

Miser sur les municipalités : assistance de la Banque mondiale à la région Moyen-Orient et Afrique du Nord

Appui de la Banque

Tableau 1: Récapitulatif du portefeuille de PDM, 1998–2008

Achevés (nombre)	8
PDM achevés (satisfaction en pourcentage)	63
PDM en cours (nombre)	10
Engagements de la BIRD (en millions de dollars)	652
Engagements de l'IDA (en millions de dollars)	94
Engagements de la Banque par PDM achevé (en millions de dollars)	37
Engagements par PDM en cours (en millions de dollars)	55
PDM à caractère global (nombre)	6
PDM à caractère spécifique (nombre)	12
Pays servis (nombre)	8
Municipalités servies (nombre)	379

Source : données de la Banque mondiale.

Note : BIRD = Banque internationale pour la reconstruction et le développement ; IDA = Association internationale de développement ; PDM = Projet de développement municipal.

Environ 180 millions de personnes vivent dans les villes de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, soit près de 57 % de la population totale. Durant les dix années comprises entre 1998 et 2008, la Banque mondiale détenait un portefeuille de 18 projets de développement municipal (PDM) couvrant huit pays de la région. Les 845 millions de dollars engagés par la Banque visaient principalement à renforcer la gestion municipale de 379 municipalités en Tunisie (4 projets), en Cisjordanie et à Gaza (4), en République du Yémen (3), en Jordanie (2), au Liban (2), en République arabe d'Égypte (1), en République islamique d'Iran (1) et au Maroc (1). Plus de 70 % des projets se trouvent dans la tranche inférieure de la catégorie des pays à revenu intermédiaire, 17 % dans les pays à revenu intermédiaire et 11 % dans les pays à revenu intermédiaire de la frange supérieure. Le portefeuille de la région couvrait l'ensemble des pays dont une forte proportion des populations urbaines (plus de 15 millions), exception étant faite de l'Algérie.

Résultats du portefeuille

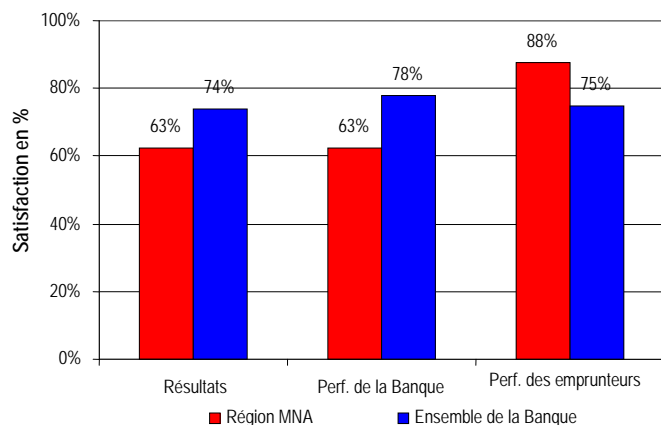
Quelque 63 % des PDM achevés dans la région ont reçu une note satisfaisante et la performance de la Banque a elle aussi été jugée satisfaisante 63 % du temps ; des résultats qui se situent en dessous des moyennes de la Banque. En revanche, 88 % des PDM ont obtenu une note satisfaisante au titre de la performance de l'emprunteur, soit un score supérieur aux moyennes

de la Banque. Ce décalage reflète bien les efforts notables déployés par l'emprunteur en Cisjordanie et Gaza où des facteurs exogènes liés au conflit ont empêché le projet d'obtenir des résultats conséquents.

Exécutés en Tunisie et en Cisjordanie et Gaza, les PDM ayant donné les meilleurs résultats de la région ont chacun été jugés satisfaisants pour leurs réalisations et pour les performances de la Banque et de l'emprunteur. **Tunisie I**, un projet à caractère global d'assistance à 257 municipalités du pays, a produit d'excellents résultats qui perdurent plus de huit ans après son achèvement. Non seulement les municipalités participant au PDM ont-elles augmenté leurs recettes plus que les autres municipalités, mais elles ont aussi multiplié par deux leurs prévisions de solde positif de la balance courante. Le projet a aidé la municipalité isolée de Kasserine (82 000 habitants) à réhabiliter la délégation d'Ezzouhour et contribué à la maintenir en bon état, grâce à un entretien de qualité, parfois avec la participation de la population résidente.

