

# LE COURRIER

des maires et des élus locaux



## GUIDE PRATIQUE

Analyse prospective  
des collectivités territoriales



réseau  
commande  
publique

# Le point d'entrée unique des PME vers la commande publique

[www.reseaucommandepublique.fr](http://www.reseaucommandepublique.fr)



ORDRE DES  
EXPERTS-COMPTABLES *ec*

\_\_\_\_\_  
GROUPE MONITEUR  
\_\_\_\_\_

 Conseil  
National  
des Barreaux

  
ASSEMBLÉE DES CHAMBRES FRANÇAISES  
DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

  
Chambres de Métiers  
et de l'Artisanat  
Assemblée Permanente

  
FCGA  
FÉDÉRATION DES CENTRES  
DE GESTION AGRÉÉS

 SAE

---



**GUIDE PRATIQUE**  
**Mettre en œuvre  
une démarche  
de prospective  
financière**

# Sommaire

<b>I. La prospective financière d'une collectivité territoriale : c'est quoi ?</b>	<b>9</b>
1. Qu'est-ce qu'une prospective financière ?	9
2. En quoi la prospective financière se distingue-t-elle du budget ?	9
3. Y a-t-il plusieurs types de prospectives au niveau des collectivités territoriales ?	10
4. Qu'est-ce que la prospective d'un projet ou d'un service ?	10
5. Qu'est-ce que la prospective d'une collectivité territoriale ?	11
6. Qu'est-ce qu'une prospective consolidée ?	11
<b>II. La prospective financière : pourquoi ?</b>	<b>12</b>
1. Pourquoi mettre en œuvre une démarche prospective pour une collectivité territoriale ? Quels sont les objectifs associés à cette démarche ?	12
2. En quoi la prospective est-elle un outil d'aide à la prise de décision ?	12
3. En quoi la prospective est-elle un outil d'observation ?	13
4. En quoi la prospective est-elle un outil de pilotage ?	13
<b>III. L'organisation de la prospective : qui, quand, avec qui, avec quoi... ?</b>	<b>14</b>
1. Qui décide de lancer une prospective ?	14
2. Quand la collectivité doit-elle engager la réalisation d'une prospective ?	14
3. Quels sont les acteurs de cette prospective ?	14
4. En quoi consiste le rôle du maire ou du président de l'EPCI et de son adjoint aux finances ?	15
5. En quoi consiste le rôle des adjoints et des élus avec les services dont ils ont la charge ?	15
6. En quoi consiste le rôle de chef de projet ?	16
7. Quels sont les avantages et les inconvénients de la réalisation de la prospective par le service financier municipal ?	16
8. Quels sont les avantages et les inconvénients de la réalisation de la prospective en externe par le service des Finances Publiques ?	17
9. Quels sont les avantages et les inconvénients de la réalisation de la prospective par un cabinet d'expertise comptable ?	17
10. La prospective avec quoi ? Quels sont les documents et informations à réunir ?	18
11. Quelles sont les informations financières rétrospectives à recueillir ?	18
12. Quelles sont les données fixes ou rigides à recueillir ?	19

13. Comment se présentent les données sur les projets nouveaux ? .....	21
14. Quelles sont les principales données sociales, économiques et environnementales à collecter ? .....	21
15. En quelle monnaie faut-il travailler ? Monnaie courante, monnaie constante ? .....	22

#### **IV. La prospective : comment la mettre en œuvre ?**

<b>Démarche méthodologique</b> .....	<b>23</b>
1. Y a-t-il une méthodologie générale ou autant de méthodologies que d'experts ? .....	23
2. Comment se présente cette ligne centrale .....	23
3. En quoi consiste la phase 1 : la collecte des données ? .....	24
4. En quoi consiste la phase 2 : la révision et la mise en cohérence des données ? .....	25
5. En quoi consiste la phase 3 : les projections pluriannuelles des investissements ? .....	26
6. En quoi consiste la phase 4 : les projections de fonctionnement ? .....	29
7. En quoi consiste la phase 5 : la recherche des équilibres ? .....	31
8. En quoi consiste le calcul des équilibres de la phase 5 ? .....	31
9. En quoi consistent les analyses de sensibilité ? .....	32
10. En quoi consiste l'analyse de sensibilité sur la fiscalité ? .....	32
11. En quoi consiste l'analyse de sensibilité sur la durée d'extinction de la dette ? .....	34
12. En quoi consiste l'analyse de sensibilité sur les charges de personnel ? .....	35
13. Quel est le contenu de la phase 6 : synthèse des simulations – préparation des arbitrages ? .....	35

#### **V. Comment faire vivre le prospectif : des simulations**

<b>aux réalisations par les décisions</b> .....	<b>37</b>
1. Quelles sont les clés de l'arbitrage ? .....	37
2. Quels sont les critères financiers de l'arbitrage ? .....	37
3. Comment le critère délai d'extinction de la dette est-il utilisé pour les arbitrages ? .....	37
4. Comment le critère pression fiscale est-il utilisé pour les arbitrages ? .....	38
5. Comment le critère du taux de rigidité est-il utilisé pour les arbitrages ? .....	38
6. Comment la décision d'arbitrage est-elle prise et validée ? .....	38
7. Quelle communication est envisagée pour le prospectif ? .....	38
8. La prospective retenue en début de mandat est-elle figée ? .....	39
9. Quand doit-on revoir la prospective ? .....	39
10. Comment s'effectue cette actualisation ? .....	39

#### **VI. Synthèse : lancer un appel d'offres pour une assistance**

<b>à une démarche prospective</b> .....	<b>40</b>
---	-----------

## Remerciements

*Ce guide a été rédigé par Guy PREVOST<sup>(1)</sup>, membre du Comité secteur public du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables présidé par Agnès BRICARD<sup>(2)</sup>, présidente du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et présidente du Club Secteur public.*

*Le Comité remercie particulièrement Jean-Michel MOREAU<sup>(3)</sup>, expert-comptable, co-président de la commission « Collectivités locales » du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, vice-président du Club secteur public de l'Ordre et Eric BERGER, expert-comptable, adjoint au chef du bureau des comptabilités du ministère de la Défense et des Anciens combattants, pour leurs concours techniques attentifs apportés à la rédaction et à la relecture de l'ensemble du guide.*

*Les travaux ont été coordonnés par Sylvie GUERIN, directeur du Secteur non-marchand du Conseil supérieur de l'Ordre.*

(1) [guy-prevost@wanadoo.fr](mailto:guy-prevost@wanadoo.fr) – Cabinet Axes Audit Expertise et Conseil - Paris.

(2) [abcec@wanadoo.fr](mailto:abcec@wanadoo.fr) – Cabinet ABC - Paris.

(3) [jmm.fdy.fd@wanadoo.fr](mailto:jmm.fdy.fd@wanadoo.fr) – Cabinet France Défi MP - Toulouse.

(4) « Guide pratique, Le diagnostic financier rétrospectif de la collectivité territoriale » – novembre 2010, Editions Le Courrier des maires et des élus locaux.

Pour se le procurer : [sguerin@cs.experts-comptables.org](mailto:sguerin@cs.experts-comptables.org)

# Avant-propos

**A**près la première étape d'un diagnostic rétrospectif, une collectivité publique doit, pour répondre à ses enjeux, réaliser un diagnostic prospectif de son projet territorial. Le besoin de sécuriser la faisabilité des projets est renforcé à chaque échéance politique, à chaque « promesse » électorale, à chaque rendez-vous avec les administrés.

Face à ce besoin impératif, c'est tout le « groupe territorial » qui est concerné :

- la collectivité « mère », mais aussi ses satellites ;
- ses sociétés publiques locales ;
- ses sociétés d'économie mixtes ;
- ses établissements publics locaux ;
- ses entreprises publiques locales ;
- les associations subventionnées ;
- ses groupements d'intérêts publics ;
- etc.

Une seule démarche répond à cette attente : l'exploration des chemins de réalisation possibles en cherchant à être le plus impactant, le plus efficace, le plus efficient de la part de celui qui analyse la situation, en étant vigilant à conserver en permanence l'équilibre des finances de la collectivité.

L'expert-comptable, spécialiste de l'analyse financière, peut réaliser, le diagnostic prospectif d'une collectivité territoriale destiné à sécuriser son ou ses projets et les ancrer sur la situation présente. L'expert-comptable apportera ses conseils et ses préconisations en toute indépendance.

