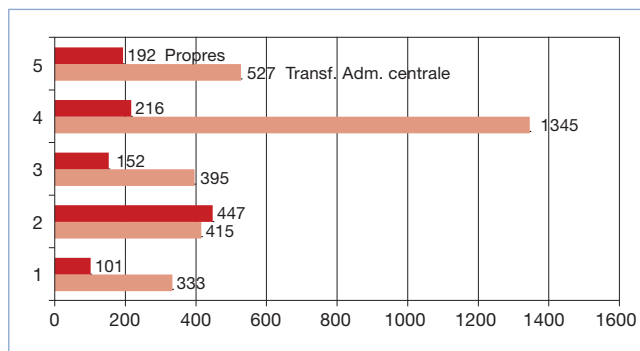
Dépenses par habitant, 2006 (en BOB)



Dette sous-nationale par habitant, 2006 (en USD)



Recettes par habitant, 2006 (en BOB)



L'expérience de la méthodologie du PRC-ASN s'est révélée positive dans les administrations municipales de Bolivie en matière de renforcement des capacités pour l'analyse budgétaire et financière, avec concentration sur la viabilité de la dette. Elle révèle que même si les fonctionnaires se sont beaucoup intéressés aux thèmes analysés, l'un des principaux défis à relever concerne le manque de régularité dans la réalisation de ce type d'analyse.<sup>22</sup>

Les résultats de l'analyse de viabilité de la dette qui sont présentés ci-après reposent sur la législation en vigueur en la matière (voir l'encadré 1), laquelle établit des limites d'endettement en fonction d'indicateurs de solvabilité et de liquidité.

<sup>22</sup> Pour en savoir plus, voir la section suivante sur les résultats des autoévaluations de la gestion budgétaire et financière.

## ENCADRÉ 1

**Limites d'endettement dans le cadre de la Loi d'administration budgétaire No. 2042  
et des Normes fondamentales du crédit public de Bolivie**

La Loi d'administration budgétaire No. 2042 du 18 décembre 1999, Art. 35, établit que les entités publiques décentralisées, autonomes et autarchiques doivent s'en tenir aux limites d'endettement. De la même manière, les Normes fondamentales du système de crédit public, Art. 31, stipulent – parmi les impératifs nécessaires pour lancer une opération de crédit public – que les institutions les sollicitant respectent certaines limites d'endettement. Ces limites ou niveaux critiques, mesurés sous forme de ratios, sont présentés ci-dessous.

**Valeur actualisée de la dette/Recettes courantes et récurrentes** : indicateur de *solvabilité* qui mesure le coût actuel du service de la dette, comparé à la capacité de paiement de l'institution et compte tenu des recettes courantes et récurrentes d'une période antérieure. Ces dernières ne comprennent pas les recettes occasionnelles qui correspondent à des mesures ou politiques exclusives d'une période et qui risquent de ne pas se reproduire à l'avenir, que ce soit de façon ponctuelle ou régulière.

**Niveau critique :  $VAD/RCR_{t-1} \leq 200\%$**

**Service de la dette/Recettes courantes et récurrentes** : indicateur de *liquidité* qui mesure la capacité de l'institution à payer le service de sa dette, compte tenu de ses recettes courantes et récurrentes d'une période antérieure. Le service de la dette comprend le paiement d'intérêts, d'amortissements et de commissions (le cas échéant).

**Niveau critique :  $SD/RCR_{t-1} \leq 20\%$**

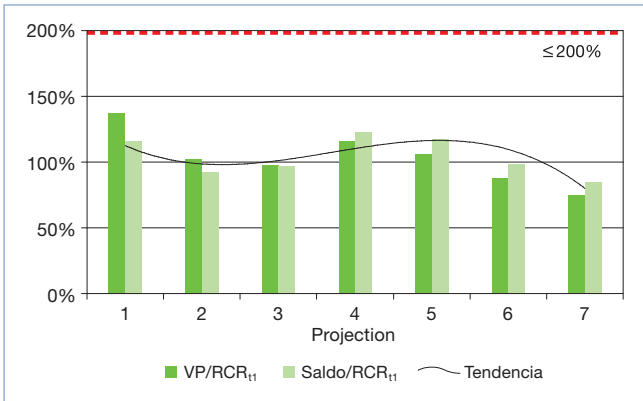
L'analyse de viabilité de la dette est le résultat de la conjonction d'hypothèses sur la politique budgétaire, les nouveaux financements et les restructurations de dette (le cas échéant), instrumentalisées à travers des projections détaillées à moyen terme. Dans ce but, les AM ont mené une analyse détaillée des résultats des dernières démarches, afin de déterminer les bases de projection à partir desquelles ils ont appliqué les hypothèses des domaines techniques mentionnés, en suivant le manuel de formation du Programme, obtenant ainsi des projections pour 5 ans. Toutes les AM ont dressé trois scénarios : initial, optimiste et pessimiste. Ci-après sont présentés les résultats en termes d'indicateurs de la dette, de façon comparative – dans le cas du scénario initial pour chacun des exercices – qui assument dans la majeure partie des cas la réalisation de politiques actuelles.

En termes généraux, la viabilité de la dette des AM participant à la phase pilote ne serait pas compromise du point de vue des indicateurs de solvabilité, si l'on estime évidemment que les hypothèses des scénarios se réalisent à moyen terme. Ainsi, en aucun cas le fardeau de la dette ne dépasse les limites établies par la législation bolivienne (200 %), tant pour les années historiques que pour les projections.

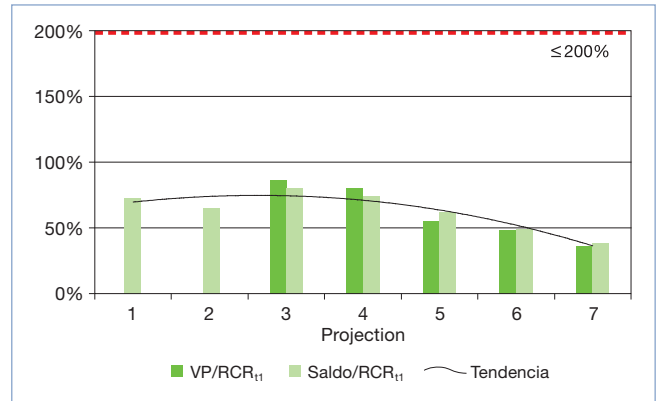
La différence entre les indicateurs de valeur actualisée de la dette (VA) et de valeur nominale (solde), révèle l'existence de prêts aux conditions du marché dans les hypothèses – lorsque l'indicateur de VA est supérieur à celui du Solde – ainsi que de prêts assortis d'un élément don – par exemple des prêts à des conditions de faveur et canalisés à travers l'administration centrale – dans le cas contraire.

## Indicateurs de solvabilité

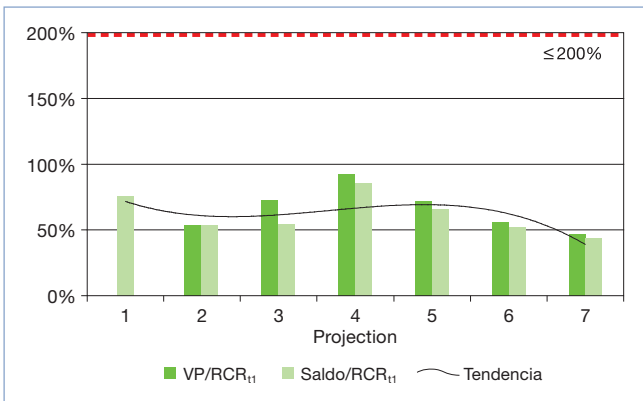
**A.M. LA PAZ**



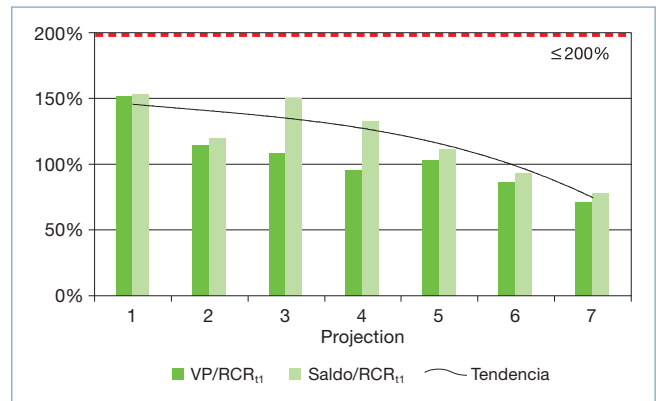
**A.M. EL ALTO**



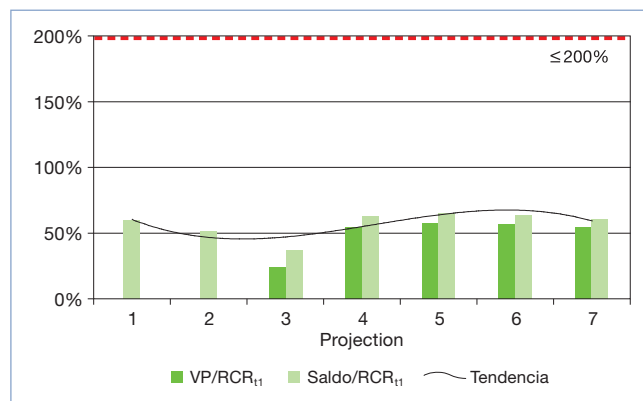
**A.M. SUCRE**



**A.M. WARNES**



**A.M. CAMIRI**

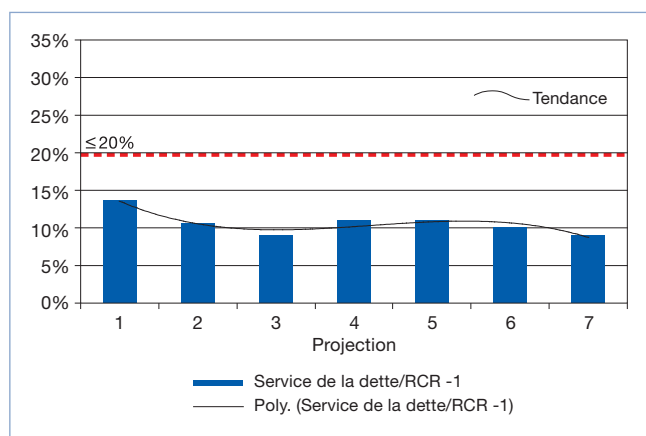


Par ailleurs, en termes de liquidité la viabilité de la dette présente quelques risques. Quatre des cinq AM supposent dans le scénario initial que l'indicateur SD/RCR dépassera la limite établie par la législation (20 %). Ces résultats sont atténués par les aspects suivants : i) le calcul de l'indicateur ne compte que 50 % des recettes au titre des perceptions de l'impôt direct sur les hydrocarbures (IDH) dans les recettes courantes – en tant qu'élément palliatif de la nature volatile de ces recettes ; et ii) dans de nombreux cas, le fardeau du service de la dette répond à des échéances accumulées, qui pourraient faire l'objet de reprogrammations.

