

Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS DE LA BANQUE MONDIALE AUTOMNE 2001 NUMÉRO 211

Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local

Le Projet de Développement Municipal I (PDM-I), financé en partie par le prêt de 75 millions de dollars accordé par la Banque mondiale en 1992, a marqué le début prometteur de l'effort de décentralisation entrepris par la Tunisie pour renforcer les municipalités et en faire le moteur du développement urbain à l'échelle locale. Le Gouvernement tunisien attache une importance particulière à ce projet qui a servi de catalyseur et de base à sa politique de décentralisation.

Un projet de conception nouvelle pour la Tunisie

Depuis 25 ans, la Banque mondiale et la communauté internationale des bailleurs de fonds collaborent activement aux efforts de développement urbain du Gouvernement tunisien. Le PDM-I lancé par la Banque en 1992 a été une opération novatrice car, pour la première fois, les responsabilités ont été systématiquement dévolues aux municipalités. Il a été cofinancé par USAID (3,4 millions de dollars), le Gouvernement tunisien (76,1 millions de dollars) et les collectivités locales (58,4 millions de dollars).

Jusqu'à la réalisation de ce projet, les 257 municipalités tunisiennes appliquaient les directives de l'administration centrale qui avait le pouvoir de décision et contrôlait les ressources. La conception du projet, novatrice pour une Tunisie très centralisée, était similaire à celles d'opérations appuyées depuis des années par la Banque dans d'autres pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, tels que la Jordanie et le Maroc, et dans d'autres régions du monde. Grâce à

l'appui des plus hautes instances politiques tunisiennes, en les personnes du président de la République et du ministre du Plan, cette conception novatrice du développement urbain a été pleinement acceptée.

Le projet visait principalement à renforcer la Caisse de Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL), à améliorer la fourniture de services de base par les collectivités locales, et à accroître les capacités dont disposent ces dernières pour promouvoir le développement urbain et augmenter leurs propres ressources.

Renforcement de la Caisse de Prêts et de Soutien des Collectivités Locales

Les fonds du projet, rétrocédés par l'intermédiaire de la Caisse ou CPSCL, ont permis de financer des investissements dans les infrastructures urbaines tels que l'aménagement des quartiers populaires, la voirie urbaine, les marchés et les équipements municipaux. Jusque-là, le ministère de l'Intérieur déterminait la politique de financement et les conditions des prêts de la CPSCL.



Durant l'exécution du projet, la Banque mondiale et plusieurs donateurs bilatéraux, dont les États-Unis, la France, et l'Italie, ont financé des opérations d'assistance technique et de formation qui ont permis à la Caisse de considérablement renforcer ses compétences et son autonomie.

La Caisse a ainsi pu aider les collectivités locales à formuler des propositions d'investissement aux fins du développement des collectivités locales, qui étaient de haute qualité et comportaient des dispositions de nature à en assurer la pérennité, comme des mesures de recouvrement des coûts. Grâce au projet, elle a aussi rationalisé son administration et réduit de moitié le temps nécessaire au traitement et à l'approbation des demandes d'emprunt des collectivités. En somme, le projet a permis de faire de la Caisse qui, jusque-là, se contentait d'acheminer les subventions de l'administration centrale jusqu'aux collectivités locales, un intermédiaire financier efficace et l'organe de l'administration centrale responsable du développement des collectivités locales.

Alors que l'État tunisien était l'emprunteur désigné pour le projet, c'est la CPSCL qui a officiellement joué ce rôle dans le cadre d'un projet-relais, ce qui témoigne bien de son développement institutionnel, de sa maturité et de ses accomplissements.

Une forte demande d'investissement dans la voirie urbaine, l'aménagement des quartiers populaires et les marchés municipaux

L'impact des investissements a été évalué dans trois villes :

Kasserine est une ville de 74 000 habitants, dotée d'une base économique limitée et située dans une région semi-aride à proximité de la frontière algérienne. Les ouvrages qui y ont été réalisés sont de bonne qualité, en bon état et bien entretenus.

Les travaux de voirie ont permis d'améliorer la circulation et le drainage. Les bénéficiaires sont satisfaits des aménagements réalisés, et d'avoir participé au processus de prise de décisions dans le cadre de la planification des investissements dans leur communauté.

Ariana est une ville de 165 000 habitants située dans la zone métropolitaine de Tunis, la capitale. Elle a une base économique plus solide et un plus large accès aux

ressources nécessaires pour financer des investissements municipaux. Une attention moins grande y a été portée à l'exploitation et à l'entretien des équipements municipaux. Par exemple, l'entretien a été négligé dans les zones d'aménagement d'El Mansoura I et II. Ailleurs, les carences des opérations de planification sont devenues apparentes lorsqu'un tronçon d'un kilomètre d'une grande artère de la ville qui venait tout juste d'être construit a été gravement endommagé par suite des travaux entrepris par l'organisme public chargé de l'assainissement dans le cadre d'une autre intervention. Une meilleure planification au niveau local aurait permis de coordonner les deux opérations et d'éviter les dégâts causés.