Le Conseil supérieur de l'Ordre souhaite que le lecteur puisse trouver dans ce nouveau mini guide sur le diagnostic prospectif d'une collectivité, qui vient prendre la suite du premier volet portant sur la situation rétrospective d'une collectivité<sup>(4)</sup>, une description claire de ce que la collectivité peut attendre d'un diagnostic prospectif et les éléments indispensables en vue de l'élaboration de la rédaction d'appels d'offres pour ce type de mission.

Bonne lecture !

**Agnès BRICARD**

*présidente du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables  
présidente du Club Secteur public du CSOEC*

# Mettre en œuvre une démarche de prospective financière dans une collectivité territoriale

## Préalable

- La prospective financière est la suite logique et nécessaire du diagnostic financier rétrospectif.
  - Un diagnostic rétrospectif qui ne débouche pas sur des projets, sur un avenir, sur un horizon, ne sera le plus souvent qu'un exercice académique voire un jugement de valeur assez irresponsable.
  - Et il n'existe pas de prospective sans, au préalable, un état des lieux financiers. Le présent guide se situe bien dans le prolongement méthodologique du précédent intitulé « Le diagnostic financier de la collectivité territoriale ».
- La démarche proposée peut s'appliquer à toutes les collectivités ; toutefois elle est, en priorité, orientée vers les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 50 000 habitants.



# I. La prospective financière d'une collectivité territoriale : c'est quoi ?

## 1. Qu'est-ce qu'une prospective financière ?

La prospective financière est une simulation rigoureuse et organisée des flux financiers (entrées et sorties monétaires) de toutes natures économiques c'est-à-dire de fonctionnement et d'investissement attendus sur plusieurs exercices en fonction des engagements pris, des contrats en cours et des projets envisagés pour en rechercher les conditions d'équilibre.

– Une prospective qui ne prendrait en compte que la seule poursuite des activités - prospective dite au fil de l'eau - ne serait pas véritablement une prospective. Ce ne serait qu'une première étape dans la démarche prospective.

– Une prospective part du passé ainsi que du présent et cherche à intégrer le maximum de projets pour développer la collectivité sous tous ses aspects (sociaux, culturels, éducatifs, économiques...) et répondre aux besoins des habitants tout en respectant l'équilibre financier, c'est-à-dire :

- De façon à ce que que tous les produits attendus et évalués avec prudence sur les prochains exercices puissent couvrir toutes les charges imputables sur chacun des exercices, sans report sur des exercices ultérieurs
- sans mettre la collectivité en état ou en quasi-état de cessation des paiements (par exemple si on empruntait pour rembourser les dettes antérieures)
- sans contraindre les citoyens de demain – nos enfants – à renoncer à une multitude de services pour payer les dettes de leurs aînés.

## 2. En quoi la prospective financière se distingue-t-elle du budget ?

Le budget est une prévision et une autorisation réglementaire annuelle.

La prospective se situe sur un autre registre en amont du budget.

- Elle est pluriannuelle, entre 3 ans et 6 ans en général.
- Elle est multiple en ce sens qu'elle repose sur plusieurs simulations pour tester les conditions d'équilibre et les incidences financières de différentes sélections de projets.
- Elle n'est pas obligatoire et ne se présente pas dans un cadre réglementaire normalisé.

### **3. Y a-t-il plusieurs types de prospectives au niveau des collectivités territoriales ?**

Trois types de prospectives peuvent être identifiés :

- la prospective d'un projet ou d'un service ;
- la prospective d'une collectivité ;
- la prospective consolidée.

### **4. Qu'est-ce que la prospective d'un projet ou d'un service ?**

- La prospective d'un projet est le tableau pluriannuel d'exploitation et de financement lié à une demande d'une nouvelle prestation, d'un nouvel investissement d'un nouveau service. C'est la simulation de l'investissement et du fonctionnement pour la réalisation d'une nouvelle activité qui se met en place sur plusieurs exercices avec, en général, un investissement important (de la conception du projet à sa phase exploitation) afin d'en mesurer tous les coûts tant d'investissement que les charges induites de fonctionnement.

- Exemple : la réalisation d'un stade nautique, la construction d'une maison des musiques actuelles, d'un EPHAD, d'une station d'assainissement..., la mise en place d'un service intercommunal de transport de personnes...

- La prospective d'un service ou d'une activité est le tableau pluriannuel d'exploitation (fonctionnement) et d'investissement d'un service ou d'une activité destiné à apprécier principalement la couverture de toutes les charges imputables par les contributions respectives des usagers (par les tarifs) et des citoyens (par les subventions ou les dotations pour équilibrer le service).

- Exemple : La simulation du service municipal d'aide à domicile avec les charges du service en fonction de l'évaluation de la demande et les ressources du service partagées entre les contributions des usagers, les aides du département et des caisses de retraites et, selon le cas, la subvention de la commune.
- Pour le service de la restauration scolaire on aura d'une part les charges fixes (personnel..., dotation aux amortissements des équipements) et les charges

variables (fonction du type d'alimentation et de la fréquentation attendue), d'autre part les produits de la tarification (fonction du mode et de l'importance de la redistribution d'une part, de la subvention d'équilibre de la collectivité, d'autre part).

## 5. Qu'est-ce que la prospective d'une collectivité territoriale ?

- C'est la simulation de toutes les activités de la collectivité relevant du budget principal avec un strict parallélisme avec le diagnostic (cf. mini guide pratique: le diagnostic financier de la collectivité territoriale, p. 13 et suivantes \*).
- Il est possible sans alourdir ou modifier la démarche de retenir le périmètre du budget principal et des budgets annexes ou de certains d'entre eux lorsqu'il existe des liens importants avec le budget principal (subventions). Les budgets annexes tels que ceux de l'eau ou de l'assainissement sont relativement indépendants du budget principal et relèvent du premier type de démarche: prospective d'un service.

## 6. Qu'est-ce qu'une prospective consolidée ?

- Une prospective consolidée est la prospective d'une entité territoriale au sens élargie, c'est-à-dire avec l'ensemble des satellites qui sont sous sa dépendance étroite:
    - dépendance financière (participation financière majoritaire);
    - dépendance stratégique et managériale (participation majoritaire dans les organes de décision - EPL, SEM... associations...).
- C'est une prospective plus complexe à réaliser au regard du diagnostic élargi avec des problématiques plus étendues impliquant la mise en œuvre d'une méthodologie un peu différente – non présentée ici.

(\*) « Guide pratique, Le diagnostic financier rétrospectif de la collectivité territoriale » – novembre 2010, Editions Le Courrier des maires et des élus locaux.

# II. La prospective financière : pourquoi ?

## 1. Pourquoi mettre en œuvre une démarche prospective pour une collectivité territoriale ? Quels sont les objectifs associés à cette démarche ?

Trois objectifs principaux sont assignés à cette démarche :

- En priorité, la prospective doit aider à la prise de décision face à des choix multiples possibles et/ou souhaités.
- Par l'observation des conséquences financières des choix possibles, elle doit permettre de fixer des objectifs cohérents à court terme.
- Enfin elle est un outil de pilotage de l'action à court terme.

## 2. En quoi la prospective est-elle un outil d'aide à la prise de décision ?

- Confrontés à de multiples projets de développement de services... les élus doivent effectuer des choix. Le critère de la file d'attente – premier arrivé premier servi – n'est sans doute pas le meilleur. Il sera nécessaire de réaliser des arbitrages. Et un arbitrage se réalise avec une méthode et des règles sinon c'est la loi du plus fort qui s'applique, et nous ne sommes plus dans l'arbitrage.
- «Le présent doit être la conséquence du futur et non l'inverse.» (François Rachline). Il faut donc préciser ce futur, avec certes ses limites, pour guider les choix du présent.
- L'analyse des choix à opérer est multicritère avec des critères politiques, des critères techniques et des critères financiers. La prospective financière se situe dans ce registre des critères financiers. Elle répond à ces questions :
  - Quels projets de développement et avec quels investissements... quels nouveaux services à proposer aux habitants de la collectivité... quelles prestations à modifier, voire à supprimer, en assurant la «durabilité» financière de la collectivité?
  - «Durabilité financière» signifiant équilibre des comptes aujourd'hui,

demain et après-demain, ou équilibre financier à court et à moyen terme. En d'autres termes, quels moyens pour financer ces projets ?