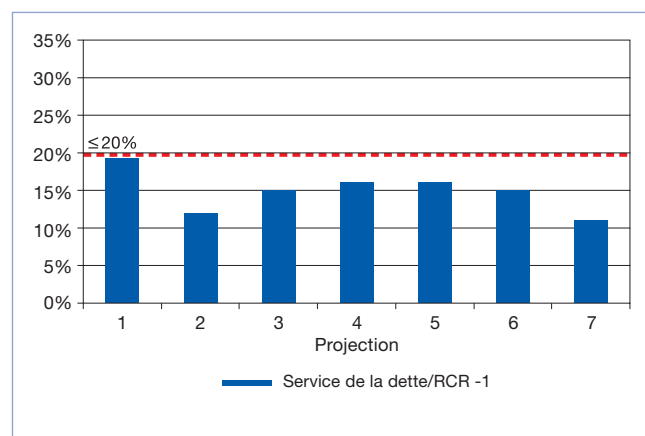
Même si les résultats initiaux des exercices réalisés dénotent les problèmes que risquent de rencontrer les AM si les politiques actuelles suivent leur cours en matière de budget, de dette et de nouveaux financements, la possibilité d'entrevoir et de quantifier d'éventuelles difficultés financières est un avantage indiscutable de l'analyse de viabilité de la dette. Ainsi, la valeur ajoutée la plus importante qu'offre la réalisation d'analyses de viabilité de la dette pour les AM réside dans la disponibilité d'une méthodologie simple et systématique qui leur permette d'orienter tout leur processus de planification à moyen terme en tenant compte des décisions, actions et conséquences de politiques spécifiques quantifiables sur la viabilité financière, et, en dernier lieu, sur la prestation des services.

### INDICATEURS DE LIQUIDITÉ SD/RCR<sub>t-1</sub>

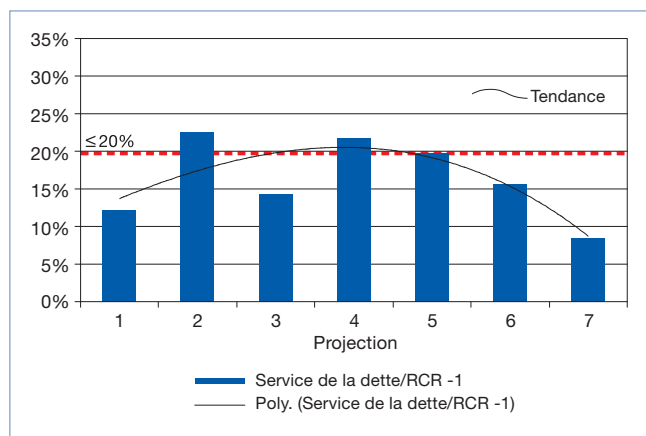
**A.M. LA PAZ**



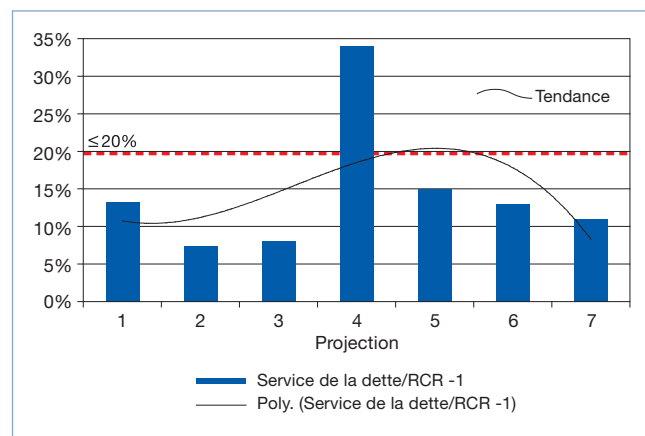
**A.M. EL ALTO**



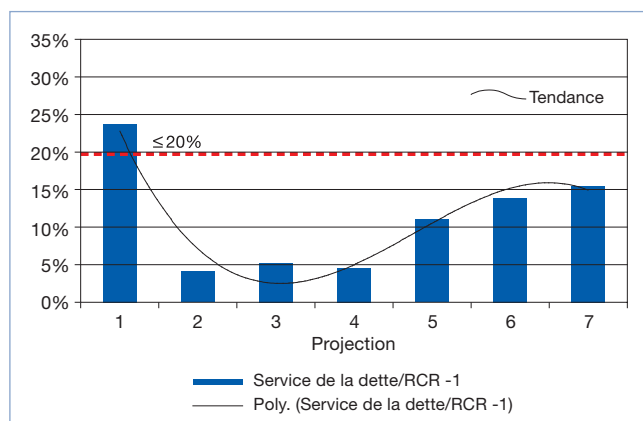
**A.M. SUCRE**



**A.M. WARNES**



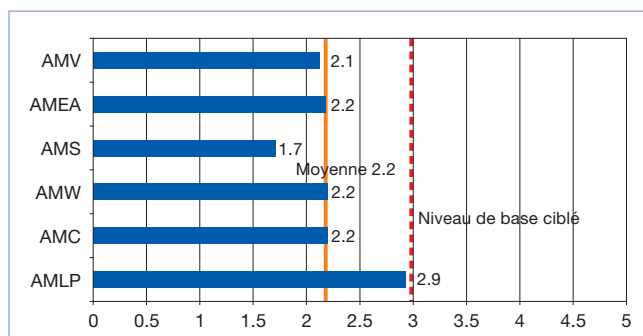
### A.M. CAMIRI



## 7.2 ADMINISTRATION ET GESTION DE LA DETTE

On trouvera ci-après les résultats de la mise en œuvre de « l'Autoévaluation de la gestion budgétaire et financière » dans les administrations municipales participant à la Phase pilote en Bolivie, sur la base de la méthodologie du PRC-ASN<sup>23</sup>. Le graphique ci-dessous, qui résume les résultats des évaluations lors de la première application de la méthodologie, révèle une faiblesse notoire dans la capacité de gestion budgétaire et financière des AM, qui se traduit par une moyenne générale de 2,23 clairement inférieure au niveau de référence ciblé, de 3.

### Autoévaluation de la gestion budgétaire et financière pour les ASN : moyenne générale



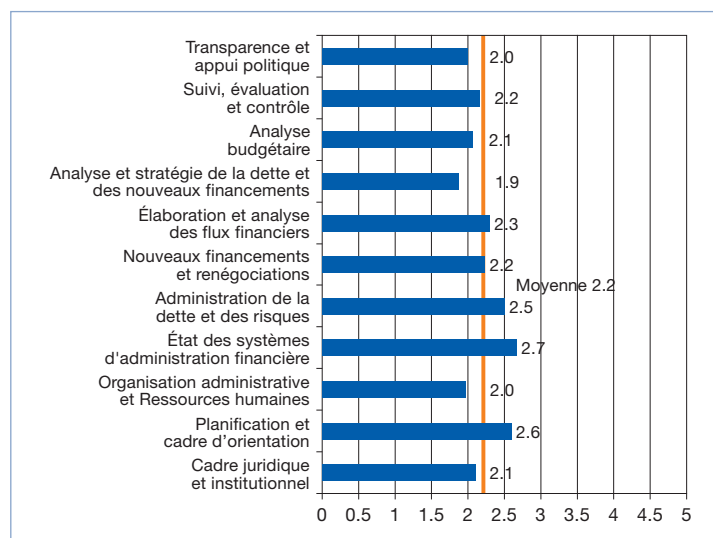
Source : PRC-ASN

L'administration municipale qui a obtenu la meilleure note a été celle de La Paz (2,93), ce qui traduit les efforts que cette entité a réalisés suite à des problèmes d'insolvabilité passés et à la nécessité de gérer les financements pour la réalisation de travaux.

Les résultats obtenus par le reste des administrations municipales révèlent la nécessité d'améliorer sensiblement la gestion dans les différents domaines couverts par la méthodologie, étant donné que la moyenne de ces administrations s'est située autour de 2.

<sup>23</sup> L'Annexe 2 présente les résultats détaillés des évaluations.

### Autoévaluation de la gestion budgétaire et financière pour les ASN : moyenne générale par domaine d'évaluation



Source : PRC-ASN

Le graphique ci-dessus révèle qu'en moyenne aucun domaine n'atteint les scores acceptables et qu'ils restent très éloignés des niveaux optimaux. L'aspect le moins performant correspond au domaine VIII (Analyse de la dette et des nouveaux financements – 1,88), du fait des connaissances limitées des fonctionnaires en matière de viabilité de la dette, d'analyse des opérations individuelles de crédit public et de gestion des financements. Il importe de signaler également la faiblesse du domaine III (Organisation administrative et Ressources humaines – 1,97), principalement en raison de l'absence d'Unité de crédit public ou de l'implantation de ces fonctions au sein des départements d'administration et de finances.

