

Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

PRINTEMPS 1999

NUMÉRO 178

Projets de développement municipal : Financer le développement local et renforcer les institutions

SOIXANTE-TROIS DE 75 PAYS COMPTANT UNE POPULATION de plus de 5 millions d'habitants mènent actuellement des politiques de décentralisation qui visent à transférer un certain nombre de fonctions et de responsabilités aux administrations locales. Mais le manque de moyens institutionnels des administrations locales et leur difficulté à mobiliser des ressources locales et à obtenir des ressources longues pour financer des programmes d'investissement entravent sérieusement le processus. Les projets de développement municipal (PDM) ont vocation à remédier à ce type de problèmes, en préparant les administrations locales à emprunter sur les marchés financiers. Depuis le début des années 80, 16 PDM financés par la Banque mondiale ont été menés à bien dans 11 pays, et 19 projets supplémentaires sont actuellement mis en oeuvre dans 15 pays, l'ensemble de ces prêts totalisant 2 milliards de dollars. Dans quelle mesure ces projets ont-ils permis d'obtenir les résultats qu'ils étaient censés atteindre ?

Le Département de l'évaluation des opérations (OED) analyse la question dans deux rapports d'audit de performance et un rapport d'évaluation d'impact. Les rapports d'audit révèlent que les PDM réalisés au Brésil et aux

Philippines ont eu un impact considérable sur les conditions de vie et la productivité des habitants des municipalités associées aux projets, ainsi que d'importantes retombées qui n'avaient pas été prévues sur l'économie locale. Le rapport



d'évaluation élaboré à partir de ces informations conclut que les projets ont manifestement eu un impact sur les finances municipales. Il montre — ce qui est nouveau — que les PDM peuvent être un bon moyen de doter les municipalités des institutions dont elles ont besoin pour accéder aux marchés financiers.

Conception de l'étude

L'évaluation d'impact analyse les effets des PDM sur la capacité institutionnelle des administrations locales dans les domaines de la gestion et de la planification budgétaire et financière et de l'exécution des programmes d'investissement. Elle mesure également l'impact que les projets devaient avoir sur les bénéficiaires, ainsi que leurs retombées indirectes sur le développement de l'économie locale, en particulier du point de vue de l'emploi et de la génération de revenus. L'étude évalue également l'impact de quatre PDM ayant donné de bons résultats : deux aux Philippines et deux au Brésil, dans les États de Paraná et de Rio Grande do Sul.

Trois séries de données ont été recueillies et analysées : des statistiques financières municipales, une enquête par sondage effectuée auprès des maires brésiliens sur le renforcement des capacités et une étude réalisée aux Philippines sur les vendeurs à l'étal dans les marchés publics. Le caractère exceptionnellement complet des données qui ont servi de base à l'étude a permis de comparer, tant au niveau des municipalités que des bénéficiaires, les situations respectives des municipalités ayant participé et n'ayant pas participé aux projets, ainsi que les conditions prévalant avant et après le projet. Pour compléter ces informations, les auteurs de l'étude ont passé en revue et analysé les dossiers relatifs à l'exécution des projets ; ils ont interviewé des représentants de l'État et d'organisations non gouvernementales, ainsi que des bénéficiaires ; et ils se sont rendus sur des sites de projets.

Réformer avant d'investir

Les PDM du Brésil et des Philippines sont très similaires du point de vue des objectifs qu'ils visent et de la manière dont ils sont conçus, mais leur mise en oeuvre relève d'approches différentes. Au Brésil, on a opté pour une formule de « participation de masse », qui vise, au niveau de chaque État, à faire participer le plus grand nombre possible de municipalités au programme de réforme budgétaire via le financement de projets ne présentant pas de difficulté technique, comme des travaux de revêtement de routes. Aux Philippines, l'approche retenue a été plus sélective : un petit nombre de municipalités a ainsi été admis à financer des projets générateurs de recettes, comme la construction de marchés publics. Dans les deux pays, les programmes utilisent principalement deux instru-

ments : la réforme budgétaire et financière et les programmes d'investissement.