Des services urbains plus diversifiés que dans les deux autres villes ont été fournis à **Monastir**, centre historique et touristique prospère de 54 000 habitants. Le projet a permis d'aménager un grand nombre des rues de la ville, dont plusieurs ont été dotées d'un éclairage public pour la première fois. Grâce à ces diverses initiatives, Monastir est désormais un centre historique plus attrayant, que de nombreux touristes étrangers visitent chaque année.

Les collectivités locales mobilisent un volume de ressources plus élevé que prévu

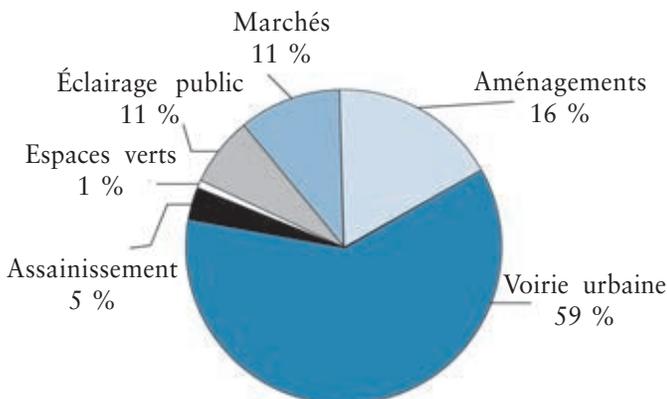
Grâce à l'appui qui leur a été fourni dans le cadre du projet et au volume important des ressources qu'elles ont elles-mêmes mobilisées, les collectivités locales ont été en mesure de financer un plus grand nombre d'opérations que prévu. L'épargne nette des collectivités pendant l'exécution du projet a également considérablement augmenté puisque, en 1998, elle avait atteint, en termes réels, le double du niveau prévu. Ce faisant, les collectivités locales ont montré qu'elles avaient les capacités financières requises pour rembourser leurs dettes. Le projet-relais offre une occasion importante au gouvernement et à la Caisse, avec l'appui des missions de supervision de la Banque, de garantir un respect rigoureux des conditions de remboursement des prêts par les collectivités locales. Grâce à l'application de règles de gestion prudente, les recettes annuelles ont pu augmenter plus rapidement que les dépenses (28,3 % contre 16,8 %) sur la période 1991-1998.

Le projet a profité à toutes les agglomérations participantes, mais a eu plus d'impact dans les grandes villes

Les collectivités locales avaient été invitées à indiquer si elles souhaitaient participer au projet. La répartition des fonds entre les villes n'était pas prédéterminée et le projet n'avait pas été conçu de manière à établir un lien entre le volume des ressources financières affectées et la catégorie de ville considérée. L'allocation finale des fonds du projet a reflété l'intérêt manifesté par les collectivités elles-mêmes, leur surface financière et l'admissibilité de leurs propositions de projet.

L'impact du projet a varié en fonction de la taille des villes. En 1998, les 21 plus grandes villes de Tunisie (qui comptaient près de la moitié de la population urbaine) ont reçu 44 % des montants prêtés au titre du projet et ont généré 58 % de l'accroissement total du produit des impôts directs. Le projet a donc eu un

Investissements par sous-projet
(pourcentage du coût total)



impact plus important à cet égard dans les villes principales. Ces dernières peuvent, en effet, réaliser des économies d'échelle car les charges associées à l'amélioration de la gestion des affaires publiques y sont proportionnellement plus faibles, comme en témoigne le niveau des recettes fiscales par habitant. Bien que les villes de petite et de moyenne taille n'aient pas réussi à recouvrer des recettes fiscales comparables à celles des grandes villes, elles ont réussi à accélérer plus que celles-ci le processus de recouvrement. Il est vrai que leur base d'imposition est plus réduite. Il s'ensuit que, si les montants recouverts par habitant au titre des impôts directs dans les grandes villes ont augmenté de 89 % en termes réels par rapport à 1991, les pourcentages correspondants se sont établis à 128 % pour les agglomérations de taille moyenne et à 149 % pour les agglomérations de petite taille.

Les montants par habitant prêtés dans le cadre du projet ont été bien plus élevés pour les petites agglomérations. Le projet est donc un excellent instrument de diversification des bénéficiaires de l'aide de la Banque, qui jusque-là étaient généralement les habitants des grandes villes.