### **3. En quoi la prospective est-elle un outil d'observation ?**

- L'action est guidée par des objectifs. Encore faut-il, surtout dans le cas d'une compétence générale, assurer une cohérence dans l'espace et dans le temps aux objectifs. La prospective est un véritable outil d'observation :
  - parce qu'il « détache le regard du guidon » ;
  - parce qu'il observe les réalisations et l'horizon ;
  - parce qu'il permet d'éviter les incohérences telles que la mise en place d'un service ou d'un équipement surévalué ou sous-évalué (par exemple : la construction d'un équipement scolaire sans lien avec les évolutions démographiques attendues à moyen terme...);
  - parce qu'il permet surtout de valider le réalisme et la faisabilité d'un projet.
- Une simulation n'est pas une prédiction. Même effectuée avec la plus grande rigueur, des imprévus seront souvent présents avec des retards, des contraintes techniques ou réglementaires nouvelles. Quand on met en place un nouvel équipement, un nouveau service (une piscine, un service de portage de repas...), on ne sait jamais comment celui-ci sera précisément reçu et utilisé par les habitants. Ne convient-il pas d'évaluer les choix réalisés (coûts partis), de calculer les écarts avec les coûts d'objectifs, d'évaluer les besoins ou les économies de ressources... ?

### **4. En quoi la prospective est-elle un outil de pilotage ?**

- L'observation est le premier temps du pilotage. Si les objectifs à moyen et long terme sont nécessaires, il faut pouvoir les traduire en actions à court terme. La prospective actualisée avec les observations précédentes devient une prospective glissante. Elle va servir de référence, de guide pour le débat d'orientation budgétaire et l'établissement des budgets.

# III. L'organisation de la prospective : qui, quand, avec qui, avec quoi... ?

## 1. Qui décide de lancer une prospective ?

- La prospective est un acte stratégique. C'est une décision de l'élu, prise, le plus souvent, avec l'assentiment de ses adjoints et plus particulièrement de son adjoint aux finances.
- La prospective peut aussi être lancée par l'opposition dans la mesure où elle souhaite proposer une autre vision du futur de la collectivité. L'opposition devra toutefois réaliser cette analyse prospective avec ses propres moyens.

## 2. Quand la collectivité doit-elle engager la réalisation d'une prospective ?

La prospective d'une collectivité territoriale peut être engagée à tout instant. Toutefois trois moments devraient être privilégiés pour effectuer ce regard financier raisonné sur le futur.

- En début de mandat, sur une période de 6 ans, en lien et dans le prolongement du diagnostic financier rétrospectif de l'entité. C'est le moment d'ancrer dans la faisabilité (quand... comment... avec qui...?) les différents projets annoncés pendant la campagne électorale, très rapidement après l'élection, à la suite du diagnostic rétrospectif, et si possible avant l'établissement du premier budget du nouveau conseil.
- A mi-mandat, pour observer les réalisations depuis le début du mandat et pour actualiser et mettre à jour la prospective initiale.
- Lors du lancement d'un projet relativement important en termes d'investissement et de fonctionnement.

## 3. Quels sont les acteurs de cette prospective ?

La réalisation d'une prospective peut s'apparenter à une démarche de projet,

c'est-à-dire une démarche impliquant de nombreux acteurs :

- Le maire ou le président de l'EPCI et son adjoint aux finances
- Les élus et les services dont ils ont la charge
- Le chef de projet désigné par les élus, sur proposition du directeur général des services
- Un service d'experts financiers :
  - Soit en interne : le service financier de la collectivité
  - Soit en externe : le service des Finances Publiques et/ou un cabinet d'expertise comptable.

#### **4. En quoi consiste le rôle du maire ou du président et de son adjoint aux finances ?**

Le maire ou le président de l'EPCI et son adjoint aux finances interviennent, principalement :

- pour décider de la réalisation d'une prospective ;
- pour organiser la prospective (en interne ou en externe... les délais...);
- pour fixer, les objectifs précis, le cadre, les règles du jeu et les priorités politiques avec notamment les limites financières : les fourchettes d'investissement, les limites de la fiscalité, le niveau maximum d'endettement... Sans cet encadrement souple, la prospective sera inutilement longue à réaliser, avec de nombreux aller-retour afin de rester dans la faisabilité ;
- Pour étudier les différentes simulations proposées par le service expert ;
- Pour sélectionner avec ses adjoints le scénario qui lui semble le plus réaliste conformément à son projet politique.

#### **5. En quoi consiste le rôle des adjoints et des élus avec les services dont ils ont la charge ?**

- En amont des chiffres de la simulation, il y a des projets à identifier très précisément (quoi, quand, pour qui, où... ?). Ce travail d'identification préalable et fondamental est réalisé par les élus en charge des différents secteurs avec l'aide des services techniques concernés.
- Chaque élu en charge d'un secteur devra travailler avec son ou ses services dans un cadre prédéterminé pour :
  - préciser, au niveau des différentes activités en cours, les reconductions, les réductions, les annulations, les augmentations avec les justifications associées ;
  - proposer de nouvelles activités, avec de nouveaux moyens à évaluer, dans

le cadre des orientations politiques et financières données par le maire ou le président de l'EPCI.

– La réflexion des élus doit intégrer toutes les évolutions en cours liées à l'intercommunalité

➤ Certains services, certaines prestations peuvent être optimisés ou rendus plus performants, plus efficaces et plus efficaces dans le cadre d'une gestion intercommunale. Dans ce cas, il y aura des transferts de charges et de produits à évaluer.

➤ L'intercommunalité favorise aussi la mutualisation de certains moyens.

✓ *Certains équipements techniques très spécialisés peuvent être utilisés par plusieurs collectivités de préférence à l'achat par chaque commune de son propre équipement.*

– Enfin les élus seront ouverts à tous les modes de gestion. L'application du critère de performance (coût, qualité, impact) n'implique aucun déterminisme sur un mode de gestion. Chaque cas est unique.

➤ En cas de reprise en gestion interne, l'augmentation des charges directes mais aussi indirectes (gestion des ressources humaines, gestion comptable...) et des produits sera à évaluer.

➤ En cas de mise en délégation les réductions de charges directes, plus difficilement de charges indirectes, et les réductions de produits devront également faire l'objet d'une évaluation précise.

## 6. En quoi consiste le rôle de chef de projet ?

Le rôle du chef de projet, désigné par le maire ou le président de l'EPCI sur proposition du directeur général des services est d'animer et coordonner la démarche ; c'est-à-dire de veiller au respect des délais, à la prise en compte de toutes les contraintes, à la consultation des services, à la transmission des informations... C'est le directeur des services financiers, ou un de ses collaborateurs, qui assure le plus souvent cette mission.

## 7. Quels sont les avantages et les inconvénients de la réalisation de la prospective par le service financier municipal ?

Les services financiers municipaux peuvent avoir les compétences, les outils, le temps pour procéder aux différentes simulations avec les réflexions transmises par le chef de projet en provenance des services.

– Avantages d'une réalisation en interne :



- Une très bonne connaissance de la situation de la collectivité et des différentes contraintes : financières, de lieux, d'organisation, de gestion du personnel...
- Un dialogue permanent, rapproché et rapide avec les élus et les services porteurs des projets.
- Inconvénients d'une réalisation en interne :
  - Plus de difficultés à prendre du recul et à s'abstraire du quotidien.
  - Plus de difficultés à être force de proposition et à poser « des questions qui fâchent ».
  - Moins de facilités techniques avec la nécessité d'avoir un investissement préalable important.

## **8. Quels sont les avantages et les inconvénients de la réalisation de la prospective en externe par le service des finances publiques ?**

Le comptable public peut proposer ses services en utilisant le logiciel spécifique des finances publiques.

- Avantages :
  - Coordination étroite avec le cadre financier et comptable de la collectivité.
- Inconvénients :
  - Une implication réduite essentiellement technique et comptable. Le dialogue, les rencontres avec les élus seront très limités.
  - Une disponibilité du comptable public de plus en plus réduite.

## **9. Quels sont les avantages et les inconvénients de la réalisation de la prospective par un cabinet d'expertise comptable ?**

De nombreux cabinets de consultants proposent leurs services, dont les experts comptables, avec une garantie spécifique de leurs compétences

- Avantages d'une assistance externe :
  - Des spécialistes qui réalisent régulièrement des prospectives. Les outils dont ils disposent et leurs expériences professionnelles sont le gage d'une grande efficacité technique et d'une optimisation du coût d'intervention.
  - Dans le cadre d'un contrat ou d'une lettre de mission, une disponibilité et une réactivité qui permet de répondre à la demande dans un délai court.
  - Le secret professionnel et les règles déontologiques auxquels sont tenus les experts comptables.