Les domaines les plus performants sont les suivants : Planification et cadre d'orientation (II) et État des systèmes d'administration financière (IV). Ce résultat s'explique par le cadre réglementaire bolivien qui, depuis le milieu de la décennie passée, rend obligatoire d'élaborer des Plans de développement municipal à moyen terme et d'implanter les systèmes d'administration financière et non financière établis par l'administration centrale, qui viennent s'ajouter à l'appui de ce niveau d'administration aux échelons sous-nationaux en vue de leur implantation.

Il convient toutefois de préciser que l'approche appliquée à la planification et à l'implantation des systèmes financiers s'est déployée davantage au niveau opérationnel que de la gestion. Ainsi, le plan des administrations sous-nationales ne s'accompagne pas d'un cadre financier solide susceptible d'en étayer l'application. En d'autres termes, le plan a été établi à partir des demandes de la communauté, auxquelles sont venus s'ajouter un cadre financier qui – dans la plupart des cas – n'est pas viable et ne prévoit pas d'éléments de viabilité budgétaire et financière.

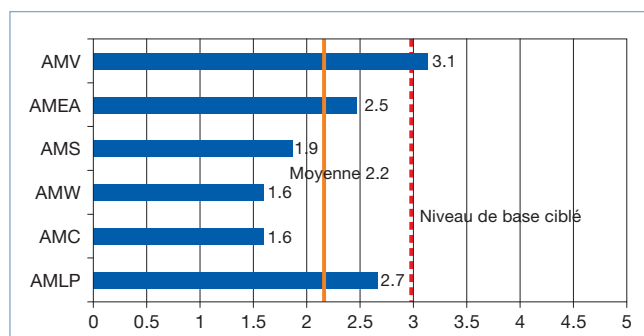
En ce qui concerne les systèmes, le budget s'est axé davantage sur un instrument destiné à l'administration des plafonds de dépenses que sur un instrument de gestion exprimé en termes financiers. À l'exception de l'AMLPL, le reste de administrations municipales a indiqué que plus des 2/3 des domaines évalués pouvaient être jugés déficients ou très déficients.

Les résultats issus des évaluations révèlent qu'il est urgent d'établir des mécanismes d'appui pour renforcer la capacité des fonctionnaires des administrations sous-nationales, afin de contribuer efficacement à l'amélioration de la gestion de leur entité.

## I CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

Comprend les domaines suivants : cadre juridique et institutionnel, planification et cadre d'orientation, organisation administrative et ressources humaines.

### Autoévaluation de la gestion budgétaire et financière pour les ASN : Composant 1



Source : PRC-ASN

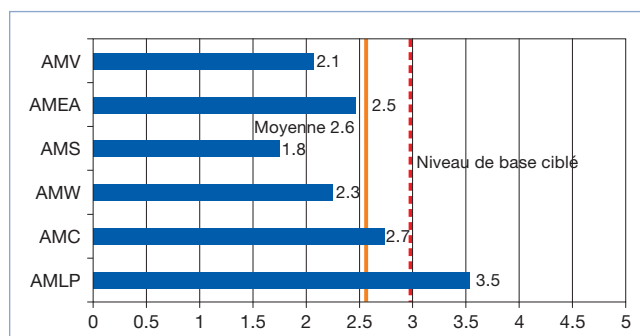
À l'exception de l'AMV et de l'AMLP, dont les notes traduisent l'implantation raisonnable d'un ensemble de normes, ainsi qu'une organisation acceptable, le reste des administrations municipales présente des lacunes dues aux principaux aspects suivants :

- Bien qu'il existe des normes spécifiques à tous les domaines financiers, ces normes ne sont pas appliquées pleinement. De même, les évaluations ont signalé des lacunes liées à l'ampleur et à la clarté des normes juridiques pour le fonctionnement et l'apport d'informations destinées au crédit public. Elles ont également détecté l'absence de circulaires sur la détermination et la mise en œuvre de paramètres pour la souscription, la garantie et le service de la dette, ainsi que sur les niveaux maximaux de cette dernière.
- La coordination est un aspect que l'on considère apparemment comme réalisé de manière récurrente dans tous les organismes. Pourtant, cinq des six AM estiment qu'il n'existe pas de mécanisme de coordination approprié ou qu'ils ne sont pas établis officiellement lorsqu'ils existent.
- Malgré l'existence de plans de développement à moyen et long terme, les objectifs fixés dans la plupart des AM ne permettent pas d'évaluer les résultats et ne s'ajustent pas totalement ni à la capacité, ni au contexte de l'entité. En outre, ils n'intègrent pas de règles budgétaires et s'ils le font, ces règles sont dérivées des normes, mais pas définies par l'entité elle-même.
- L'absence d'Unité de crédit public ou d'un établissement clair de ces fonctions dans plusieurs AM a influé sur la réduction du score obtenu en matière institutionnelle.
- Quant aux ressources humaines, l'absence de personnel opérationnel/technique affecté aux activités du crédit public a été signalée, tandis que les processus de sélection ou d'embauche sont informels. Le personnel qui travaille dans le domaine possède une expérience moyenne inférieure à deux années, ainsi qu'une formation élémentaire ou limitée en matière de crédit public.
- Les conditions de travail sont très souvent inadéquates, avec des équipes déficientes ou obsolètes et peu de mesures d'incitation pour le personnel.

## II GESTION DE LA DETTE

Regroupe les domaines suivants : état des systèmes d'administration financière, administration de la dette et des risques, nouveaux financements et renégociations.

### Autoévaluation de la gestion budgétaire et financière pour les ASN : composant 2



Source : PRC-ASN

La moyenne de ce composant atteint 2,6, ce qui révèle la nécessité de se mobiliser dans les différents domaines, principalement en matière de dette et de nouveaux financements. On trouvera ci-dessous les principales caractéristiques de l'évaluation de ce composant.

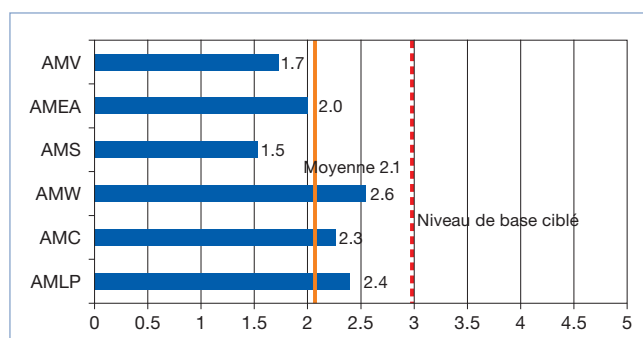
- Le système le mieux développé des AM évaluées est celui de la comptabilité, qui engendre les registres nécessaires à la préparation opportune de tous les états financiers, en moins de trois mois après la finalisation de la gestion. En outre, le système permet de disposer d'auxiliaires de capital et d'intérêts de certains créanciers.
- Le budget est le système financier le plus important pour les AM, de même que la comptabilité. Néanmoins, on considère qu'il ne s'agit pas d'un instrument de gestion et son utilisation se limite à des fins de contrôle des plafonds de dépenses.
- Dans cinq des AM il existe un Programme d'investissement public (PIP) annuel compatible avec le budget, mais pas de PIP à moyen et long terme. Par ailleurs, malgré la réalisation de rapports occasionnels d'exécution financière, il n'existe ni analyse, ni évaluation<sup>24</sup>.
- Le système de trésorerie, qui englobe les activités liées à la perception des ressources et à l'administration des recettes et dépenses, en étroite relation avec d'autres systèmes d'administration financière, est bien développé dans deux AM (Camiri et La Paz) et déficient dans le reste des municipalités. Il en va de même lorsque le système est considéré comme un instrument de programmation de capitaux sortants qui permet d'anticiper les besoins de financement, afin de garantir le respect opportun des obligations de l'entité.
- En ce qui concerne le Système de crédit public, les AM ont signalé que les processus d'enregistrement, d'état de la dette et de conciliation se trouvaient mieux développés que les autres composants, grâce à l'existence de bases de données qui permettent d'avoir des informations sur les obligations souscrites. En l'absence de système d'administration de la dette, ces informations proviennent de modèles élémentaires de calcul. À l'exception d'une AM, il n'existe pas de programmation fiable des paiements, car l'exécution diffère du budget établi à hauteur de plus de 10 %.
- En général, les AM ne mènent pas d'analyse de portefeuille et si elles le font, cette analyse est ponctuelle et vise uniquement à répondre à des injonctions spécifiques venant d'autorités ou d'institutions extérieures. Il en va de même pour l'analyse des risques de portefeuille, en dépit de son importance dans la gestion moderne de la dette.
- Les AM ne disposent pas de circulaires susceptibles d'orienter les processus de renégociation de la dette et de déterminer les besoins de financements à court, moyen et long terme. Par conséquent, bien qu'il existe des fonctions générales liées à la mobilisation des financements, les capacités de négociation sont limitées ; on dispose de peu de mécanismes et d'instruments de travail, tandis que le suivi qui s'impose n'est pas assuré.
- L'analyse financière individuelle des prêts est partielle et ne sert pas d'étape préalable au processus de souscription, mais plutôt à sa formalisation. Les rapports sont donc élaborés dans le cadre des démarches bureaucratiques pour justifier l'opération de dette déjà souscrite.

<sup>24</sup> L'AMW ne dresse pas de PIP, alors que le rapport élaboré par l'AMEA n'est pas compatible avec le budget et qu'aucun rapport n'est établi sur l'exécution physique et financière.