Le renforcement des capacités a eu d'importants résultats

À **Kasserine**, les autorités locales ont appelé l'attention sur la contribution des membres de la communauté au renforcement des capacités. La municipalité de Kasserine a donc invité 50 responsables des communautés à soumettre des propositions d'investissement dans leur quartier et à en débattre. D'après les autorités locales, à Kasserine, les décisions relatives aux dépenses municipales sont à présent normalement prises dans le contexte d'un authentique processus consultatif avec les habitants de la commune. Le dialogue qui s'est établi facilite aussi le recouvrement des coûts, et les recettes fiscales collectées par Kasserine ont doublé depuis la réalisation du projet.

Dans la ville d'**Ariana**, les représentants de la municipalité ont noté que les capacités se sont améliorées grâce à la formation assurée dans le cadre du projet. Les fonctionnaires sont désormais mieux en mesure de comprendre les conditions qui doivent être remplies pour assurer une administration et une budgétisation efficaces. Le projet a permis de considérablement améliorer la gestion financière et de mobiliser les recettes supplémentaires. L'Ariana, qui a donné lieu à un investissement de 10,4 millions de dinars tunisiens sur la période 1992–1998, s'est avérée être l'une des principales villes couvertes par le projet. Elle s'est classée parmi les dix districts du pays qui ont les niveaux de recettes fiscales par habitant les plus élevés mais elle s'est heurtée à quelques difficultés au plan de la fourniture de services municipaux, par suite de carences au niveau de la planification et de l'entretien.

Le renforcement des capacités à **Monastir**, la plus prospère des trois villes visitées, s'est effectué dans le cadre de partenariats et dans un souci d'ouverture. Par exemple, le projet a permis à la ville de sous-traiter des services spécialisés comme les services de planification et les travaux de conception, qu'elle confiait auparavant à ses services internes. La municipalité a renforcé sa propre commission des travaux publics, qui assure désormais la

passation des marchés de travaux et des contrats de services de consultants. Ce changement marque une étape importante du processus de décentralisation d'une activité qui relevait jusqu'en 1996 du ministère de l'Équipement de l'État. Par ailleurs, le projet a permis à Monastir d'accroître son autonomie financière. La part des recettes municipales provenant des taxes et impôts locaux est passée de 29,6 % en 1991 à 38,1 % en 1998.

Des employés municipaux plus nombreux et plus qualifiés

La décentralisation des activités au niveau des collectivités locales signifie que ces dernières doivent assumer de plus grandes responsabilités et réaliser des tâches plus complexes. Aussi le projet a-t-il appuyé la dotation des collectivités locales en effectifs plus nombreux et mieux formés. Cette dotation, qui est de 5 employés municipaux pour 1 000 habitants dans les zones urbaines tunisiennes, est encore assez faible par comparaison à ce qu'elle est dans beaucoup d'autres pays. Dans le cadre du projet, le nombre des cadres — qui a plus que doublé entre 1991 et 1997 — a augmenté plus rapidement que celui des services d'appui et, pour la première fois en 1997, est supérieur à ce dernier. Le nombre des travailleurs manuels et temporaires, qui sont toujours la majorité, a progressé bien plus lentement. Globalement, les effectifs ont augmenté de 23,3 % sur la période 1991–1997.

Appui au Centre National de Perfectionnement des Cadres Régionaux et Municipaux

Le projet a donné lieu à la création et au financement du Centre National de Perfectionnement et de Recyclage des Cadres Régionaux et Municipaux (CNPRCRM) pour améliorer la qualité du personnel des collectivités locales. Ce Centre, qui a ouvert ses portes en 1995 et est à présent totalement opérationnel, offre plus de 123 sessions de formation intensive par an auxquelles peuvent participer les employés de toutes les collectivités locales, qui sont d'ailleurs prêtes à payer pour les y envoyer. Il est ainsi en mesure de recouvrer ses coûts et jouit donc d'une plus grande autonomie financière. Le CNPRCRM avait, au départ, été constitué au sein du ministère de l'Intérieur et était financé par des allocations budgétaires de l'État. La forte demande de formation est le résultat direct des consultations intensives tenues entre le Centre et les collectivités locales au sujet de leurs besoins et de leurs exigences.

Les dispositions prises dans le cadre du projet-relais à l'égard du Centre couvriront probablement la formulation d'une stratégie de formation plus ouverte, qui a recours aux meilleurs services du secteur public et du secteur privé, en Tunisie et à l'étranger.

Conclusions et enseignements

Les résultats du projet ont été jugés satisfaisants, sa durabilité probable, et l'impact sur le développement institutionnel important.