Le succès de **Cisjordanie et Gaza III** tient davantage de la réalisation d'objectifs modestes centrés sur la réparation d'infrastructures municipales endommagées durant l'*intifada* plutôt que de la fourniture de prestations entièrement nouvelles. En dépit des conditions difficiles rencontrées, la mise en œuvre du projet a été concluante et a permis d'effectuer des réparations de manière opportune et efficace, en partie grâce à l'enthousiasme et à la ferme adhésion des autorités locales.

Figure 1 : Résultats du portefeuille de PDM, ex. 98-08



Source : étude spéciale de l'IEG.

Note : PDM = Projet de développement municipal.

Contrairement aux attentes, le projet marocain de développement municipal a obtenu mauvais résultats, n'étant pas parvenu à accroître le nombre de logements de la ville historique de Fez qui compte 964 891 habitants. Le ratio de mobilisation des investissements publics et privés pour la réhabilitation de la Medina, dont on espérait qu'il atteindrait l'objectif de 1 sur 3, se maintiendra probablement au niveau 1 sur 1. Cependant, la municipalité de Fez a fait l'objet d'une réorganisation assortie du regroupement de six collectivités locales durant la période de restructuration du projet en 2003, la gestion municipale s'en étant trouvée améliorée sur le plan technique, mais pas dans le domaine financier. **Cisjordanie et Gaza I** a également enregistré des résultats insuffisants. Le projet a démarré au moment de l'*intifada* de 2000 et de la réplique que l'armée israélienne y a apportée. En raison d'évènements indépendants des prérogatives du

projet, le PDM n'a pu jouer aucun rôle efficace dans le système national, ni au niveau central ni à l'échelon des pouvoirs locaux, comme il en avait été émis le vœu.

Tableau 2 : Concentration du portefeuille régional sur la gestion municipale

Proportion de l'ensemble des PDM dont la conception est centrée sur :		
	Achevés	En cours
<i>La planification urbaine</i>		
sur la base des objectifs (%)	25	20
sur la base des composantes (%)	38	30
<i>Les finances municipales</i>		
sur la base des objectifs (%)	50	20
sur la base des composantes (%)	75	92
<i>La prestation de services</i>		
sur la base des objectifs (%)	100	70
sur la base des composantes (%)	100	80
Nombre total de PDM	8	10

Source : Étude spéciale de l'IEG.

Note : PDM = Projet de développement municipal.

Amélioration de la planification urbaine

Il faut davantage d'informations

Les projets de développement municipal de la région mettent rarement les informations à la disposition de la gestion municipale. Les meilleurs résultats ont été obtenus par le projet **Tunisie I**, même si les informations concernées auraient pu être plus largement accessibles aux municipalités elles-mêmes pour les aider à améliorer leur gestion. Les informations détaillées relatives aux résultats financiers sont restées entre les mains de l'Agence nationale de financement et d'appui aux municipalités. Un projet plus récent, **Jordanie I**, vise à améliorer l'information sur les finances municipales au niveau national, ainsi que l'information destinée à la gestion du patrimoine à l'échelon municipal.

Suivi et évaluation

Très peu d'informations existent sur le degré d'utilisation des cadres de suivi et évaluation par les projets de la région. Dans les cas où existaient des indicateurs de performance, ils avaient principalement trait aux produits (c'est-à-dire à la forme que prennent les composantes du projet) plutôt qu'aux accomplissements (c'est-à-dire à la réalisation des objectifs du projet). Même dans ces cas, les données de référence étaient rarement disponibles.

Par exemple, le projet **République du Yémen I** ne disposait pas de données de référence sur les conditions qui prévalaient avant l'exécution du projet ; de telles informations auraient permis de suivre l'impact que les nouvelles canalisations et les branchements résidentiels ont pu avoir sur l'amélioration de l'adduction d'eau. Dans le cas du projet **Tunisie II** sur le suivi et l'évaluation, les indicateurs de performance choisis ont mesuré les produits issus du projet, tels que la fourniture de l'assistance technique, plutôt que de porter sur l'objectif du projet qui était d'améliorer la gestion du secteur public à l'échelon municipal, objectif pour lequel la conception du projet ne

prévoyait pas d'informations sur les conditions ou les cibles de référence. L'estimation faite par le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) indique que ce projet à lui seul représente un quart de la totalité des investissements effectués dans le pays durant la période 1997-2003 au cours de laquelle il a été exécuté. Malgré cette place prééminente, le volet suivi et évaluation n'a pas permis de montrer l'impact du projet, à l'exception du niveau des services municipaux dans le pays en général.