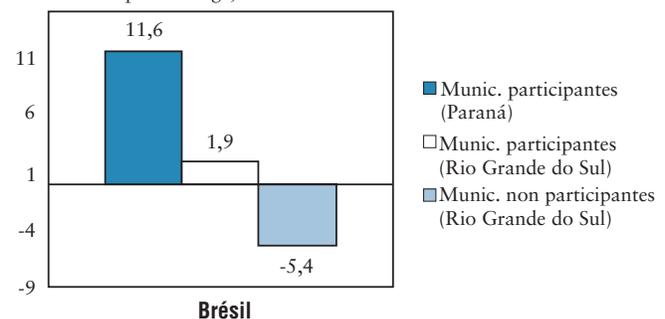
Au Brésil, les projets imposent aux autorités municipales désireuses d'obtenir un prêt subsidiaire de présenter un plan d'action financière et un programme complet de réformes prévoyant des plans de formation et d'assistance technique pour faciliter le renforcement institutionnel. Aux Philippines, la soumission d'un plan d'action financière du même type est exigée. En préparant et en exécutant des sous-projets d'investissement, les municipalités se familiarisent ainsi avec les différentes étapes du cycle du projet, depuis l'étude de faisabilité jusqu'aux travaux de construction, ce qui renforce leur capacité institutionnelle. L'enchaînement des opérations — d'abord des réformes, puis des prêts — s'est révélé d'une importance capitale pour la réussite du projet.

Améliorer la gestion budgétaire et financière

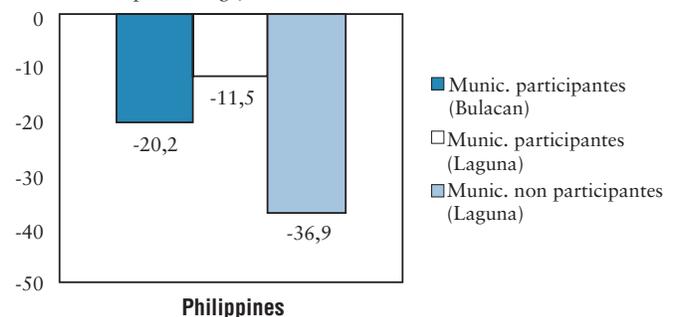
Les données détaillées dont on dispose sur les finances municipales font apparaître que les PDM ont beaucoup contribué à renforcer la gestion budgétaire et financière

FIGURE 1 : Impact des PDM sur l'autonomie financière

Part des recettes mobilisées directement par les municipalités
Variation en pourcentage, 1990-96



Part des recettes mobilisées directement par les municipalités
Variation en pourcentage, 1990-96



Source : Base de données de l'étude d'évaluation d'impact des PDM.

des municipalités. L'étude de l'OED analyse la question sous les angles suivants : autonomie financière, génération de revenus locaux, recouvrement des coûts et équilibre budgétaire.

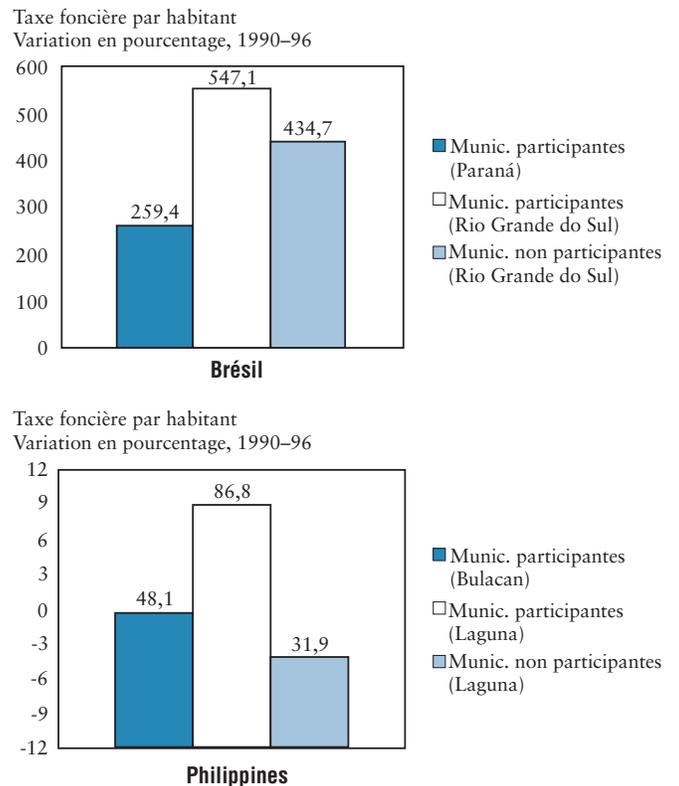
L'autonomie financière varie en fonction des ressources que les municipalités, grâce aux impôts locaux et aux prélèvements sur les plus-values, sont en mesure de mobiliser et d'administrer elles-mêmes. Le but des projets de développement municipal est de les aider à accroître précisément ces ressources. L'analyse des statistiques financières révèle que les municipalités ayant participé à un PDM au Brésil ou aux Philippines ont une plus grande autonomie financière que les municipalités qui n'y ont pas participé. Ainsi, au Brésil, on constate que les recettes mobilisées directement par les municipalités, rapportées aux recettes totales, ont augmenté dans le cas des municipalités ayant participé à un PDM, mais qu'elles ont diminué pour les autres. Aux Philippines, ces recettes directes ont diminué partout (du fait de l'évolution des politiques publiques), mais de façon moins marquée dans les municipalités qui avaient participé aux projets. En outre, l'étude montre que les municipalités ayant participé à un projet comptent davantage sur leurs propres recettes et savent mieux les mobiliser.