– Inconvénients :

- Risque d'être théorique ou technocratique si le travail ne se réalise pas en lien étroit avec le chef de projet et les services financiers de la collectivité.
- Le coût : inconvénient très souvent évoqué mais de fait très limité car le temps passé en interne a aussi un coût.

## **10. La prospective avec quoi ? Quels sont les documents et informations à réunir ?**

« On ne bâtit pas sa maison sur un sol inconnu ou sur un sol survolé ». De très nombreuses informations doivent être réunies préalablement aux exercices de simulation. Elles peuvent être regroupées sur 4 thèmes :

- Les informations financières rétrospectives avec l'identification des marges de manœuvre financières.
- Les données fixes, quasi-fixes ou rigides pour les prochains exercices : charges ou produits inéluctables avec les engagements donnés ou reçus.
- Les informations sociales et environnementales : évolution démographique, évolution des structures économiques...
- Les projets nouveaux envisagés à réaliser au cours du mandat ou à préparer pour les années ultérieures.

## **11. Quelles sont les informations financières rétrospectives à recueillir ?**

Toutes les conclusions du diagnostic rétrospectif sont à intégrer dans la base de la prospective et plus précisément :

- La capacité récurrente d'autofinancement : sur la base du passé, des activités de la collectivité, de ses ressources, de ses charges, quel autofinancement courant moyen brut dégage-t-elle ?
- L'existence d'un fonds de roulement disponible au-delà de la couverture du besoin en fonds de roulement (BFR). A la date du point de départ de la prospective, quel est le montant du fonds de roulement ? Déduction faite d'un montant dit besoin en fonds de roulement d'exploitation, et en fonction des délais d'encaissement et de décaissement, quel est le fonds de roulement disponible ? le trésor de guerre de la collectivité ?...
- La capacité d'endettement mesurée principalement par le délai d'extinction de la dette. Un délai inférieur à 8 ans est le signe d'une bonne capacité d'endettement ; un délai supérieur à 12 ans est le signe d'un endettement très im-

portant et par conséquent d'une capacité très limitée à pouvoir souscrire de nouveaux emprunts sauf situations particulières.

– La possibilité d'utiliser le levier fiscal, c'est-à-dire d'augmenter les impôts locaux par comparaison avec la fiscalité moyenne des collectivités de la même strate et, en situation comparable, sur l'échelle des services rendus.

– La possibilité d'augmenter les facturations c'est-à-dire les tarifs des différentes prestations : piscine, musées, restauration scolaire... Des tarifs faibles, en dessous du coût de revient, sont le signe d'une politique sociale de redistribution qui n'est cependant pas intangible et qui peut être revue, réorientée ou réaménagée...

– Les réserves foncières disponibles. Quels sont les terrains, les immeubles qui n'ont pas d'utilité à court ou à moyen terme pour la collectivité et dont la cession permettrait de dégager des ressources.

– L'optimisation possible des subventions à recevoir d'autres collectivités et de l'Union Européenne. La collectivité a-t-elle des activités qui pourraient être éligibles à des subventions externes ?

– Les sources d'économies au niveau des charges de fonctionnement. En passant en revue les principales charges du chapitre budgétaire 011 « charges générales » on peut détecter, le cas échéant, des évolutions importantes à maîtriser, des charges à réduire au regard des expériences dans d'autres collectivités, par exemple :

➤ La consommation des énergies a-t-elle été passée en revue ? Y a-t-il des marges possibles sur l'éclairage public, sur le chauffage des bâtiments publics, des écoles... sur les carburants...

➤ Les subventions versées aux associations sont-elles reconduites systématiquement chaque année ? L'impact et les résultats des activités des organismes subventionnés sont-ils analysés ?

➤ L'optimisation possible des modes de gestion de certains services (municipalisation ou délégation...). Cela suppose que l'on connaisse le coût complet des services en y associant la qualité du service rendu.

## 12. Quelles sont les données fixes ou rigides à recueillir ?

Sous cette rubrique, deux catégories de données rigides sont évoquées : les tendances structurelles et les projets, contrats, conventions encours.

• Les tendances structurelles ou rigidités financières de la collectivité.

La prospective induit une réflexion générale sur le fonctionnement de la col-

lectivité; il faut partir de ce qui existe avec l'analyse des charges inéluctables, obligatoires fixes, ou quasi fixes, et leurs tendances futures. Dans ce cadre, il est nécessaire d'examiner les principaux postes suivants :

– Les charges de personnel.

Sur la base des effectifs présents (âges, fonctions, statuts...) à la date de la prospective, quelles sont les évolutions attendues: les départs à la retraite, les changements d'échelon, les autres départs et démissions sur la base des tendances passées? Avec les recrutements pour remplacer les départs, quelle sera l'évolution en monnaie courante de la masse salariale? L'objectif est de calculer au plus près le taux de croissance de la masse salariale avec des variantes selon le taux de remplacement accepté :

➤ sur la base de 100 % pour un remplacement immédiat

➤ sur la base de plus de 100 % si on souhaite un remplacement des départs avec chevauchement,

➤ sur la base de moins de 100 % en acceptant de laisser des postes vacants pendant quelques mois.

– Les investissements inéluctables de maintien.

C'est le volume des investissements nécessaires à engager annuellement pour le maintien du patrimoine et des outils de la collectivité. Chaque année, la collectivité doit, en effet, prévoir un volume de travaux de voirie, de renouvellement des principaux équipements éducatifs, sportifs, culturels, de gros entretiens (amortissables) des bâtiments municipaux et éviter de reporter sur les années ultérieures ces travaux qui deviendraient, dans ce cas, plus coûteux et qui bloqueraient tous les autres investissements.

– Les charges annuelles d'entretien-maintenance associées au patrimoine : bâtiments municipaux, équipements, infrastructures...

– Les remboursements de la dette existante avec les tableaux d'amortissements des emprunts.

– Les conventions pluriannuelles signées avec les partenaires (associations, Département, Région, EPCI, SEM...) avec les engagements de dépenses et de ressources.

• Le recensement des projets décidés et des projets en cours

– Les projets pour lesquels des autorisations de programme ont été ouvertes et qui n'ont pas encore été clôturés parce les investissements sont en cours. Au regard de ce qui a déjà été mandaté, il convient d'évaluer les restes à réaliser en termes de crédits de paiements, d'éventuels besoins de financements com-

plémentaires ou d'économies par rapport au budget d'objectifs.

– Il convient aussi de recenser les charges induites pour le fonctionnement des investissements en cours : charges de personnel, charges de maintenance, fournitures...

### **13. Comment se présentent les données sur les projets nouveaux ?**

Pour les projets d'équipements ou de nouveaux services à réaliser en régie, on collectera :

– Les coûts d'acquisition ou de réalisation des nouveaux équipements avec la date souhaitée et le degré de priorité politique donné à ces investissements...

– Les charges induites nettes de fonctionnement pour ces équipements : charges de personnel, d'entretien, de fournitures..., déductions faites des ressources usagers résultant de ces équipements (tarifs) et des transferts ou substitutions possibles à partir d'un autre service ou d'une autre activité réduite ou supprimée.

Pour les projets à réaliser dans le cadre d'une délégation, par exemple contrat de concession ou de partenariat, il faudra évaluer les ressources et les contributions éventuelles de la collectivité sous forme de subventions ou de loyers selon la nature du contrat.

### **14. Quelles sont les principales données sociales, économiques et environnementales à collecter ?**

• Les évolutions démographiques de la collectivité

La connaissance de certaines données démographiques permet d'anticiper les besoins d'équipements. Faut-il prévoir des crèches, des haltes garderies, des écoles...? ou faut-il mettre l'accent sur les services à la population âgée : aide à domicile, portage des repas, petits travaux, maisons de retraites...

• Le potentiel de développement économique de la collectivité

– Quelle est l'attractivité du territoire? et pas uniquement en termes de terrain mais aussi de logements, de compétences, de formation, de transports de personnes et de marchandises...? Peut-il y avoir des synergies avec les activités existantes sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité?

– Quels sont aussi les risques au niveau des entreprises et des secteurs présents sur le territoire?