La mise en œuvre de **Cisjordanie et Gaza IV** s'est faite dans les conditions extrêmement difficiles de l'*intifada*. Face à la nécessité pressante de planifier et de fournir des services d'urgence dès le début du projet, les indicateurs de référence n'ont pas été adéquatement définis. De manière globale, l'inadéquation des informations sur les processus de l'administration a persisté, notamment les données sur le budget et les allocations de fonds qui auraient dû gagner en qualité dans le cadre du projet.

Planification urbaine et aménagement du territoire

Peu de gains ont pu être réalisés dans le domaine du renforcement des capacités de planification de la région. Sous le projet **Cisjordanie et Gaza I**, trois municipalités ont préparé pour la première fois des plans de développement sur trois ans.

Planification et stratégies d'investissement

Cet aspect n'était pas non plus une caractéristique courante des PDM de la région. **Tunisie II** exigeait de 76 municipalités qu'elles préparent des plans d'investissement pour être admissibles aux financements prévus par le projet au titre des infrastructures municipales, mais l'incertitude plane sur le nombre exact de municipalités qui ont effectivement préparé ces plans.

Amélioration de la gestion des finances municipales

Une meilleure gestion financière

Dans le cadre des projets **Tunisie I et II** mis en œuvre au cours de la période allant de 1993 à 2003, la gestion financière d'une proportion élevée des 257 municipalités bénéficiant de l'assistance des projets s'est améliorée, ce qui a entraîné de meilleurs résultats financiers. Le renforcement de la gestion financière visait initialement à favoriser le décaissement rapide des prêts pour financer les investissements locaux prioritaires ; cette évolution a ensuite donné lieu à l'adoption de systèmes comptables informatisés dans quelque 32 municipalités pour la première fois, et ont suivi la pratique des budgets sur trois ans et la sous-traitance des services municipaux.

La municipalité d'Ariana (237 395 habitants) est devenue l'un des 10 districts à se classer aux premiers rangs de la collecte des recettes fiscales ; au plan démographique, elle occupe le 23^e rang et, après avoir rendu son administration fiscale plus efficace au terme de sessions de formation intensive de ses fonctionnaires, la municipalité d'Ariana s'est dotée d'un centre de formation municipale spécialement mis sur pied par le projet. Au total, 10 000 fonctionnaires de l'administration centrale et des collectivités territoriales ont été formés dans le cadre du projet, soit plus de 50 % des employés municipaux tunisiens au cours de cette période.

Le projet **République du Yémen I**, a permis de faire de la gestion municipale une réalité du système local d'approvisionnement en eau, la régie des eaux de Sana'a (1,9 million d'habitants) étant devenue une société entièrement autonome capable de couvrir ses charges d'exploitation, ce qui constitue une première dans ce secteur ; quelque 12 autres municipalités ont aussi suivi cette évolution. Dans le cas de **Cisjordanie et Gaza II**, la gestion des finances municipales avait commencé à s'améliorer, les collectivités locales ayant démarré le prélèvement de frais de collecte des déchets solides par exemple, mais la dégradation de la situation au plan de la sécurité après 2000 a ralenti tout progrès ultérieur.

Mobilisation des recettes propres

Tunisie I a produit d'excellents résultats qui perdurent à ce jour. Les municipalités participantes ont non seulement augmenté leurs recettes propres, plus que les autres municipalités, mais elles ont en outre multiplié par deux leurs soldes positifs de la balance courante, comparé au résultat visé. Par exemple, dans la municipalité de Monastir (64 222 habitants) les recettes propres exprimées en pourcentage du total ont augmenté de 30 à 38 % entre 1991 et 1998. Les ressources des municipalités tunisiennes leur ont permis de financer plus d'investissements qu'envisagés initialement. Au titre de **Tunisie II**, plusieurs municipalités ont pu se servir de ces recettes additionnelles pour rembourser des dettes à court terme et constituer une épargne nette. Le PDM du **Maroc** a contribué à améliorer le recouvrement des coûts et mobiliser des ressources internes et externes sans provoquer de déficit ni l'inflation, afin de pouvoir financer de petits investissements effectués par la municipalité de Fez. Il s'en est suivi un résultat positif pour un projet qui, par ailleurs, n'a pas atteint ses objectifs.