Les municipalités tirant une bonne partie de leurs recettes de la taxe foncière, l'étude de l'OED a considéré leur performance dans ce domaine comme un indicateur de leur volonté de renforcer leur autonomie et leur solvabilité. Dans les deux pays considérés, le recouvrement par habitant de cette taxe s'est généralement amélioré plus vite dans les municipalités participantes que dans les autres.

Au Brésil, les municipalités participantes de Rio Grande do Sul sont beaucoup mieux parvenues que celles de Paraná et que celles qui n'avaient pas participé aux projets à recouvrer directement leurs coûts en opérant des prélèvements sur les plus-values. Les résultats plus décevants de Paraná s'expliquent par le contrôle moins rigoureux dont le recouvrement des impôts a fait l'objet dans les plans d'action financière et l'effet de levier du projet. Aux Philippines, la formule retenue pour aider les municipalités à recouvrer leurs coûts a été de les autoriser à emprunter et à investir dans des activités génératrices de recettes, comme les marchés publics locaux. D'après l'étude, si l'on veut que le recouvrement des coûts donne de bons résultats, il faut en faire une condition explicite d'investissement et suivre de près l'équipe du projet pendant l'exécution.

Pour juger de la solvabilité des municipalités, l'étude de l'OED analyse l'évolution de leur équilibre budgétaire. Les données montrent que les municipalités qui ont participé à un projet ont mieux réussi que les

FIGURE 2 : Impact des PDM sur l'excédent ou le déficit municipal



Source : Base de données de l'étude d'évaluation d'impact.

autres à équilibrer leur budget. Au Brésil, toutes les municipalités ont vu leur situation financière se détériorer, encore que celles qui ont participé à un PDM aient moins souffert que les autres. Aux Philippines, l'écart entre municipalités participantes et non participantes est encore plus marqué. Les premières sont généralement parvenues à dégager un excédent, alors que les autres sont restées déficitaires.

Enfin, l'étude établit une corrélation entre le montant investi par les municipalités dans les PMD (en pourcentage de l'investissement total) et l'impact du projet sur l'action municipale. Ce qui laisse à penser que plus une municipalité s'implique dans un PDM, plus l'impact du projet sera fort.

Renforcer les capacités de l'administration locale

Les résultats de l'enquête menée auprès des maires de Rio Grande do Sul font clairement apparaître que ces derniers ont tout à fait conscience des améliorations induites par les PDM. Les municipalités participantes font le plus grand cas des actions de renforcement

institutionnel qui visent à renforcer l'efficacité de la gestion des ressources et à améliorer la gestion des sous-projets d'investissement, y compris les procédures de passation des marchés. Les avancées en matière de formation professionnelle, de technologies de l'information et de participation communautaire sont également appréciées au plus haut point. Une retombée importante de la reconnaissance de ces progrès par les municipalités qui ont réussi à en bénéficier est que celles-ci défendent ouvertement la formule et les principes des PDM auprès des municipalités qui n'y participent pas encore.

L'enquête énumère les gains de capacité procurés à l'administration locale par les PDM :

- Un budget mieux adapté et des recettes municipales accrues.
- Des contacts plus étroits avec d'autres municipalités, les entreprises privées et la communauté en général.
- Une administration municipale plus proche de la gestion d'entreprise.
- Des agents municipaux davantage valorisés en tant qu'employés.
- Un plus grand souci de l'environnement.

Ces améliorations sont intervenues à un moment où les municipalités de l'État de Rio Grande do Sul procédaient à des réformes majeures et étaient aux prises avec de graves difficultés. En les aidant à se stabiliser, le PDM a contribué, semble-t-il, à promouvoir une vision plus équilibrée du développement économique à tous les niveaux.