• Les évolutions de l'intercommunalité

Quels sont les services pour lesquels une gestion intercommunale est pos-

sible, envisageable et quel en sera l'effet financier? Y aura-t-il une économie d'échelle à qualité constante?

Et si la piscine ou le stade nautique était géré par l'EPCI quels seraient les effets financiers sur les comptes de la commune?

## **15. En quelle monnaie faut-il travailler? Monnaie courante... monnaie constante?**

- Faut-il prévoir sur la durée de la prospective un taux d'inflation moyen qui augmente les produits et les charges chaque année ou peut-on travailler en monnaie constante c'est-à-dire sur la base des prix de l'année de départ de la prospective? Dans ce dernier cas, les produits et les charges ne sont modifiés, sur la période de la prospective, que pour des raisons quantitatives.

Dans une prospective, il existe déjà en soi beaucoup d'incertitudes. Faut-il en rajouter une autre avec l'application d'un taux d'inflation sur lequel la collectivité n'a aucune prise? De ce fait, il est sans doute préférable de travailler en monnaie constante.

- Par ailleurs, n'étant pas dans une démarche budgétaire, il est possible en restant précis et rigoureux, de travailler en milliers d'euros pour simplifier la présentation et en faciliter la lecture.

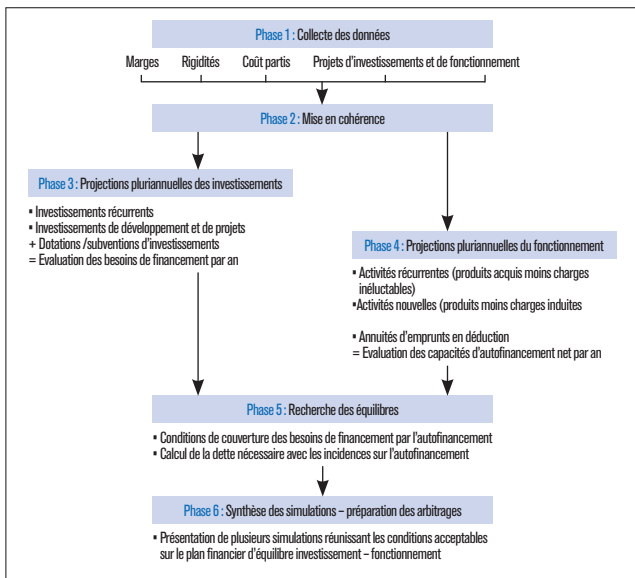
# IV. La prospective : comment la mettre en œuvre ? Démarche méthodologique

## 1. Y a-t-il une méthodologie générale ou autant de méthodologies que d'experts ?

Si chaque expert a sa propre méthodologie, on retrouve toutefois dans tous les cas, au-delà des présentations de forme et des problèmes de terminologie, une ligne centrale commune avec des variantes à la marge.

## 2. Comment se présente cette ligne centrale ?

- Dans la majorité des cas, après l'organisation générale de la prospective décision du maire ou du président de l'EPCI, fixation des objectifs, désignation d'un chef de projet avec selon le cas des experts externes pour l'assister – six phases peuvent être identifiées pour arriver aux arbitrages – décisions essentiellement politiques :
  - phase 1 : la collecte des données ;
  - phase 2 : la révision des données et la mise en cohérence ;
  - phase 3 : les projections pluriannuelles des investissements ;
  - phase 4 : les projections pluriannuelles du fonctionnement ;
  - phase 5 : la recherche des équilibres ;
  - phase 6 : la synthèse des simulations, la préparation des arbitrages.
- Le schéma ci-après présente la démarche et les différentes phases de l'analyse prospective.



Les phases de calcul peuvent être automatisées à l'aide d'un logiciel tel que celui diffusé par SAGE, partenaire du Club Secteur Public, cf. 3<sup>e</sup> de couverture : [www.sage.fr/collectivites-locales/solution-logicielle-gestion-endettement](http://www.sage.fr/collectivites-locales/solution-logicielle-gestion-endettement)

### 3. En quoi consiste la phase 1 : la collecte des données ?

Le chef de projet doit constituer « sa bibliothèque » prospective. Le contenu de ce petit centre documentaire pour la prospective a été présenté ci-dessus (cf. questions III-10 à III-14). Tous les services de la collectivité sont appelés à fournir les informations nécessaires. Le chef de projet prospective organise cette collecte avec notamment la définition d'un cadre, une forme de présentation et un délai de transmission des informations..., en diffusant les références sur



les coûts antérieurs (rétrospectifs) des activités en cours, voire en présentant pour celles-ci des indicateurs externes (quantitatifs et qualitatifs) selon leurs disponibilités dans une optique de bench-marking c'est-à-dire de comparaison avec des situations à peu près semblables.

#### **4. En quoi consiste la phase 2 : la révision et la mise en cohérence des données ?**

- Face à la multitude des informations recueillies, il convient de les mettre en ordre et de vérifier leur cohérence dans le temps et dans l'espace :

- Cohérence dans le temps.

Pour la réalisation d'un équipement, les crédits seront répartis dans le temps en fonction des différentes étapes, en partant de l'élaboration du cahier des charges, des appels d'offres, de la construction proprement dite, de la réception des travaux avant de prévoir son fonctionnement à la date de son achèvement. On ne peut pas lancer tous les projets, la même année... le même jour...

- Cohérence dans l'espace.

Il est préférable d'effectuer la réfection d'une rue après avoir réalisé les travaux d'assainissement ou d'eau sous cette voirie... !

- Au cours de cette phase de mise en cohérence, on trouvera les principales tâches suivantes :

- La validation de l'exhaustivité de la collecte des données. On évitera au maximum des rajouts ou des compléments significatifs au cours des phases ultérieures.

- La fixation d'un ordre de priorité pour tous les projets.

Pour chaque élu, les projets de ses services, de son domaine de responsabilité sont naturellement prioritaires. Il conviendra donc de préciser cette notion de priorité en la déclinant.

- ✓ *D'une part, sous les formes d'impact : impact sur la population... impact sur l'environnement...*

- ✓ *D'autre part, sous les formes de risques : risques sociaux... risques financiers... risques environnementaux...*

- La mise en cohérence dans le temps avec la vérification des délais : délais d'instruction, délais d'investissement, délais d'exploitation avec les charges induites...

➤ La mise en cohérence dans l'espace communal, avec la vérification de la succession logique des tâches sur chaque espace, avec la coordination des travaux sur l'ensemble du territoire pour éviter ou limiter dans le temps des blocages importants.

– La mise en cohérence organisationnelle: est-ce que le personnel municipal – principalement technique – est disponible pour suivre et piloter les investissements programmés chaque année?

➤ Est-ce que la collectivité dispose, ou peut disposer, des moyens techniques pour réaliser les projets (engins de chantier par exemple)?

– La prise en compte des contraintes externes, réglementaires et intercommunales...

– Le recueil des priorités politiques auprès du maire ou du président de l'EPCI (financières, fiscales, de tarification et extra-financières sociales, environnementales...).

• Au terme de cette phase, les experts disposent d'une « bibliothèque rangée et ordonnée ».

## **5. En quoi consiste la phase 3 : Les projections pluriannuelles des investissements ?**

• L'objectif précis de cette phase est d'évaluer les besoins de financement par autofinancement et par emprunt, année par année. Ce sont les emplois ou dépenses d'investissements diminuées des ressources propres des financements de ces investissements.

### ***Emplois d'investissements – Ressources propres de financement = Besoin de financement***

• Pour les emplois, on placera successivement sur l'échéancier et par année :

– Les crédits de paiement pour les investissements obligatoires c'est-à-dire les investissements récurrents qui concourent au maintien en l'état des principaux équipements de la collectivité. Chaque année, une dotation sera ouverte pour les établissements d'enseignements, les équipements sportifs et culturels, la voirie...

– Les crédits de paiement pour les investissements déjà engagés à achever.

– Les crédits correspondants aux conventions pluriannuelles de financement d'investissements (subventions d'investissements à verser...)

– Les crédits de paiement pour les projets nouveaux. Ils seront placés selon

leurs dates souhaitées et les ordres de priorités.