Solvabilité des municipalités et gestion de la dette

Le projet **Tunisie I** a permis à 257 municipalités de s'initier à la gestion de crédit. En tant qu'organisme responsable de l'exécution du projet et service chargé du recouvrement des créances municipales, l'Agence de financement et d'appui aux municipalités a vu se renforcer sa propre solvabilité lorsqu'il lui a été administré la cote de crédit AA+ et a lancé avec succès son émission obligataire sur le marché local pour un montant de 23,5 millions de dollars.

Participation des institutions financières du secteur privé

Seule une proportion infime des PDM de la région ont assigné un rôle spécifique au financement du secteur privé pour aider à renforcer la gestion municipale. À l'exception de l'émission obligataire organisée dans le cadre de **Tunisie I**, il y a peu de raisons de penser que des efforts concertés ont été fournis par les PDM de la région pour encourager le financement privé des services municipaux. Même dans le cadre de ce projet, seuls des financements privés de taille modeste ont été effectués à l'échelle des municipalités ; c'est le cas des travaux de conception détaillée des services concernant les sites historiques de Monastir. La participation privée d'envergure espérée par le projet **République du Yémen I** au titre de la régie municipale des eaux de la ville de Sana'a n'a pas encore eu lieu. Dans le cas de **Cisjordanie et Gaza II**, les investisseurs privés sur qui les concepteurs du projet avaient initialement compté pour financer certains investissements municipaux se sont abstenus, à mesure que le conflit prenait de l'ampleur en 2000.

Amélioration de la prestation de services

Priorités des investissements

Seuls deux PDM ont eu recours à des estimations de taux de rentabilité économique pour évaluer l'ordre de priorité des investissements effectués dans le cadre du projet et pour mesurer l'efficacité des accomplissements du projet une fois achevé. Une analyse prudente du projet **Cisjordanie et Gaza III**, après son achèvement, indique un taux de rentabilité économique très élevé de 55 %, ce qui est supérieur à l'estimation de 47 % avancée lors de l'évaluation du projet.

Les aménagements apportés dans le cadre du projet aux infrastructures des secteurs routiers et de l'hydraulique de 10 municipalités représentant 76 % de la totalité des coûts ont donné lieu à des flux d'avantages substantiels, comparé à l'hypothèse de base où abstraction est faite de l'existence du projet. À l'achèvement, le projet **République du Yémen I** affichait un taux de rentabilité économique de 28 % (contre 25 % au stade de l'évaluation), une preuve des gains considérables réalisés lorsque l'approvisionnement en eau des municipalités passe d'un système plutôt coûteux de livraison d'eau par citerne à un système à coût faible de réseau d'adduction d'eau. En plus de mettre en évidence les résultats positifs des projets en soi, ces exemples donnent la preuve de l'applicabilité du principe des taux de rentabilité économique, y compris dans les contextes les plus difficiles.

Passation des marchés

Il y a peu de raisons de penser que les municipalités ont pris en main la passation des marchés dans une région où cette responsabilité a presque toujours été assumée par l'État. Au titre de **République du Yémen I**, les retards accusés ont été causés par la répartition des responsabilités de passation de marchés entre la régie autonome des eaux de la municipalité de Sana'a et le ministère de l'Énergie et de l'eau. Enfin de compte, c'est le ministère qui a supervisé l'appel d'offres international pour la réalisation des travaux, ce qui a permis de réaliser des économies dès le départ, bien que les acquis aient été réduits à néant par les fluctuations défavorables du taux de change.

Exploitation et entretien

La région a enregistré des résultats mitigés. Dans le contexte du projet **Tunisie I** par exemple, la municipalité isolée de Kasserine qui compte 82 000 âmes a réhabilité la délégation d'Ezzouhour et a pu la maintenir en bon état grâce à un entretien de qualité, parfois avec la participation de la population résidente. Les résultats peuvent toutefois varier à l'échelon municipal dans le cadre d'un même projet. Les responsables de la municipalité d'Ariana (237 395 habitants) ont perçu des avantages à négliger l'entretien courant dans les zones réhabilitées. Ils ont considéré qu'en laissant bloqués les ouvrages de drainage et défoncées les chaussées, ils augmenteraient leurs chances de recevoir l'aide de l'État pour financer le remplacement pur et simple des ouvrages endommagés. Le principal défaut du projet **République du Yémen I** qui aura été un exemple de succès par ailleurs a été son incapacité d'assurer une exploitation permanente adéquate et l'entretien des installations construites dans le cadre du projet.