### III ANALYSE ET VIABILITÉ

Comprend les domaines suivants : élaboration et analyse des flux financiers, analyse et stratégie de la dette et des nouveaux financements, analyse budgétaire. Il s'agit du composant le plus important pour les activités dites de « *middle office* » d'une unité de crédit public, car il évalue la capacité institutionnelle d'analyse budgétaire et financière.

#### Autoévaluation de la gestion budgétaire et financière pour les ASN : Composant 3



Source : PRC-ASN

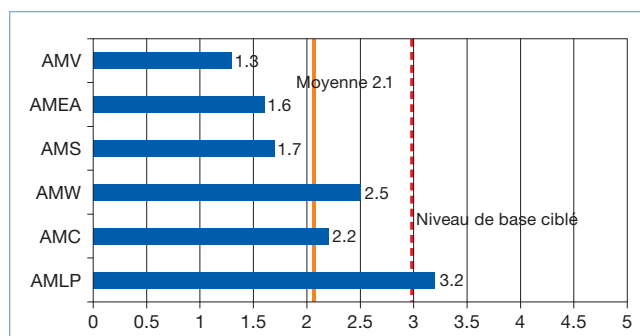
La planification d'une stratégie de désendettement et de nouveaux financements compte parmi les grands défis à relever par les AM. L'une des principales lacunes détectées concerne l'absence d'unité spécialisée en analyse budgétaire, qui soit dotée de fonctions concrètes pour mener une analyse continue, régulière, exhaustive et intégrale tenant compte de toutes les activités et dépendances de l'administration municipale, et qui travaille de façon horizontale avec tous les domaines et avec suffisamment d'attributions pour solliciter et accéder aux informations nécessaires. Selon les évaluations, les principaux problèmes à surmonter sont les suivants :

- Bien qu'il existe des mécanismes de coordination informels, il n'y a pas de direction qui facilite le travail en équipe, ni d'outil pour la stratégie de désendettement. Les analyses de viabilité qui ont été menées proviennent donc de documents externes et sont mises en œuvre uniquement pour honorer ces accords budgétaires avec l'administration centrale, ce qui aboutit à des résultats insuffisants par manque de coordination.
- À l'exception d'une AM, les fonctionnaires ont jugé insuffisante leur action concernant la capacité à élaborer une stratégie de désendettement et de nouveaux financements, ainsi qu'à mener une analyse pour évaluer la viabilité budgétaire à l'aide des informations financières, politiques et budgétaires examinées et des projections élaborées, qui permette de simuler les possibilités de couvrir les dépenses d'entretien et d'atteindre des niveaux d'investissement raisonnables, susceptibles de satisfaire aux besoins de la société.
- Il n'existe pas de méthodologie claire, ni de logiciel informatique qui permette de visualiser les répercussions des politiques, bien que des projections du flux financier soient généralement établies à court et long terme, ponctuellement et sur demande spécifique.
- Les politiques sont exprimées de façon ambiguë, sans approche claire au niveau exécutif à moyen et long terme, tandis qu'elles sont dépourvues de mesures concrètes et d'hypothèses de variables. Les politiques envisagées de cette manière ne sont donc pas utiles pour les projections et n'emploient pas de règles budgétaires ; les résultats ne sont pas mesurés. De plus, la coordination avec certains domaines est réduite, tandis que les informations issues du flux financier sont utilisées techniquement pour revoir certains aspects des finances dans des domaines donnés, mais pas au niveau directif.
- En général, les AM se sont accordées à dire qu'elles disposaient d'informations fiables et intégrales grâce à un système d'information pour l'exécution budgétaire, bien que le traitement de ces informations ne soit pas réalisé de façon récurrente et que dans certains cas elles n'incluent pas d'informations exhaustives sur l'assistance correspondante.

#### IV TRANSPARENCE ET SUIVI

Englobe les domaines suivants : suivi, évaluation et contrôle sur la gestion de la dette et des nouveaux financements, transparence et appui politique des autorités à la gestion de la dette.

##### Autoévaluation de la gestion budgétaire et financière pour les ASN : Composant 4



Source : PRC-ASN

En règle générale, les fonctionnaires des AM ont qualifié leur entité de déficiente en matière de transparence et de suivi.

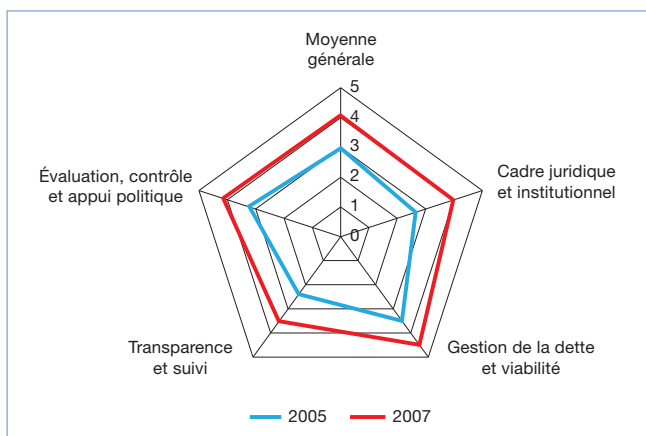
- Malgré l'existence d'informations périodiques, ces dernières ne sont ni complètes, ni claires et sont fournies de façon opportune sur demande officielle pour les cas spéciaux. Bien qu'il soit obligatoire de fournir des informations, ce flux n'a pas été établi officiellement.
- La coordination est inefficace avec une participation partielle des différents domaines, tandis qu'il n'existe pas de relations ni d'instances de coordination établies et que l'analyse des résultats de la gestion de la dette est menée de façon générale et sporadique.
- Peu d'AM mènent des audits internes et externes annuels, tandis que la réalisation d'une autoévaluation de la gestion de la dette est sporadique et qu'elle s'appuie sur des questionnaires et des rapports qui n'émettent pas de recommandations de mise en œuvre.
- Concernant la *Transparence et l'appui politique des autorités à la gestion du crédit public*, l'appui offert en matière de ressources humaines et matérielles a été jugé limité. Par ailleurs, lorsqu'il y a des délibérations d'autorités, celles-ci ne portent pas sur des questions de crédit public, tandis que les recommandations émises en matière de stratégie de désendettement, de viabilité budgétaire et de renforcement des capacités sont peu mises en œuvre.

#### V COMPARAISON ET ÉVALUATION : CAS SÉLECTIONNÉS

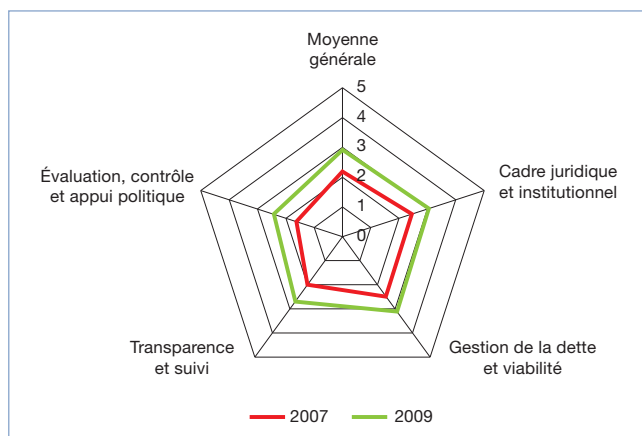
La phase pilote du PRC-ASN exécutée dans certaines administrations municipales de Bolivie affiche des résultats encourageants. Les progrès observés à court terme constituent sans aucun doute des éléments qui permettent d'établir une référence en matière de suivi des capacités de gestion des administrations sous-nationales et d'articuler ainsi des plans d'amélioration et de renforcement des capacités, en vue d'assurer la viabilité de la prestation de services au niveau sous-national.

L'évolution des indicateurs de gestion pour les administrations municipales de La Paz et El Alto est présentée ci-dessous. En général, compte tenu des conditions initiales, ces deux AM présentent une nette amélioration de tous les éléments de l'autoévaluation.

### Administration municipale de La Paz : évolution des scores d'autoévaluation



### Administration municipale d'El Alto : évolution des scores d'autoévaluation



Dans le cas de l'AML, on a observé une amélioration sensible en *Gestion de la dette et viabilité*, du fait que c'est précisément l'administration municipale qui a prêté le plus d'attention à ces domaines pour pouvoir financer d'importants travaux d'infrastructures, ainsi que pour émettre ses propres instruments sur le marché des valeurs.

Quant à l'AMEA, en dépit d'une amélioration sensible des indicateurs de cette administration, des lacunes substantielles persistent dans certains domaines, notamment les suivants : i) nouveaux financements et renégociations ; ii) analyse et stratégie de la dette et des nouveaux financements ; iii) analyse budgétaire.

L'évolution et la réponse des administrations municipales participant au PRC-ASN témoignent de la pertinence du renforcement des capacités des fonctionnaires locaux, ce qui vaut le soutien de la communauté de donateurs.

## 8 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le plus important lorsqu'on analyse une administration sous-nationale est de garantir la viabilité de la prestation de services en fonction du mandat de cette dernière. La viabilité de la prestation de services et la viabilité de la dette sont liées, car une situation de dette non viable dans une administration sous-nationale engendrera des pressions qui, en l'absence de renflouements, compromettra nécessairement sa capacité à assurer les services au terme d'une ou plusieurs années.

Il n'existe pas de seuils préétablis pour juger la viabilité de la dette d'une administration sous-nationale. Néanmoins, l'analyse des trajectoires des indicateurs qui relie le fardeau de la dette à la capacité de paiement, conjuguée à l'analyse des flux financiers (recettes, dépenses et résultats), permettent de déterminer la santé des finances publiques à des moments différents.