- Pour les ressources internes de financement des investissements, hors auto-financement et emprunt, on aura :
  - Les subventions ou dotations d'investissements en provenance de l'Etat ou d'autres collectivités en fonction des investissements engagés et à placer au regard de ces investissements.
  - Les produits des cessions d'immobilisations: l'utilisation des réserves foncières sont inscrites pour venir en réduction du besoin de financement.
- La somme des investissements projetés chaque année sera sans doute très importante voire probablement trop importante au regard des tendances du passé et des limites fixées par le maire. D'ores et déjà, des ajustements seront proposés par le chef de projet en concertation avec les élus et services concernés en décalant les projets les moins urgents.
- Plusieurs scénarii de programmes d'investissements possibles, avec leurs besoins de financement, résulteront de cette phase.
- Exemple
  - La collecte des données d'investissements et de financement des investissements pour la collectivité alpha a été synthétisée dans le tableau ci-dessous :

<b>Années</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>Total</b>
<b>Investissements obligatoires</b>	20	20	20	20	20	20	120
<b>Conventions</b>	6	6	4	4	2	2	24
<b>Projets en cours</b>	10	8	5				23
<b>Nouveaux projets</b>							
<b>A</b>	8	12	8	2			30
<b>B</b>		3	8	15	3		29
<b>C</b>	4	11	12				27
<b>D</b>				3	3	6	12
<b>E</b>		4	9	5	4		22
<b>F</b>			1	2	8	12	23
<b>Total des investissements</b>	48	64	67	51	40	40	310
<b>Ressources acquises (dotations, subvention, cessions...)</b>	22	30	32	25	18	16	143
<b>Besoin de financement</b>	26	34	35	26	22	24	167

– Le maire de la ville a fixé comme limite des investissements pour la durée du mandat un volume d'investissement entre 250 et 260 M€. De ce fait il apparaît la nécessité de réduire ou différer des projets. Dans la mesure où ils ont été classés par ordre de priorité, on peut faire apparaître un deuxième tableau plus conforme aux contraintes fixées par le maire :

<i>Années</i>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>Total</b>
<i>Investissements obligatoires</i>	20	20	20	20	20	20	120
<i>Conventions</i>	6	6	4	4	2	2	24
<i>Projets en cours</i>	10	8	5	0	0	0	23
<i>Nouveaux projets</i>							
<i>A</i>	8	12	8	2			30
<i>B</i>		3	8	15	3		29
<i>C</i>	4	11	12				27
<i>D</i>							0
<i>E</i>							0
<i>F</i>							0
<i>Total des investissements</i>	48	60	57	41	25	22	253
<i>Ressources acquises (dotations, subvention, cessions...)</i>	22	29	27	20	12	9	119
<i>Besoin de financement</i>	26	31	30	21	13	13	134

– Cette deuxième synthèse semble a priori plus conforme aux souhaits du maire. Il apparaît toutefois une politique très irrégulière d'investissements qui ne manquera pas de soulever des difficultés ne serait-ce qu'au niveau de l'organisation du travail de pilotage et de contrôle. Un troisième tableau sera proposé pour lisser les investissements dans le temps :

<i>Années</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>Total</i>	<i>Ulté- rieur au mandat</i>	<i>Total géné- ral</i>
<i>Investissements obligatoires</i>	20	20	20	20	20	20	120		120
<i>Conventions</i>	6	6	4	4	2	2	24		24
<i>Projets en cours</i>	10	8	5	0	0	0	23		23
<i>Nouveaux projets</i>									
<i>A</i>	8	12	8	2	0		30		30
<i>B</i>					3	8	11	18	29
<i>C</i>			4	11	12	0	27	0	27
<i>D</i>				3	3	6	12	0	12
<i>E</i>							0	22	22
<i>F</i>				1	2	8	11	12	23
<i>Total des investissements</i>	44	46	41	41	42	44	258	52	310
<i>Ressources acquises (dotations, subvention, cessions...)</i>	21	20	17	20	18	21	117	7	124
								0	0
<i>Besoin de financement</i>	23	26	24	21	24	23	141	45	186

Cette troisième synthèse a permis de réintroduire les projets D et F en fin de mandat, l'engagement des projets est échelonné dans le temps et le volume des investissements est assez régulier au cours du mandat. Des variantes pourront être établies sur les mêmes bases et seront les bases des discussions politiques.

## 6. En quoi consiste la phase 4 : les projections de fonctionnement ?

- L'objectif de cette phase est d'évaluer les capacités d'autofinancement net résultant du fonctionnement. (cf. définition de l'autofinancement net : guide diagnostic financier rétrospectif p.23). Plusieurs cheminements sont possibles pour atteindre ce résultat.
- On peut partir de l'épargne de gestion moyenne récurrente telle qu'elle ré-

sulte des données antérieures en rappelant que l'épargne de gestion est le solde entre les produits réels d'exploitation (comptes 70 à 75) et les charges réelles d'exploitation (comptes 60 à 65) (Cf. guide diagnostic financier rétrospectif p. 21)

- Cette donnée de base est augmentée par:
  - Les ressources nouvelles de fonctionnement attendues
  - Ressources fiscales par:
    - ✓ *augmentation des bases,*
    - ✓ *accroissement de la population ou des entreprises*
    - ✓ *et/ou augmentation des taux*
  - Ressources tarifaires par:
    - ✓ *augmentation des tarifs des prestations*
    - ✓ *et/ou tarification des nouveaux services*
  - Subventions de partenaires ou d'autres collectivités.
- Les économies réalisées sur certains postes de dépenses ou par suppression de certaines activités.
- Cette épargne de gestion moyenne est ensuite réduite avec les augmentations de charges suivantes:
  - les charges induites par les projets nouveaux, (attention au risque de sous-estimation);
  - les charges complémentaires résultant des engagements du passé;
  - les augmentations des dépenses de personnel en fonction des projections et des choix effectués en matière de gestion des ressources humaines;
  - Les réductions éventuelles de produits.
- L'épargne de gestion récurrente + la somme de nouvelles ressources de fonctionnement - la somme des nouvelles charges de fonctionnement donne une épargne de gestion actualisée.
- De cette épargne de gestion actualisée, on soustrait les annuités des emprunts souscrits (intérêts et remboursements en capital). Le résultat obtenu est une capacité d'autofinancement net:

*Épargne de gestion récurrente*  
 + *surplus attendus de produits réels*  
 + *économies de charges réelles envisagées*  
 - *Surplus de charges réelles attendus*  
 - *Réduction de produits réels*  
 = *épargne de gestion actualisée*  
 - *annuités des emprunts (intérêts et capital)*  
 = *capacité d'autofinancement net*

• D'ores et déjà, si cette capacité d'autofinancement net s'avérait négative, il serait nécessaire de réduire les charges nouvelles ou d'augmenter les ressources en restant toutefois réaliste. On ne peut passer à l'étape suivante que si la capacité d'autofinancement net est positive pour chaque exercice.

## **7. En quoi consiste la phase 5 : la recherche des équilibres ?**

- L'objectif de cette phase est de rechercher les modalités de la couverture des besoins de financement des investissements (phase 3) par les capacités de financement telles qu'elles résultent du fonctionnement (phase 4) et par la dette nouvelle à évaluer.
- Deux tâches sont incluses dans cette phase :
  - Le calcul des équilibres.
  - Les analyses de sensibilité.

## **8. En quoi consiste le calcul des équilibres de la phase 5 ?**

- Le calcul des équilibres se fait année par année.
- Pour la première année de la prospective, il est calculé le solde entre la capacité d'autofinancement nette et le besoin de financement des investissements.
- Si ce solde est positif : aucune dette nouvelle ne devrait être proposée et on peut poursuivre l'étude des équilibres pour la 2<sup>e</sup> année.
- Si ce solde est négatif – cas le plus fréquent – le rétablissement de l'équilibre ne peut se réaliser dans un premier temps que par un emprunt.
- Cette nouvelle dette va générer sur la base d'un taux moyen d'intérêt (le taux moyen de la période) et d'une durée moyenne d'emprunt entre 10 et 15 ans (voire plus ou moins selon le type d'investissements proposés et leur durée

d'amortissement) de nouvelles annuités qui seront à inscrire dans les simulations de fonctionnement des exercices ultérieurs (phase 4 projections de fonctionnement).