Développer l'économie locale

La plupart des sous-projets financés par le PDM aux Philippines — tels que marchés publics, terminaux d'autobus et abattoirs — étaient destinés à procurer des recettes. Ces projets ont eu un impact considérable sur l'économie locale. Pulilan, par exemple, était classée dans la catégorie des municipalités à faible revenu jusqu'à ce qu'elle finance la construction d'un marché public dans le cadre d'un PDM. En 1995, le projet terminé, la municipalité était passée dans la catégorie de revenu supérieure, le niveau de vie de ses 60 000 habitants s'était considérablement amélioré et le montant des recettes qu'elle parvenait à mobiliser elle-même était passé de 7 à 25 millions de pesos.

Une étude de cas comparant le développement économique de Pulilan, aux abords du marché public financé dans le cadre du PDM, et celui de Guiguinto, aux alentours des marchés publics, a permis de dresser un bilan détaillé de l'impact du projet sur le

développement de l'économie locale. Outre ses effets directs en termes d'emploi et de génération de recettes, le marché de Pulilan a suscité la création d'une nouvelle zone d'activité, puisque plus de 40 petits commerces ont ouvert leurs portes aux abords du marché, notamment des restaurants, des drugstores, une station d'essence, des banques et des boutiques de cadeaux. Cet essor a eu un effet de contagion important, en favorisant les échanges intermunicipaux et interrégionaux, en créant indirectement des emplois et en stimulant le marché local de l'immobilier.

Perspectives

Les besoins de financement des municipalités varient en fonction de leur taille et de leur stade de développement socioéconomique. Le PDM mis en oeuvre aux Philippines tend à aider les municipalités de petite taille et dépourvues de ressources à financer, dans un premier temps, des projets simples, peu risqués et générateurs de recettes, comme des marchés publics. En montrant qu'elles sont capables de mener à bien ce type de projet et de générer davantage de recettes, elles améliorent leur cote de crédit. Ce qui leur permet d'investir ensuite dans des projets plus ambitieux d'équipement public, comme des routes ou des travaux de drainage. À mesure qu'elles se développent, les municipalités doivent financer des infrastructures à vocation économique pour les industries de transformation et les entreprises commerciales, et à vocation sociale pour les ménages. À terme, elles sont censées s'affranchir du PDM et commencer à emprunter sur le marché financier privé. L'expérience des Philippines et du Brésil illustre cette progression. Le rôle de catalyseur des projets de développement municipal est à rapprocher de celui de la Banque mondiale, qui apporte son aide aux pays en développement jusqu'à ce qu'ils puissent se passer de son soutien.

Conclusions et enseignements

Les projets de développement municipal que l'OED a examinés dans son étude d'évaluation d'impact ont atteint les objectifs qui leur avaient été fixés, à savoir promouvoir les réformes de l'administration municipale et améliorer la performance budgétaire. La capacité de gestion des institutions locales s'en est trouvée renforcée et les maires ont été encouragés à gérer davantage leur municipalité comme une entreprise, de manière à en assurer le développement continu.

Si l'on veut faire en sorte que ces bons résultats s'inscrivent dans la durée et soient suivis d'effets concrets, les auteurs de l'étude recommandent que :

- les PDM fassent appel à des instruments plus variés pour réformer les politiques publiques, de sorte que

- les projets aient un plus large impact. La formule qui a permis d'améliorer le recouvrement de la taxe foncière devrait être appliquée à d'autres aspects de la mobilisation directe de ressources (comme les taxes sur les services locaux) ;
- les projets soient bien conçus au départ. Lorsqu'une municipalité part sur une idée fautive, il est difficile de rectifier le tir par la suite. Le projet aura d'autant plus de chances d'aboutir que les conditions et les critères seront clairement définis au départ ;
 - l'on encourage l'émulation entre municipalités, en faisant connaître les exemples de réussite. Les municipalités ayant participé à un projet de développement municipal qui a donné de bons résultats sont les mieux placées pour montrer la voie à suivre.

Précis

Performance Audit Reports: *Brazil: Municipal Development Project in the State of Paraná and Municipal Development Project in the State of Rio Grande do Sul*, de Kyu Sik Lee, Rapport N° 18011, 12 juin 1998 ; et *Philippines: Municipal Development Project and Second Municipal Development Project*, de Kyu Sik Lee, Rapport N° 16800, 12 juin 1997. Impact Evaluation Report: *Building Institutions and Financing Local Development: Lessons from Brazil and the Philippines*, de Kyu Sik Lee et Roy Gilbert, Rapport N° 18727, 11 décembre 1998. Disponible auprès des centres d'information régionaux et à l'InfoShop de la Banque mondiale :
Téléphone : 1-202/458-5454
Fax : 1-202/522-1500
Email : pic@worldbank.org

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les demandes et les questions relatives aux publications doivent être adressées à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Ce Précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur Internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.