Les pays doivent établir un cadre réglementaire interne clair pour gérer la dette des administrations sous-nationales, qui garantisse un équilibre raisonnable entre les recettes et le paiement du service de la dette. Cela implique l'implantation de règles budgétaires qui limitent l'endettement, de préférence par le biais du rapport entre le service de la dette projeté et la capacité de paiement de l'administration sous-nationale.

À la lumière des informations disponibles et des problèmes auxquels sont confrontées les administrations sous-nationales, il est préférable de se concentrer sur des indicateurs simples en utilisant des variables nominales de la dette et en établissant comme capacité de paiement les recettes courantes et récurrentes. Malgré l'existence de mesures plus significatives tant au niveau du numérateur (telles que la valeur actualisée) que du dénominateur (comme les économies opérationnelles), leur difficulté de calcul et leur comptabilisation différente dans plusieurs administrations sous-nationales rendent plus difficile la normalisation et le suivi de ces mesures.

Il convient que la communauté de donateurs prête davantage attention à la gestion budgétaire, financière et de viabilité de la dette des administrations sous-nationales, aux motifs suivants :

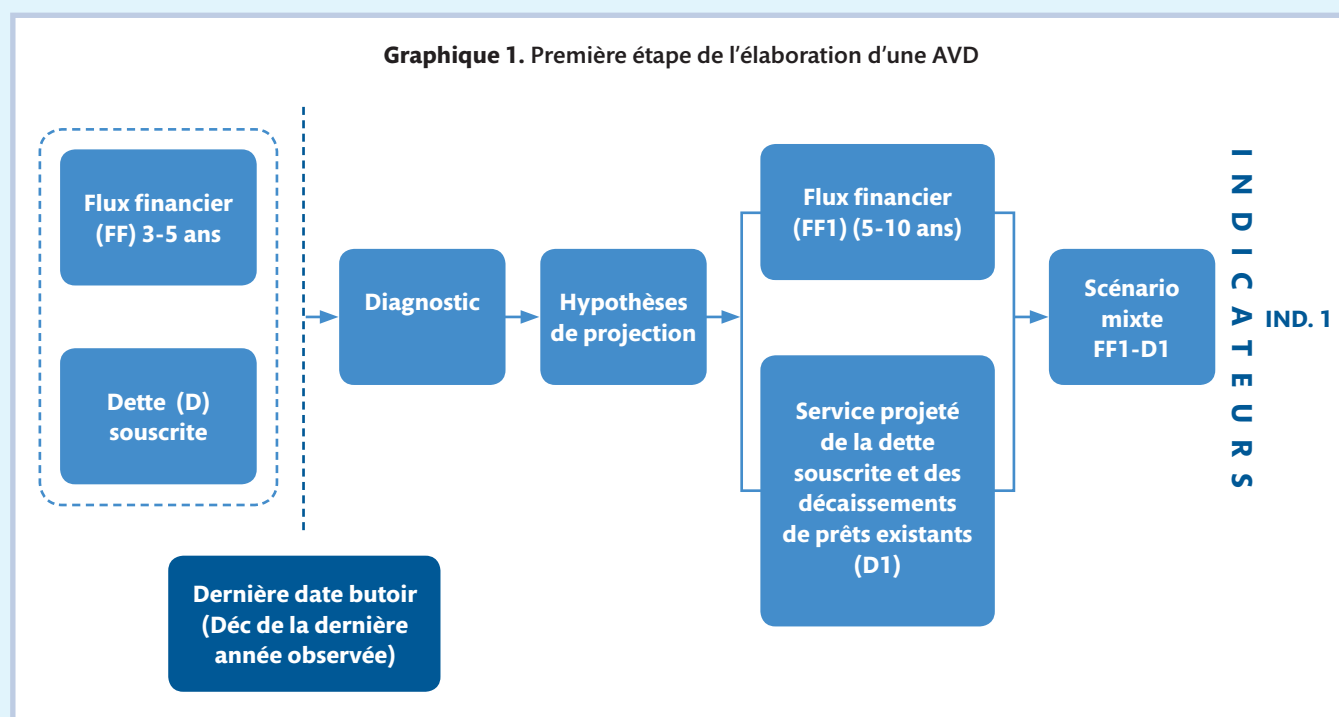
- les administrations sous-nationales exécutent un pourcentage élevé des dépenses, tandis que les dépenses d'investissement ont un fort impact sur les communautés ;
- l'établissement d'un cadre systématique et simple destiné à l'analyse budgétaire et financière des administrations sous-nationales (petites et grandes) s'avère très utile pour les relations et la coordination de ces dernières avec l'administration centrale (langage commun dans les finances publiques), tout comme le fait que ces analyses soient menées régulièrement et à l'initiative de ces administrations. Cela doit néanmoins s'accompagner de pressions et de sensibilisation des autorités des administrations sous-nationales pour mettre en œuvre les recommandations de politiques émanant de l'analyse élaborée par les techniciens des administrations sous-nationales elles-mêmes, avec l'appui du PRC-ASN.

Enfin, les résultats de la mise en œuvre de la phase pilote du PRC-ASN – mesurés à travers les autoévaluations de gestion – confirment l'impérieuse nécessité que les administrations mettent en œuvre et que les donateurs financent des activités de renforcement des capacités liées à la gestion et à la stratégie de la dette au niveau des administrations sous-nationales. Cela implique, entre autres, d'améliorer les structures institutionnelles, la qualité des ressources humaines, la capacité à mener une analyse de viabilité de la dette, la conception de stratégies d'endettement, ainsi que la capacité à projeter les variables et résultats budgétaires.



SÉQUENCE D'UNE ANALYSE DE VIABILITÉ DE LA DETTE<sup>25</sup>

On peut résumer par les deux étapes ci-dessous la séquence nécessaire pour mener l'analyse de viabilité et élaborer une stratégie qui contribue à la gestion viable des finances publiques sous-nationales :



Il convient tout d'abord de compiler des informations historiques, tant pour la dette que pour la partie budgétaire, sachant qu'il est conseillé de disposer d'informations pour les 5 dernières années. Si cela s'avère impossible, il faut au moins en posséder pour les 3 dernières années. Sur la base de ces informations, on dresse le diagnostic mentionné à la section précédente, ce qui permet en outre de déterminer les critères ou hypothèses de projection compatibles avec les politiques normalement appliquées par l'ASN.

Généralement, le diagnostic est dressé sans rentrer dans le détail des données. Pour mener l'analyse de viabilité, il est néanmoins nécessaire de disposer d'informations décomposées sur la dette. Il convient donc de déterminer le solde de chacune des créances à la date butoir (situation initiale). En fonction des conditions financières établies dans les contrats ou des informations disponibles, on projette le service de chaque dette jusqu'à ce que son solde soit nul, en observant les normes et les renégociations de la dette en cours. Le service doit distinguer les amortissements des intérêts et commissions.

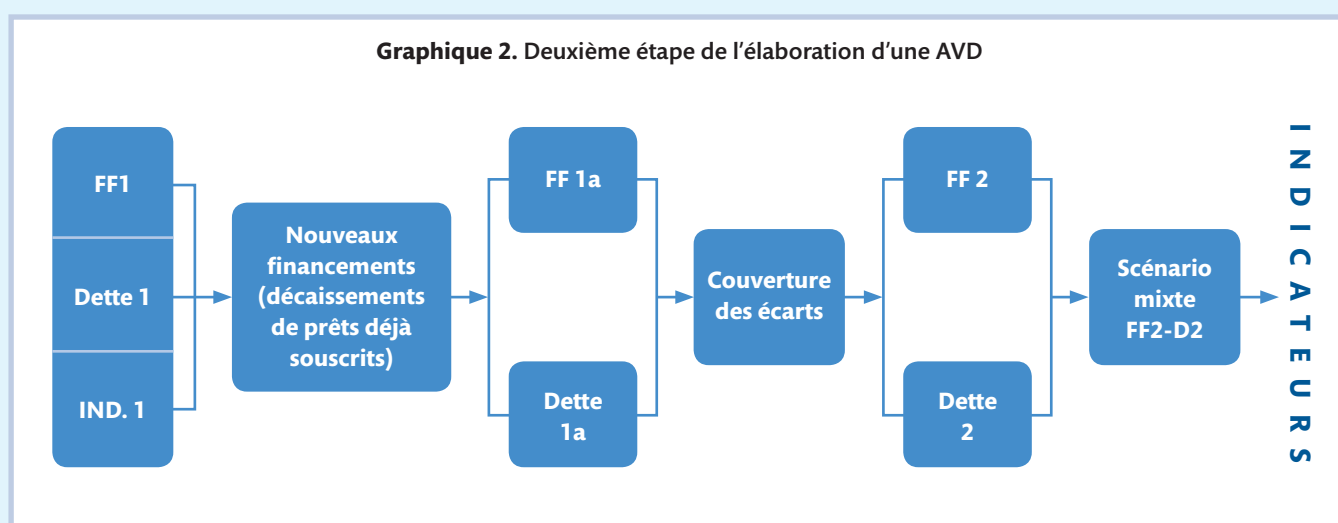
De surcroît, il convient d'inclure le service de la dette issu des nouveaux *financements déjà souscrits*, sur la base des calendriers de décaissements – et donc du service accordé.

Ensuite, on combine les nouveaux décaissements avec le service de la dette existant, ce qui produit de nouvelles données de la dette à intégrer au flux financier 1. Dans le composant budgétaire, les informations historiques sont analysées, puis la base de projection est déterminée pour les variables incluses dans les flux financiers en fonction des informations les plus récentes ou cohérentes. Une fois qu'on a déterminé la base de projection, ainsi que les apurements d'arriérés ou les ajustements qui sont définis en fonction des caractéristiques de chaque ASN, on applique les hypothèses de projection. Ces dernières ne comprennent pas de mesures d'orientation – afin d'obtenir la projection passive des comptes budgétaires pour les 10 prochaines années ou la période jugée utile.