Services – Les secteurs les plus touchés

L'infrastructure et les services municipaux ont enregistré le nombre le plus élevé d'objectifs dans les PDM de la région. La réhabilitation des quartiers à faible revenu, la construction de chaussées et d'ouvrages de drainage en milieu urbain, l'adduction d'eau et l'assainissement de base, ainsi que d'autres améliorations apportées au cadre de vie, la gestion des déchets solides par exemple, tels sont les secteurs pour lesquels les PDM ont cherché à renforcer la gestion municipale.

Les résultats obtenus par les PDM dans la réhabilitation comme dans l'aménagement des rues et routes urbaines restent mitigés. **Cisjordanie et Gaza I** par exemple, a permis de réaliser des travaux de réhabilitation prévus et de réparer des dégâts causés par le conflit. Cela s'est fait par le biais de 54 sous-projets de réparation de dégâts répartis dans 9 municipalités, dépassant parfois les objectifs ciblés, comme dans le cas de 184 kilomètres de routes construites alors que l'objectif visé était 100 kilomètres. La fermeture de la frontière survenue par la suite a cependant empêché d'utiliser les actifs physiques, lesquels pourraient se dégrader faute d'entretien. Le projet **Cisjordanie et Gaza III** a conclu avec succès deux projets routiers (13,2 kilomètres) et réhabilité 67 kilomètres de routes, autant d'améliorations ayant contribué à réduire les frais et le temps de déplacement de près de 50 % dans la zone de projet.

Le projet **Cisjordanie et Gaza IV** a couvert 61 municipalités par le truchement de 2 200 sous-projets dans les secteurs eau et assainissement, routes, électricité et gestion des déchets solides, mais l'on n'est pas certain de la mesure dans laquelle cela aura contribué à accroître ces services. Dans le cas de **Tunisie I**, le nombre de sous-projets financés et les dépenses s'y rapportant ont dépassé les attentes respectivement de 250 % et de 50 %, mais leur incidence sur les niveaux de service n'a pas été exhaustivement étayée. L'amélioration de l'état des rues a permis aux populations d'avoir un meilleur accès à leurs lieux de résidence et de travail, ce à quoi s'ajoutent le drainage et un éclairage public adéquats dans les zones centrales et résidentielles des villes clientes. L'approche participative adoptée par de nombreuses municipalités a incité les populations à participer aux coûts de certains aménagements, ainsi qu'en témoigne l'IEG dans le cas de Kasserine où 50 responsables communautaires ont rencontré les fonctionnaires de l'administration locale pour identifier les investissements prioritaires de leurs quartiers. Ce dialogue semble avoir favorisé une meilleure compréhension de la nécessité de recouvrer les coûts. Deux fois plus d'impôts directs étaient collectés à Kasserine après qu'avant l'exécution du projet.

Le projet **République du Yémen I** a contribué à améliorer le cadre de vie dans le quartier Akama de la municipalité de Sana'a en réduisant les incidences d'inondation de zones d'habitation par les eaux usées non épurées, cela ayant pu se faire par le branchement de 7 500 ménages supplémentaires au réseau d'évacuation des eaux usées, un niveau sept fois supérieur à l'objectif initial. L'adduction d'eau a aussi augmenté, bien que n'ayant pas atteint le niveau ciblé, seulement 5 000 ménages sur les 18 500 prévus ayant été raccordés au réseau. Cela étant, en dépit du remplacement de 21 500 compteurs d'eau et de la réhabilitation de 30 kilomètres de canalisations, le projet n'est pas parvenu à réduire le volume d'eau non comptabilisée.

Le projet **Cisjordanie et Gaza II** a permis de construire ou de réhabiliter 64 kilomètres de canalisations d'eau (de même que 77 kilomètres de routes qui ont plus d'une fois été l'objectif initial), mais l'on n'est pas certain que cela procède de quelque édulcoration des critères de conception. **Cisjordanie et Gaza III** a permis d'étendre l'adduction d'eau à plusieurs établissements de petite taille qui ont indiqué que 90 % de leur population recevaient de l'eau

courante 24 heures sur 24. Il est difficile de rendre pleinement compte de l'étendue de ces réalisations en l'absence de données de référence sur le niveau de la prestation fournie avant l'exécution du projet ou sur la population desservie.