– Un premier test est effectué consistant à vérifier que les capacités d'autofinancement net des années ultérieures, modifiées par cette nouvelle dette du premier exercice, restent toujours positives. Si tel n'est pas le cas, cela signifie que la collectivité est dans une phase de surendettement puisque, a priori, elle sera obligée d'emprunter les années suivantes pour rembourser ses emprunts d'aujourd'hui. Plusieurs leviers de manœuvre sont à la disposition des experts:

➤ Soit du côté des investissements :

✓ *en différenciant certains investissements de projets de ce premier exercice et en veillant à ne pas modifier l'enveloppe réservée aux investissements obligatoires récurrents;*

✓ *ou en utilisant davantage de réserves foncières pour réduire l'écart entre le besoin de financement et la capacité d'autofinancement.*

➤ Soit du côté du fonctionnement :

✓ *en augmentant les produits d'exploitation - hausse de la fiscalité ou de la tarification;*

✓ *ou en réduisant les charges en respectant le principe de prudence c'est-à-dire en ne réduisant pas sur papier des charges qui dans les faits sont difficilement ou très lentement compressibles.*

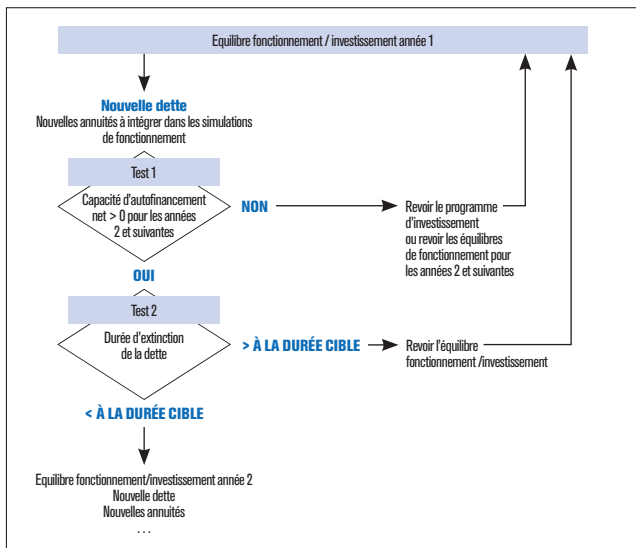
– On peut en outre utiliser un deuxième test avec le volume total d'endettement et la durée d'extinction de la dette. Compte tenu du nouveau volume de la dette, quelle est la durée d'extinction de la dette ? Cette durée passe-t-elle au-delà du seuil fixé par le maire ?

• Lorsque les tests 1 et 2 sont positifs au terme de la première année, on passe à la deuxième année de la prospective et le raisonnement se poursuit comme pour le premier exercice... Puis on passe à la 3<sup>e</sup> année et ainsi de suite sur la durée de la prospective (voir schéma ci-contre).

## 9. En quoi consistent les analyses de sensibilité ?

• Avant de proposer aux élus différentes projections équilibrées et pour les aider à effectuer des choix, il est utile d'évaluer l'impact sur l'équilibre d'une faible variation en hausse ou en baisse d'une variable de produits ou de charges.





- Les études de sensibilité porteront le plus souvent sur les variables suivantes: la fiscalité, la durée d'extinction de la dette, les charges de personnel, la variation de l'épargne de gestion...

## 10. En quoi consiste l'analyse de sensibilité sur la fiscalité?

- L'objectif est d'évaluer l'incidence d'une variation d'un point de fiscalité sur le montant des investissements
  - Un point de fiscalité en hausse (ou en baisse) de telle ou telle taxe augmente (ou diminue) la capacité d'autofinancement net de X k€ et, compte tenu d'un taux moyen d'emprunt fixé à 50% du montant des investissements, ce point de fiscalité peut permettre, toutes choses étant égales par ailleurs, d'engager (ou de réduire) un investissement d'un montant de 2 X k€.

– Exemple:

- La collectivité beta a voté un taux de taxe d'habitation de 12,54 % qui s'applique sur la base de 3 230 k€. Il en résulte un produit fiscal attendu de 405k€
- En augmentant d'un point la fiscalité TH c'est-à-dire en passant de 12,54 à 12,64 % le surplus de recettes obtenus sera de 3.3 k€
- Cette marge de manœuvre peut être utilisée pour du fonctionnement – subvention complémentaire à une association ou contribution très faible à un recrutement (puisque un recrutement en catégorie C peut être évalué avec toutes les charges directes et indirectes à 30 k€) - ou pour de l'investissement pour un montant entre 6 et 7 k€ à supposer que la collectivité ne soit pas dans une situation de surendettement

## 11. En quoi consiste l'analyse de sensibilité sur la durée d'extinction de la dette

L'objectif est d'évaluer l'incidence d'une variation d'une année de la durée d'extinction de la dette sur le volume de la dette et, de ce fait, sur le volume des investissements.

– Si on augmente le délai d'extinction de la dette d'une année, cela permettra à la collectivité d'avoir un supplément de dette de Y k€ et de financer des investissements complémentaires de 2 k€ sur la base des hypothèses précédentes. Si toutefois on augmente le délai d'extinction de la dette, il conviendra toutefois de veiller à ce que ce soit uniquement pour des investissements de longue durée.

– Exemple:

- La collectivité gamma dégage un autofinancement brut (capacité d'autofinancement affectée au remboursement de l'emprunt) de 284 k€ et a un volume de dette de 2 130 k€
- Le délai théorique d'extinction de la dette est donc de :  $2\,130/284 = 7,5$  années
- L'augmentation de ce délai théorique d'extinction de la dette à épargne constante de 1/10 d'année soit de 7,5 à 7,6 donne un volume possible de dette complémentaire de 28 k€ qui doit permettre – toutes choses étant égales par ailleurs – d'engager un investissement valorisé entre 35 et 50 k€ selon les subventions auxquelles il peut être éligible.

## 12. En quoi consiste l'analyse de sensibilité sur les charges de personnel ?

L'objectif est d'évaluer l'impact d'une variation du poids des charges de personnel sur l'équilibre global par incidence successive sur l'épargne de gestion actualisée, puis sur la capacité d'autofinancement net et sur le volume de la dette avec, selon le sens de la variation, une réduction ou une augmentation possible des investissements.

Si j'augmente ou si je réduis de 1 % le poids des charges de personnel en monnaie courante (revalorisation de carrière, titularisation des vacataires, recrutements complémentaires ou, inversement, non remplacement ou remplacement différé...) dans les charges de fonctionnement, toutes choses étant égales par ailleurs, quelle sera l'incidence sur l'équilibre financier et par incidence sur la capacité pour la collectivité de réaliser ses projets ?

## 13. Quel est le contenu de la phase 6 : Synthèse des simulations – préparation des arbitrages ?

- La phase 5 était principalement une phase d'experts internes et /ou externes. Il convient maintenant de présenter le travail aux élus sans rentrer dans le détail de tous les tests successifs pour construire l'équilibre.

- En fonction des critères retenus par le maire ou le président de l'EPCI et son équipe (volume d'investissements maximum, politiques tarifaire et fiscale, mode de gestion...), les experts retiendront 5 ou 6 simulations avec une mise en forme pédagogique comprenant les éléments suivants :

- Contenu de la simulation (quels projets envisagés et quand...), tableaux synthétiques des équilibres, indicateurs financiers (taux d'épargne taux de fiscalité, taux d'investissement...), conditions de cette simulation, avantages et risques.

- Cette mise en forme peut se réaliser sous la forme d'une fiche par scénario (lire p.36) distribuée aux élus avant une session ou séminaire de travail sur la prospective.

Collectivité

SIMULATION

1

Date

**1: Contenu de la simulation : quels projets et quand ?....**

**2: Tableau d'équilibre financier**

Année		1	2	3	4	....
+ Epargne de gestion récurrente						
+ Variations de produits de fonctionnement						
dont variation des produits fiscaux						
- Variations de charges de fonctionnement						
dont charges de personnel						
= Epargne de gestion actualisée						
- Annuités d'emprunts						
= Capacité d'autofinancement net						
- Investissements obligatoires						
- Projets	A					
	B					
	C					
	D					
+ Ressources propres d'investissements						
Emprunts						
Equilibre fonctionnement investissement						
Volume total de la dette de la collectivité						

**3: Indicateurs**

Délais de remboursement des emprunts  
Fiscalité  
Charges d'exploitation par habitant  
Volume total d'investissement (CP)

**4: Conditions de réalisation de cette simulation**

**5:Avantages associés à ce scenario**

**6:Inconvénients /risques associés à ce scenario**

**7: Précisions complémentaires**

# V. Comment faire vivre le prospectif : des simulations aux réalisations par les décisions

## 1. Quelles sont les clés de l'arbitrage ?

Pour choisir le scénario qui servira de « boussole » pour l'action de la collectivité, les élus disposent d'indicateurs multicritères se rattachant à des angles d'approche différents et complémentaires : angles politique, social, économique et financier. Nous ne retiendrons ici que les indicateurs financiers.