<sup>25</sup> Coronado J. (2000)

Une fois les flux financiers et de service ainsi établis, on peut calculer les indicateurs budgétaires et d'endettement, y compris la valeur actualisée à la date butoir ou les années ultérieures. Ces indicateurs sont référentiels, car ils n'incluent pas les nouveaux financements que l'ASN compte souscrire pour implanter son programme d'investissements, ni le nouvel endettement dû à la couverture des éventuels écarts budgétaires existants dans la projection des flux financiers.

Ce scénario est celui que l'on associe intuitivement et de façon erronée à une analyse de viabilité. C'est-à-dire la situation à partir de la dette existante, sans tenir compte qu'à l'avenir un nouvel endettement se produira. Ce scénario est néanmoins important, parce qu'il établit la base de comparaison pour déterminer les répercussions de l'émission d'une nouvelle dette, en comparant les indicateurs de plusieurs scénarios.



La deuxième étape est beaucoup plus simple et permet de mieux analyser l'effet des futurs plans d'endettement de l'entité et du manque de ressources pour financer totalement le flux financier de l'ASN.

Pour cette raison, aux résultats de l'étape 1 viennent s'ajouter les nouveaux financements que l'entité compte souscrire, face à la nécessité de financer son Programme d'investissements ou un autre type de dépenses. Le diagnostic et les projections du flux financier déjà réalisées auront servi à identifier les nouvelles sources de financement, ainsi que leurs éventuelles conditions, pour pouvoir établir le calendrier de décaissements et le service de la dette en dérivant.

On intègre les décaissements et le service de la dette résultant aux projections obtenues à la première étape, tant pour le bloc de la dette que pour celui des flux financiers. À ce stade, on vérifie année par année si les chiffres budgétaires cadrent : c'est-à-dire si les sources de ressources sont égales à leur usage. Si ces sources sont inférieures à l'usage qui leur est destiné, des écarts financiers positifs se produiront, ce qui implique un déficit de financement<sup>26</sup>. Dans ce cas, on souscrit un nouveau prêt assorti de certaines conditions financières, qui équivaut au montant de l'écart pour chaque année où il se produit. Ensuite, on intègre les effets résultant du nouveau service de la dette sur les comptes budgétaires ; on répète cet exercice jusqu'à la disparition des écarts pour toutes les années de projection.

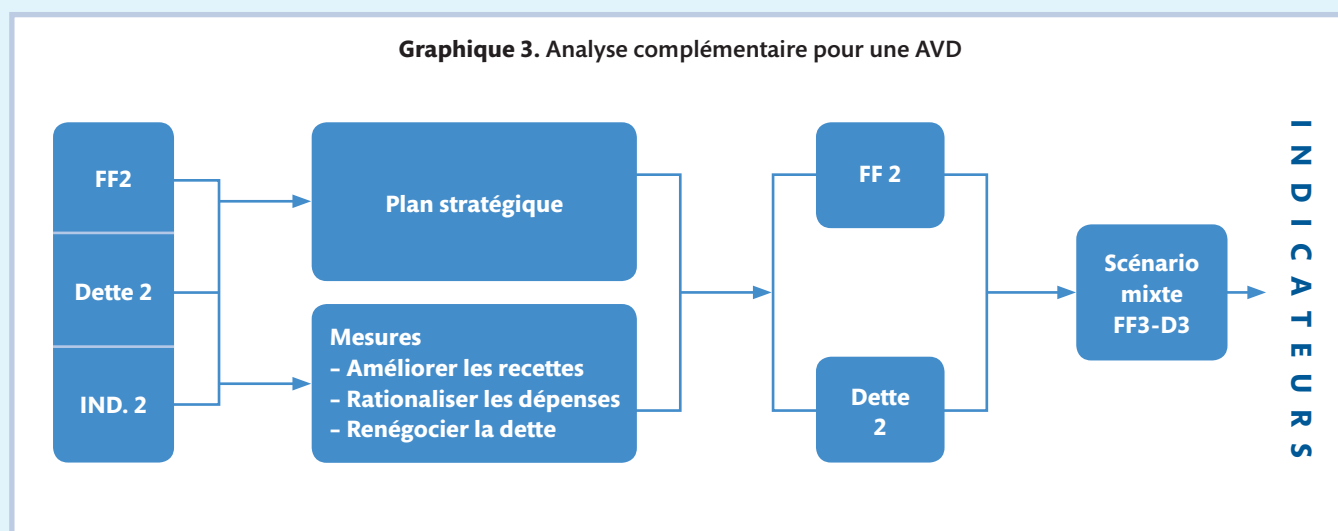
Une fois l'exercice antérieur réalisé, on obtient les Flux financiers clos (FF2) et les données finales de la dette. Les informations contenues dans les deux blocs permettent de déterminer les indicateurs de viabilité de la dette, ainsi que les éventuels autres indicateurs que l'ASN juge utiles.

En résumé, l'étape 2 permet de déterminer la situation actuelle – tant en matière budgétaire que d'endettement – de même que la situation future de l'entité, ces deux situations étant compatibles avec les politiques en vigueur.

<sup>26</sup> Un écart négatif (excès de financement) impliquerait que l'entité dispose de ressources supplémentaires pour l'investissement ou le prépaiement de la dette.

### ANALYSE COMPLÉMENTAIRE

L'analyse complémentaire part de l'analyse du Plan stratégique de l'entité et de l'identification de mesures qu'elle pourrait implanter pour améliorer sa situation financière. La séquence d'intégration de ces effets est résumée dans le graphique ci-dessous.



L'analyse initiale de viabilité de la dette offre des informations solides sur le comportement actuel et futur de l'entité en matière budgétaire et financière. Ce dernier, conjointement avec le Plan stratégique (Plan de développement municipal dans le cas des administrations municipales), déterminent les mesures que l'entité implanterait en vue d'améliorer sa situation budgétaire et de viabilité de la dette.

La quantification de ces mesures offrira les éléments nécessaires pour effectuer de nouvelles projections sur le flux financier et le service de la dette, car les besoins de financement devraient être inférieurs aux besoins identifiés jusqu'à l'étape antérieure.

L'analyse et la couverture des écarts suit la même démarche que l'étape antérieure, jusqu'à l'obtention des flux financiers clos et de la nouvelle situation de la dette. Grâce à ces données, on obtient les projections qui déterminent les indicateurs budgétaires et de viabilité de la dette et qui intègrent les effets des mesures.

Comparer les résultats de l'analyse initiale de viabilité de la dette à l'analyse complémentaire révélera le degré d'amélioration de l'entité en matière budgétaire, de dette ou de prestation de services.

# ANNEXE 2

## MATRICE D'AUTOÉVALUATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE : ÉVALUATIONS INITIALES

DOMAINE D'ÉVALUATION	AMLP 2005		AMC		AMW		AMS 2005		AMEA 2007		AMV 2009	
	SCORE	PRIOR*	SCORE	PRIOR*	SCORE	PRIOR*	SCORE	PRIOR*	SCORE	PRIOR*	SCORE	PRIOR*
<b>I. Cadre juridique et institutionnel</b>												
I.1 Existence de règlements destinés au Système financier ((budget, trésorerie, comptabilité, crédit public et investissements)	4		3	E	1	E	2	E	4	F	5	FAIBLE
I.2 Ampleur et clarté des normes de l'Unité de crédit public	2		1	E	1	E	2	E	3	M	4	MOYENNE
I.3 Ampleur et qualité des normes juridiques pour la publication et l'apport d'informations à l'Unité de crédit public	2		1	E	1	E	1	E	3	M	4	MOYENNE
I.4 Mécanismes de coordination et d'évaluation des opérations de crédit public	2		1	E	2	E	1	M	2	E	4	MOYENNE
I.5 Circulaires d'information sur la législation et la mise en œuvre qui définissent clairement les paramètres de souscription, garantie et service de la dette.	1		1	E	1	E	1	M	2	E	1	ÉLEVÉE
<b>II. Planification et cadre d'orientation</b>												
II.1 Existence de plans de développement à moyen et long terme, participation citoyenne	4		4	M	3	F	3	E	4	E	5	ÉLEVÉE
II.2 Qualité du Plan stratégique de développement	3		2	E	3	F	3	M	3	E	4	ÉLEVÉE
II.3 Règles budgétaires et compatibilité avec le cadre budgétaire	1		2	M	1	E	2	E	2	E	2	ÉLEVÉE
II.4 Mécanismes de coordination	3		2	E	2	E	2	M	2	M	2	ÉLEVÉE
II.5 Degré de mise en œuvre des plans de développement	2		2	E	3	F	2	M	2	E	3	ÉLEVÉE
<b>III. Organisation administrative et Ressources humaines (Unité de crédit public)</b>												
III.1 Organigramme, fonctions, processus, procédures et flux d'information	3		1	E	1	E	2	E	3	M	3	ÉLEVÉE
III.2 Quantité adéquate de personnel et assignation de fonctions	2		1	E	2	M	2	M	2	E	3	ÉLEVÉE
III.3 Qualification, expérience et niveau de formation du personnel pour toutes les fonctions de l'Unité de crédit public	4		1	E	1	E	3	E	2	E	1	ÉLEVÉE
III.4 Environnement de travail de l'Unité de crédit public	4		1	E	1	E	1	M	2	M	3	MOYENNE
III.5 Plans adéquats pour l'évaluation du personnel, plans de développement et capacité pratique opérationnelle	3		1	E	1	M	1	M	1	E	3	MOYENNE
<b>IV. État des systèmes d'administration financière</b>												
IV.1 Système de budget	5		5	F	1	E	3	M	4	M	4	MOYENNE
IV.2 Système d'investissement public	3		3	M	1	E	3	M	2	E	3	ÉLEVÉE
IV.3 Système de trésorerie (recettes)	5		4	M	1	E	1	E	2	E	1	MOYENNE
IV.4 Système de trésorerie (capitaux sortants et flux de caisse)	4		2	F	1	E	1	E	1	E	1	MOYENNE
IV.5 Système de comptabilité	4		4	F	1	E	3	F	3	M	4	MOYENNE
<b>V. Administration de la dette et des risques</b>												
V.1 Enregistrement, états de la dette et conciliation	4		4	F	5	F	1	M	4	F	2	MOYENNE
V.2 Système informatique d'administration de la dette	3		3	E	4	F	1	E	2	E	1	MOYENNE
V.3 Programmation et service de la dette	5		3	M	1	E	2	M	3	M	3	MOYENNE
V.4 Analyse de portefeuille	3		2	E	1	E	1	M	3	M	2	MOYENNE
V.5 Analyse du risque de portefeuille	2		2	E	1	E	2	M	2	E	2	MOYENNE
<b>VI. Nouveaux financements et renégociations</b>												
VI.1 Normes et procédures	4		1	E	1	E	1	F	1	E	1	MOYENNE
VI.2 Programme de nouveaux financements annuels et besoins de financements à moyen et long terme	4		1	E	3	M	2	E	3	M	1	MOYENNE