Recentrer l'action sur les pauvres

Il importe de prêter plus explicitement attention aux populations pauvres. Bien que le projet ait eu d'importants résultats positifs, l'objectif de réduction de la pauvreté n'a pas été suffisamment pris en compte lors de sa conception et de son

exécution. Par exemple, certains investissements du projet, notamment au titre de la voirie urbaine, ont été réalisés dans des quartiers relativement ou très aisés. Certains fonctionnaires locaux, ne sachant pas que la Banque a pour mission de réduire la pauvreté, n'ont pas réalisé qu'investir dans les quartiers les plus aisés allait à l'encontre de cet objectif.

Des mesures peuvent être prises pour améliorer la situation : i) les opérations futures devront explicitement cibler les pauvres et cette priorité devra être clairement indiquée aux collectivités locales pendant les six premiers mois de l'exécution du projet ; et ii) il importera de renforcer les efforts déployés pour consulter davantage les communautés pauvres et s'assurer leur participation, ce que Kasserine a commencé à faire avec de bons résultats.

Évaluer les résultats obtenus non plus dans l'optique du projet mais au plan du développement

Il importe à présent de replacer l'examen des résultats des projets municipaux dans le contexte du développement. Plusieurs mesures peuvent être prises à cet effet. Premièrement, le niveau de développement initial des collectivités locales doit être clairement établi au départ. Deuxièmement, le système informatique de gestion du projet pourrait être utilisé pour calculer des indicateurs des résultats obtenus au plan du développement. Troisièmement, il conviendrait de mettre au point un mécanisme de rétro-information permettant aux municipalités de faire régulièrement état des améliorations effectuées. Enfin, les investissements réalisés dans le cadre du projet devraient être assujettis à des évaluations économiques plus rigoureuses et plus précises.

Exploitation et entretien des réalisations du projet : une priorité pour des résultats durables

En l'absence d'un entretien adéquat, les réalisations du projet se détérioreront et cesseront d'avoir les avantages escomptés. Afin d'assurer la durabilité de leurs investissements, les collectivités locales pourraient être tenues de présenter un plan de maintenance et un mécanisme de suivi acceptables chaque fois qu'elles sollicitent un emprunt. L'approbation de nouveaux prêts aux collectivités locales pourrait également être subordonnée à une maintenance adéquate des équipements existants.

Poursuivre la réforme municipale

Une réforme institutionnelle est un long processus qui exige que différentes mesures soient prises dans un ordre déterminé. Il conviendrait d'organiser des débats et des forums pour centrer l'attention des responsables sur le développement en général, et la réduction de la pauvreté, en particulier. En outre, un appui pourrait être donné aux collectivités de taille importante pour les aider à gérer l'ensemble du processus de recouvrement des taxes et impôts acquittés dans leur juridiction. Le dialogue sur la rationalisation des impôts locaux et le transfert progressif des responsabilités correspondantes aux autorités locales devrait se poursuivre au niveau national.

Consolider et intégrer les réalisations du projet

Pour consolider les réalisations du projet et les intégrer dans le projet-relais, il faudra remplir un certain nombre de conditions :

- Les municipalités devront générer des recettes importantes et stables par le biais du recouvrement des impôts existants, du prélèvement de redevances d'usager, et/ou de la perception de nouveaux impôts.
- Il importera de modifier le système de transferts de ressources de l'État pour, notamment, le recentrer sur les collectivités locales pauvres qui n'ont guère de ressources.
- Il importera aussi de regrouper et d'élargir encore le système de financement des investissements des collectivités locales pour faire de la Caisse (CPSCL) une institution financière offrant un large éventail de produits adaptés aux besoins sans cesse différents des collectivités locales, des organisations communautaires, et des autres parties prenantes.
- Il faudra trouver des solutions complémentaires ou différentes pour valoriser les ressources humaines dans le cadre ou en dehors des collectivités locales et, notamment, établir sur une base permanente le système de formation des collectivités locales.
- Il importera de renforcer, d'intensifier, d'élargir et d'adapter aux conditions en vigueur les programmes de modernisation des collectivités locales.



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory Ingram*
 Chef, Évaluations sectorielles et thématiques : *Alain Barbu*
 Chef de projet : *Roy Gilbert*

► Ce *Précis* est basé sur les travaux d'évaluation de Roy Gilbert, Responsable principal des évaluations, Groupe des évaluations sectorielles et thématiques, OED.

Précis

Chef, Partenariats et gestion des connaissances : *Oswaldo Feinstein* •
 Rédacteur en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé* • Responsable de publication :
Caroline McEuen • Diffusion : *Juicy Qweishi-Huu*

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer ce rapport auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir les *Précis* gratuitement, contacter le personnel d'assistance de l'OED (tél.: 1-202/458-4497; eline@worldbank.org).

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont produits par le Service de diffusion et de communication du 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.

Précis also available in English : *Précis* en español también disponible :
<http://www.worldbank.org/html/oed> <http://www.worldbank.org/html/oed>