## 2. Quels sont les critères financiers de l'arbitrage ?

De nombreux critères financiers peuvent être retenus. Les experts proposent le plus souvent les critères suivants : délai d'extinction de la dette, pression fiscale, taux de rigidité...

## 3. Comment le critère délai d'extinction de la dette est-il utilisé pour les arbitrages ?

- Dans le guide diagnostic financier rétrospectif des collectivités territoriales, la définition, les modalités de calcul et d'appréciation de ce critère ont été définis (cf. guide pratique diagnostic financier rétrospectif, p. 28).
- Pour chaque simulation, le délai d'extinction de la dette sera calculé.
- Une valeur cible sera retenue en fonction d'une part d'un consensus d'experts et d'autre part de la nature des investissements de la collectivité.
  - Le délai moyen de 8 ans admis aujourd'hui sera orienté vers une valeur supérieure si les investissements engagés par la collectivité ont plutôt une durée

relativement longue (nombreux investissements immobiliers par exemple...).  
– Ce délai sera orienté vers une valeur inférieure si les investissements sont en majorité amortissables sur une durée moyenne ou courte.

- Le principe de prudence consistera à émettre des réserves sur les scénarii pour lesquels la valeur cible est systématiquement dépassée.

#### **4. Comment le critère pression fiscale est-il utilisé pour les arbitrages ?**

Le critère pression fiscale repose sur l'évolution des taxes locales. Toutefois l'utilisation de ce critère doit être avisée :

- d'une part, la pression fiscale de la collectivité doit être vue en relation avec la pression fiscale de l'intercommunalité ;
- d'autre part, la pression fiscale doit être mise en relation avec les services rendus.

#### **5. Comment le critère du taux de rigidité est-il utilisé pour les arbitrages ?**

Le taux de rigidité est le pourcentage de charges fixes ou quasi fixes dans les charges de fonctionnement. L'évolution de ce taux est un critère, parmi d'autres, de la capacité d'adaptation aux évolutions inéluctables économiques, sociales, démographiques... Une augmentation du taux de rigidité surtout au-delà de 50 % des charges réelles de fonctionnement réduit la capacité d'adaptation aux innovations aux mutations.

#### **6. Comment la décision d'arbitrage est-elle prise et validée ?**

L'arbitrage sur un scénario est une décision du maire ou du président de l'EPCI avec son équipe. Même si un vote du conseil n'est pas requis, il s'agit toutefois d'une décision stratégique qui doit être débattue et partagée par l'ensemble des élus.

#### **7. Quelle communication est envisagée pour le prospectif ?**

- Cette décision politique doit rapidement être communiquée en détail au personnel communal. C'est le sens donné au travail de tous les collaborateurs de la collectivité. Cette communication n'est pas réservée aux cadres. Des formes et des modalités de présentation différentes peuvent être envisagées selon les niveaux de responsabilité.

- Cette décision politique doit aussi être communiquée à la population. C'est une manière de rendre la gestion locale transparente et d'intéresser les citoyens.
- Dans les villes importantes, il peut être envisagé une communication spécifique aux conseils de quartier. Parmi les moyens de communication les plus souvent utilisés on notera :
  - le journal municipal ;
  - l'édition d'une plaquette ;
  - le site internet de la collectivité.

## **8. La prospective retenue en début de mandat est-elle figée ?**

Une prévision n'est pas une « prédiction ». Les réalisations sont très rarement conformes aux prévisions. La prospective n'est-elle qu'un simple acte académique ? Sans prévision à moyen et long terme on ne peut aller que « dans le mur ». Il est donc nécessaire d'adapter cette prévision.

## **9. Quand doit-on revoir la prospective ?**

Chaque année, après le compte administratif ou avant le budget, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB), on comparera les réalisations avec la prévision. Des écarts plus ou moins importants seront constatés et analysés et donneront lieu à l'actualisation de la prospective retenue.

## **10. Comment s'effectue cette actualisation ?**

- D'une part, on constate des décalages :
  - dans le temps qui vont entraîner des déplacements de valeurs sur l'échéancier du prospectif ;
  - en valeur : augmentation ou réduction des produits ou des charges.
- D'autre part, à la marge sans doute, il faudra intégrer de nouveaux projets, de nouvelles prestations voire envisager la suppression de certaines activités initialement prévues...
- Enfin de nouvelles contraintes externes (exogènes) seront probablement apparues. Elles seront à intégrer :
  - contraintes réglementaires et administratives (nouvelles instructions...);
  - contraintes économiques ;
  - contraintes territoriales.

# VI. Synthèse : lancer un appel d'offres pour une assistance à une démarche prospective

Exemple de contenu de la partie technique d'un appel d'offres pour une collectivité territoriale de petite dimension. (5 000 habitants)

**Objet du marché:** réalisation d'une mission de diagnostic financier rétrospectif et prospectif.

**Durée du marché:** le prestataire retenu devra exécuter sa mission en 3 semaines maximum suivant la réception de la notification prévue le JJ.

## Caractéristiques particulières:

- Analyse rétrospective à partir des études réalisées par le service des finances publiques pour les années N-5 à N-1, mise à jour en fonction des éléments disponibles pour N:
  - identification des marges de manœuvre;
  - présentation des forces, faiblesses et risques de la collectivité.
- Analyse prospective en fonction des éléments disponibles pour N et des projets du conseil municipal:
  - étude de la capacité pour la collectivité de réaliser l'ensemble des projets envisagés sur la période du mandat;
  - analyse de l'évolution de l'endettement en fonction des projets d'investissement, jusqu'en N+6;
  - impact des projets sur la fiscalité.
- Présentation du diagnostic et de sa conclusion en réunion publique avant le vote du budget pour N+1 à intervenir au plus tard le JJ+30.



- L'offre devra présenter une note méthodologique, l'expérience des intervenants et le planning de réalisation, ces trois documents servant de base à la notation de l'offre (cf. critères de choix ci-après).

### **Critères de choix des offres:**

Offre économique la plus avantageuse appréciée en fonction des critères :

1. La valeur technique de l'offre (40 %) jugée plus particulièrement sur la proposition méthodologique et les compétences des personnes affectées à la mission.
2. Le délai de réalisation (40 %) jugé plus particulièrement sur la proposition de planning.
3. Le prix (20 %).

L'offre devra contenir :

- une note méthodologique ;
- une présentation des intervenants ;
- un planning de réalisation ;
- un budget de la mission.

---

Imprimé par Vincent à Tours  
n° d'impression : 101 11 100029  
Dépôt légal : novembre 2011



Le Courrier des maires utilise des papiers issus de forêts gérées durablement  
et de sources contrôlées.

**Pilotez et communiquez**  
votre stratégie  
d'investissement !

**Sage Collectivités Locales**

- Sage Financements
- Sage Patrimoine
- Sage LF
- Sage Stratégie Financière
- Le Portail Sage



**Sage Collectivités Locales**

35 rue de la Gare • 75019 Paris  
Tél. : 01 58 21 61 61 • Fax : 01 58 21 61 00  
infoCL@sage.com  
www.sage.fr/collectivites-locales

**sage**



Pour vos marchés de services et notamment ceux du conseil aux collectivités, l'article 40 du code des marchés publics du 1<sup>er</sup> août 2006 dispose que l'acheteur doit apprécier si « *compte tenu de la nature ou du montant [...] des services en cause, une publication dans un journal spécialisé correspondant au secteur économique concerné est par ailleurs nécessaire pour assurer une publicité conforme aux principes mentionnés à l'article 1<sup>er</sup>* »

**L'Ordre des Experts-Comptables  
met à la disposition des acheteurs publics  
ses sites Internet :  
[www.experts-comptables.fr](http://www.experts-comptables.fr)  
&  
[www.secteurpublic.asso.fr](http://www.secteurpublic.asso.fr)**

Ces sites permettent d'informer et d'accompagner l'ensemble des professionnels sur les appels d'offres relatifs aux missions de conseil qu'ils conduisent au quotidien dans les collectivités.

Un catalogue non exhaustif de ces missions, avec descriptif synthétique, est présenté aux acheteurs et accessible sur les deux sites.

**Pour toutes ces missions de Conseil,  
n'hésitez pas à communiquer vos offres  
sur les sites de l'Ordre !**