	DOMAINE D'ÉVALUATION	AML 2005		AMC		AMW		AMS 2005		AMEA 2007		AMV 2009	
		SCORE	PRIOR*	SCORE	PRIOR*	SCORE	PRIOR*	SCORE	PRIOR*	SCORE	PRIOR*	SCORE	PRIOR*
VI.3	Analyse et gestion des nouveaux financements	2		2	E	4	F	2	M	2	E	2	MOYENNE
VI.4	Analyse opérationnelle du nouvel endettement et renégociations	3		3	E	3	M	2	M	3	M	2	MOYENNE
VI.5	Mobilisation	2		2	E	4	F	2	M	2	F	2	MOYENNE
<b>VII.</b>	<b>Élaboration et analyse des flux financiers</b>	<b>2</b>		<b>2.8</b>		<b>3</b>		<b>1.8</b>		<b>2.4</b>		<b>1.8</b>	
VII.1	Disponibilité de l'information	3		4	F	5	F	1	F	4	F	3	MOYENNE
VII.2	Connaissance et procédures d'élaboration d'un flux financier	4		5	F	5	F	2	E	2	E	2	MOYENNE
VII.3	Méthodologie et système de projection des flux financiers	1		2	E	1	E	2	M	2	E	1	MOYENNE
VII.4	Qualité des projections	1		2	E	1	E	2	M	2	E	1	MOYENNE
VII.5	Coordination et utilisation	1		1	E	3	F	2	M	2	E	2	MOYENNE
<b>VIII.</b>	<b>Analyse et stratégie de la dette et des nouveaux financements</b>	<b>2.8</b>		<b>1.6</b>		<b>2.25</b>		<b>1.4</b>		<b>1.8</b>		<b>1.4</b>	
VIII.1	Efficacité de la coordination	1		2	E	4	F	2	E	2	E	3	MOYENNE
VIII.2	Instruments de conception de la stratégie	3		1	E	1	E	1	E	2	E	1	MOYENNE
VIII.3	Capacité à concevoir et actualiser la stratégie	3		1	E	3	M	1	E	3	M	1	MOYENNE
VIII.4	Qualité du document de stratégie	3		2	E	1	E	2	E	1	E	1	MOYENNE
VIII.5	Capacité de mise en œuvre	4		2	E			1	E	1	E	1	MOYENNE
<b>IX</b>	<b>Analyse budgétaire</b>	<b>2.4</b>		<b>2.4</b>		<b>2.4</b>		<b>1.4</b>		<b>1.8</b>		<b>2</b>	
IX.1	Unité d'analyse budgétaire	1		1	E	1	E	1	E	1	E	2	MOYENNE
IX.2	Analyse des flux financiers	2		2	E	3	M	1	E	2	E	2	MOYENNE
IX.3	Utilisation et analyse des informations de sources externes	2		2	E	4	F	1	E	3	E	1	ÉLEVÉE
IX.4	Détermination des capacités de prestation de services et de contribution à la réduction de la pauvreté	3		4	M	1	E	2	F	1	E	3	MOYENNE
IX.5	Capacité à analyser et proposer des politiques budgétaires	4		3	E	3	M	2	E	2	E	2	MOYENNE
<b>X.</b>	<b>Suivi, évaluation et contrôle sur la gestion de la dette et des nouveaux financements</b>	<b>3.4</b>		<b>2.2</b>		<b>2.8</b>		<b>1.6</b>		<b>1.6</b>		<b>1.4</b>	
X.1	Intrants pour le suivi, l'évaluation et le contrôle : informations de qualité et flux d'information adéquats	4		2	E	3	M	1	E	3	E	2	MOYENNE
X.2	Coordination du suivi et de l'évaluation	4		2	E	3	M	2	E	1	E	2	MOYENNE
X.3	Analyse des résultats de la gestion de la dette	2		2	E	3	M	2	E	1	M	1	MOYENNE
X.4	Audits internes et externes de la gestion de la dette	4		4	M	1	E	1	E	1	M	1	MOYENNE
X.5	Autoévaluation de la gestion de la dette	3		1	E	4	M	2	F	2	M	1	FAIBLE
<b>XI.</b>	<b>Transparence et appui politique des autorités à la gestion de la dette</b>	<b>3</b>		<b>2.2</b>		<b>2.2</b>		<b>1.8</b>		<b>1.6</b>		<b>1.2</b>	
XI.1	Diffusion externe de l'information, interaction et dialogue avec la communauté	2		4	M	3	F	2	F	2	E	1	MOYENNE
XI.2	Importance de la gestion de la dette dans l'administration sous-nationale	2		2	E	2	E	2	F	2	M	1	FAIBLE
XI.3	Mise en œuvre des recommandations de la stratégie de désendettement et viabilité budgétaire	4		1	E	1	E	1	E	1	E	1	MOYENNE
XI.4	Mise en œuvre des recommandations sur le renforcement des capacités	3		1	E	2	E	2	E	1	E	1	MOYENNE
XI.5	Engagement à exploiter les capacités des techniciens de l'administration sous-nationale	4		3	E	3	F	2	E	2	E	2	MOYENNE
	<b>Moyenne générale</b>	<b>2.93</b>		<b>2.20</b>		<b>2.20</b>		<b>1.71</b>		<b>2.18</b>		<b>2.13</b>	

Source : autoévaluations réalisées à l'occasion d'Ateliers sous-nationaux dans le cadre du PRC-ASN.

N. B. :

\* Priorité : FAIBLE (F) ; MOYENNE (M) ; ÉLEVÉE (E).

## MATRICE D'AUTOÉVALUATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE ÉVOLUTION DE DEUX CAS SÉLECTIONNÉS

	DOMAINE D'ÉVALUATION	AMEA 2007		AMEA 2009	
		SCORE	SCORE	SCORE	SCORE
<b>I.</b>	<b>Cadre juridique et institutionnel</b>	<b>2.2</b>	<b>3.8</b>	<b>2.8</b>	<b>3.6</b>
I.1	Existence de règlements destinés au Système financier ((budget, trésorerie, comptabilité, crédit public et investissements)	4	5	4	4
I.2	Ampleur et clarté des normes de l'Unité de crédit public	2	5	3	4
I.3	Ampleur et qualité des normes juridiques pour la publication et l'apport d'informations à l'Unité de crédit public	2	4	3	4
I.4	Mécanismes de coordination et d'évaluation des opérations de crédit public	2	2	2	3
I.5	Circulaires d'information sur la législation et la mise en œuvre qui définissent clairement les paramètres de souscription, garantie et service de la dette.	1	3	2	3
<b>II.</b>	<b>Planification et cadre d'orientation</b>	<b>2.6</b>	<b>4.2</b>	<b>2.6</b>	<b>3.2</b>
II.1	Existence de plans de développement à moyen et long terme, participation citoyenne	4	5	4	4
II.2	Qualité du Plan stratégique de développement	3	5	3	3
II.3	Règles budgétaires et compatibilité avec le cadre budgétaire	1	3	2	3
II.4	Mécanismes de coordination	3	5	2	3
II.5	Degré de mise en œuvre des plans de développement	2	3	2	3
<b>III.</b>	<b>Organisation administrative et Ressources humaines (Unité de crédit public)</b>	<b>3.2</b>	<b>4.0</b>	<b>2.0</b>	<b>2.4</b>
III.1	Organigramme, fonctions, processus, procédures et flux d'information	3	4	3	2
III.2	Quantité adéquate de personnel et assignation de fonctions	2	3	2	1
III.3	Qualification, expérience et niveau de formation du personnel pour toutes les fonctions de l'Unité de crédit public	4	4	2	3
III.4	Environnement de travail de l'Unité de crédit public	4	5	2	4
III.5	Plans adéquats pour l'évaluation du personnel, plans de développement et capacité pratique opérationnelle	3	4	1	2
<b>IV.</b>	<b>État des systèmes d'administration financière</b>	<b>4.2</b>	<b>4.6</b>	<b>2.4</b>	<b>3.6</b>
IV.1	Système de budget	5	5	4	4
IV.2	Système d'investissement public	3	3	2	4
IV.3	Système de trésorerie (recettes)	5	5	2	3
IV.4	Système de trésorerie (capitaux sortants et flux de caisse)	4	5	1	4
IV.5	Système de comptabilité	4	5	3	3
<b>V.</b>	<b>Administration de la dette et des risques</b>	<b>3.4</b>	<b>4.4</b>	<b>2.8</b>	<b>3.2</b>
V.1	Enregistrement, états de la dette et conciliation	4	4	4	4
V.2	Système informatique d'administration de la dette	3	3	2	3
V.3	Programmation et service de la dette	5	5	3	3
V.4	Analyse de portefeuille	3	5	3	3
V.5	Analyse du risque de portefeuille	2	5	2	3
<b>VI.</b>	<b>Nouveaux financements et renégociations</b>	<b>3.0</b>	<b>4.6</b>	<b>2.2</b>	<b>2.6</b>
VI.1	Normes et procédures	4	4	1	2
VI.2	Programme de nouveaux financements annuels et besoins de financements à moyen et long terme	4	4	3	3