Encadré 1 : Projets de développement municipal cités dans le présent document

République arabe d'Égypte : Projet de développement de la ville d'Alexandrie. **République islamique d'Iran** : Réhabilitation de l'habitat urbain et réforme du secteur du logement. **Jordanie** : I – Développement régional et local ; II – Patrimoine culturel, tourisme et développement urbain. **Liban** : I – Premier projet de développement des infrastructures municipales ; II – Patrimoine culturel et développement urbain. **Maroc** : Réhabilitation de la Medina de Fez. **Tunisie** : I – Investissement sectoriel à l'appui des municipalités ; II – Deuxième projet de développement municipal ; III – Investissement dans le secteur des transports ; IV – Troisième projet de développement municipal. **Cisjordanie et Gaza** : I – Développement municipal ; II – Bethléem 2000 ; III – Deuxième projet de développement des infrastructures municipales ; IV – Projet d'urgence pour la réhabilitation des services municipaux. **République du Yémen** : I – Adduction d'eau et assainissement à Sana'a ; II – Développement municipal et protection contre l'inondation à Taiz ; III – Programme de développement des villes portuaires.

Source : IEG.

Prestation de services par le secteur privé

Les PDM de la région n'ont pas beaucoup insisté sur la prestation de services municipaux par le secteur privé, et lorsque de telles tentatives ont eu lieu, les progrès en étaient limités. Au titre du projet **République du Yémen I**, la gestion privée envisagée de la régie des eaux de Sana'a ne s'était pas encore concrétisée et l'État restait peu disposé à s'engager. Concernant **Cisjordanie et Gaza II**, la reprise du conflit en 2000 a contribué à exclure toute participation accrue du secteur privé.

Le projet **Tunisie I** qui a été très concluant à d'autres égards a très peu contribué à améliorer le cadre d'incitation, notamment dans l'optique de nouer des partenariats avec le secteur privé et les municipalités. S'agissant du **PDM du Maroc**, tant l'engagement de l'État à l'égard du processus de réhabilitation que ses projections de mobilisation de l'investissement privé sont restés bien en deçà des attentes durant la période du projet ; et il semble trop tôt pour se prononcer sur la mesure dans laquelle les projections faites à la clôture du projet pourraient se concrétiser de manière distinctive.

Niveaux de revenu des bénéficiaires – Réduction de la pauvreté

La majorité des PDM de la région n'a pas explicitement insisté sur les niveaux de revenu des bénéficiaires ni sur la réduction de la pauvreté. Même dans les cas où il y a eu des tentatives directes ou indirectes de le faire, les résultats n'ont pas répondu aux attentes. S'il est vrai que **Cisjordanie et Gaza IV** a permis à des ouvriers non qualifiés de bénéficier de 270 000 journées

de travail, ce chiffre reste néanmoins inférieur à l'objectif visé d'en créer 400 000, après avoir transféré à la prestation de services une partie des ressources allouées à la création d'emplois.

Dans le cadre du **PDM du Maroc**, seuls 20 % des bénéficiaires ont été classés dans la catégorie des pauvres. **Tunisie I** de son côté n'a pas clairement mis l'accent sur la réduction de la pauvreté. Plusieurs parties prenantes, en particulier dans les municipalités elles-mêmes, paraissaient ignorer la mission de lutte contre la pauvreté de la Banque et ne voyaient donc aucune contradiction à ce que les ressources du projet soient investies dans des zones à revenu plus élevé.

Conclusions

- Les programmes de développement de la région peuvent mieux tirer parti des municipalités comme partenaires dans la prestation de services, y compris dans les situations où des administrations centrales préfèrent conserver la responsabilité générale.
- Il y a bien lieu de penser que les PDM de la région peuvent contribuer à améliorer les résultats des municipalités dans le domaine de la gestion financière ; et les possibilités de renforcer cet aspect de la gestion municipale semblent insuffisamment exploitées.
- L'expérience plutôt partiellement positive tirée de cette région ne confirme pas les allégations de complexité et de coûts excessifs des activités de suivi et évaluation et des analyses de taux de rentabilité économique nécessaires à la mise en œuvre des projets dans les pays instables.