	DOMAINE D'ÉVALUATION	AML 2005		AML 2007		AMEA 2007		AML 2009	
		SCORE	SCORE	SCORE	SCORE	SCORE	SCORE	SCORE	SCORE
VI.3	Analyse et gestion des nouveaux financements	2	5	2	3				
VI.4	Analyse opérationnelle du nouvel endettement et renégociations	3	5	3	3				
VI.5	Mobilisation	2	5	2	2				
<b>VII.</b>	<b>Élaboration et analyse des flux financiers</b>	<b>2.0</b>	<b>2.4</b>	<b>2.4</b>	<b>3.8</b>				
VII.1	Disponibilité de l'information	3	3	4	4				
VII.2	Connaissance et procédures d'élaboration d'un flux financier	4	5	2	4				
VII.3	Méthodologie et système de projection des flux financiers	1	2	2	4				
VII.4	Qualité des projections	1	1	2	3				
VII.5	Coordination et utilisation	1	1	2	4				
<b>VIII.</b>	<b>Analyse et stratégie de la dette et des nouveaux financements</b>	<b>2.8</b>	<b>3.4</b>	<b>1.8</b>	<b>2.4</b>				
VIII.1	Efficacité de la coordination	1	2	2	2				
VIII.2	Instruments de conception de la stratégie	3	2	2	2				
VIII.3	Capacité à concevoir et actualiser la stratégie	3	3	3	3				
VIII.4	Qualité du document de stratégie	3	5	1	3				
VIII.5	Capacité de mise en oeuvre	4	5	1	2				
<b>IX</b>	<b>Analyse budgétaire</b>	<b>2.4</b>	<b>4.8</b>	<b>1.8</b>	<b>2.0</b>				
IX.1	Unité d'analyse budgétaire	1	5	1	1				
IX.2	Analyse des flux financiers	2	4	2	2				
IX.3	Utilisation et analyse des informations de sources externes	2	5	3	3				
IX.4	Détermination des capacités de prestation de services et de contribution à la réduction de la pauvreté	3	5	1	1				
IX.5	Capacité à analyser et proposer des politiques budgétaires	4	5	2	3				
<b>X.</b>	<b>Suivi, évaluation et contrôle sur la gestion de la dette et des nouveaux financements</b>	<b>3.4</b>	<b>4.0</b>	<b>1.6</b>	<b>2.6</b>				
X.1	Intrants pour le suivi, l'évaluation et le contrôle : informations de qualité et flux d'information adéquats	4	4	3	3				
X.2	Coordination du suivi et de l'évaluation	4	3	1	4				
X.3	Analyse des résultats de la gestion de la dette	2	5	1	2				
X.4	Audits internes et externes de la gestion de la dette	4	3	1	2				
X.5	Autoévaluation de la gestion de la dette	3	5	2	2				
<b>XI.</b>	<b>Transparence et appui politique des autorités à la gestion de la dette</b>	<b>3.0</b>	<b>4.2</b>	<b>1.6</b>	<b>2.2</b>				
XI.1	Diffusion externe de l'information, interaction et dialogue avec la communauté	2	5	2	2				
XI.2	Importance de la gestion de la dette dans l'administration sous-nationale	2	4	2	3				
XI.3	Mise en oeuvre des recommandations de la stratégie de désendettement et viabilité budgétaire	4	4	1	2				
XI.4	Mise en oeuvre des recommandations sur le renforcement des capacités	3	3	1	2				
XI.5	Engagement à exploiter les capacités des techniciens de l'administration sous-nationale	4	5	2	2				
	<b>Moyenne générale</b>	<b>2.93</b>	<b>4.04</b>	<b>2.18</b>	<b>2.87</b>				

Source : autoévaluations réalisées à l'occasion d'Ateliers sous-nationaux dans le cadre du PRC-ASN.

## BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Série d'études sectorielles du Réseau PREM 21491. Septembre.
- Bevilaqua, A. (2002). *State Government Bailouts in Brazil*. Document de travail du Réseau de recherche #R-441. Banque interaméricaine de développement.
- CEPAL (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Série Politique budgétaire No. 44.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Una Evaluación de los Procesos de Descentralización Fiscal*. Documents présentés au XVème Séminaire de politique budgétaire. Série Séminaires et Conférences No. 32.
- Coronado J. (2000). *Enfoque para Planes de Readecuación Financiera*. Mis à jour en 2005. Mimeo
- Echavarría J. et al. (2002). *Decentralization and Bailouts in Colombia*. Document de travail du Réseau de recherche #R-442. Banque interaméricaine de développement.
- Fonds monétaire international (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*. Mis à jour en juin 2002. Chapitre 7. Pp 143. Washington, DC.
- Hernandez F. et al. (2002). *Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem*. Document de travail du Réseau de recherche #R-467. Banque interaméricaine de développement.
- Lanchovichina E. y Lili Liu (2008). *Subnational Fiscal Sustainability Analysis*. Notes du Réseau PREM No. 117. Banque mondiale.
- Lane T. (1993). *Market Discipline*. Staff Papers, Fonds monétaire international, Vol. 40 (mars).
- Nicolini, J. et al. (2002). *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments and the Bailout Problem: The Case of Argentina*. Document de travail du Réseau de recherche #R-447.
- Plekhanov A. y R. Singh (2007). *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*. Staff Papers, Fonds monétaire international, Vol. 53 No. 3.
- Ter-Minassian T. (1997a). *Decentralization and Macroeconomic Management*. Document de travail du FMI WP/97/155. Novembre. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_ (1997b). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Fonds monétaire international. Washington, DC.

## OUVRAGES PUBLIÉS PAR DEBT RELIEF INTERNATIONAL

Toutes les publications sont également disponibles en anglais, portugais et espagnol

1. Le Programme de renforcement des capacités d'analyse de la dette et stratégie de désendettement des Pays pauvres très endettés
2. Mise en œuvre de l'Initiative PPTE renforcée : considérations essentielles pour les gouvernements PPTE
3. Le Club de Paris
4. Vue d'ensemble des conversations de dettes
5. Questions clés pour analyser la viabilité de la dette intérieure
6. Besoins des PPTE en termes de renforcement des capacités
7. Suivi de la dette extérieure du secteur privé : considérations et défis principaux
8. Considérations analytiques clés pour la mobilisation de ressources extérieures par les pouvoirs publics
9. La modélisation de la réduction de la pauvreté
10. Évaluation des capacités en gestion de la dette : la méthodologie du PRC PPTE
11. Négociations relatives à la réduction de la dette au titre de l'Initiative PPTE et au-delà

## OUVRAGES PUBLIÉS PAR PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN ANALYSE DES FLUX DE CAPITAUX ÉTRANGERS PRIVÉS (PRC CPE)

1. Flux de capitaux privés vers les pays à faible revenu : gérer les phénomènes de bulles
2. Suivi et analyse de l'investissement étranger : comment bâtir des institutions viables (également disponible en anglais et espagnol)
3. Suivi de la dette extérieure du secteur privé : considérations et défis (également disponible en anglais et espagnol)
4. Flux de capitaux privés intra régionaux en Afrique orientale et australe (également disponible en anglais et espagnol)
5. Flux de capitaux privés vers les pays à faible revenu : perception et réalité (également disponible en anglais et espagnol)

## AUTRES SOURCES D'INFORMATION SUR LE PRC PPTE ET LE PRC CPE :

### Sites Internet

Pour visualiser et télécharger les publications et autres documents de travail, rendez-vous sur :

**<http://www.hipc-cbp.org>**

**<http://www.fpc-cbp.org>**

Ces sites offrent également des actualités, des descriptifs d'activités et d'événements, ainsi que de nombreux documents de référence, tels que supports pédagogiques et ressources techniques.

### Bulletin

Bulletin trimestriel commun du PRC PPTE et du PRC CPE, qui vous tient au courant des récentes initiatives sur la dette, l'aide et les flux de capitaux privés, ainsi que des récentes activités de nos programmes.

Pour vous abonner, veuillez adresser vos coordonnées complètes à **[mail@dri.org.uk](mailto:mail@dri.org.uk)**

### Liste de diffusion

Une liste de diffusion sur le PRC PPTE et le PRC CPE circule toutes les six semaines, afin d'offrir une mise à jour plus rapide des initiatives, travaux et autres documents intéressants.

Pour recevoir ces listes de diffusion, veuillez adresser vos coordonnées complètes à **[mail@dri.org.uk](mailto:mail@dri.org.uk)**

### Vous pouvez obtenir des exemplaires de ces numéros à l'adresse suivante :

#### Debt Relief International

4th Floor, Lector Court  
151-153 Farringdon Road  
Londres EC1R 3AF  
Royaume-Uni

Téléphone +44 (0)20 7278 0022

Télécopie +44 (0)20 7278 8622

E-mail [publications@dri.org.uk](mailto:publications@dri.org.uk)

**Viabilité des Finances Publiques dans les Administrations Sous-Nationales**

**Debt Relief International, Londres**

[www.development-finance.org](http://www.development-finance.org)

[www.hipc-cbp.org](http://www.hipc-cbp.org)