

LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES PAR LES COLLECTIVITÉS: ÉTUDES DE CAS PRIS AU MEXIQUE, EN ZAMBIE ET EN ÉGYPTÉ

Abrégé par A. S. C. Davis, TRL Limited

Objectifs de l'étude de cas

Cette étude de cas examine diverses applications de financement des infrastructures de transports ruraux par les collectivités, et comprend:

- La viabilité des instruments de fonds sociaux et communautaires pour les investissements en infrastructures.
- Au Mexique, un programme de crédits municipaux, dans le cadre de la décentralisation de l'autorité du gouvernement et sa dévolution à des gouvernements indépendants infranationaux, et qui a révélé un potentiel d'amélioration des prestations.
- Le Programme de redressement social en Zambie, qui a pour objectif la création de voies communautaires durables et de qualité vers les services économiques et sociaux destinés aux collectivités et certains groupes vulnérables.
- Le Fonds social pour le développement en Égypte, ses objectifs et les activités du programme d'atténuation des impacts du Programme d'aménagement structurel.

1. CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DES FONDS SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES

Les fonds sociaux et communautaires constituent un mécanisme d'acheminement des crédits vers les autorités locales et les collectivités, pour leur permettre des choix intersectoriels. La traction par la demande qui caractérise ces fonds, et les financements de contrepartie qu'ils exigent, renforcent les perspectives de durabilité. Des projets de financement par fonds sociaux et communautaires ont été soumis par les collectivités locales, les ONG et les autorités locales dans plus de quatorze pays d'Afrique sub-saharienne. Un grand nombre de ces fonds regroupent plusieurs fournisseurs d'aide. Les fonds financent surtout des projets d'infrastructures sociales et économiques. Ils ne soumettent ni n'exécutent les projets, et les projets ne sont pas déterminés individuellement au moment où les fonds sont mis en place, mais ils sont évalués au fur et à mesure, sur la base de critères de sélection déterminés d'avance.

Les critères de sélection adoptés généralement par les fonds sociaux, qui comprennent les conventions de partage des coûts, comptent:

- Avantages pour les pauvres
- Capacités de l'agence de mise en oeuvre
- Technique solide et simple
- Frais d'entretien prévus
- Dans la ligne des priorités nationales et sectorielles
- Utilisation de techniques à fort coefficient de main d'oeuvre

- Participation des bénéficiaires
- Financement de contrepartie.

Pour augmenter la durabilité des projets financés par les fonds sociaux, il faut également élaborer des critères sectoriels à appliquer aux voies et chemins communautaires. Les routes sans issue conviennent souvent mieux à la prise en charge et la gestion communautaire que les voies de transit car la collectivité elle-même bénéficie directement du trafic qui y passe. Les autres critères de sélection des projets devront se rapporter au réseau, au potentiel de trafic et de services de transports, à la longueur de la route ou du chemin, et à une évaluation d'intervention minimum, à moindres frais. Chaque projet devra s'inscrire dans la stratégie globale du secteur concerné.

Source: Carvalho, S. (1994). Social Funds: Guidelines for Design and Implementation. Working Paper No. 34. World Bank, Washington D.C.

2. FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES RURALES AU MEXIQUE

Jusqu'à 1990, l'expérience des infrastructures rurales au Mexique était la même que dans beaucoup d'autres pays essayant d'encourager le développement rural. Les projets gérés par les administrations fédérales et d'État étaient souvent mal sélectionnés et mis en place sans supervision suffisante. En outre, ni les administrations, ni les municipalités (municipios) ni les collectivités ne s'engageaient envers les activités permanentes et l'entretien. Par conséquent, les performances n'étaient pas souvent à la hauteur des attentes.

2.1 Programme de fonds municipaux

Beaucoup de projets prioritaires au Mexique sont de relativement petites dimensions et situés dans des lieux difficiles d'accès. Le programme de fonds municipaux, lancé en 1990, a pourtant démontré que des crédits administrés sur place peuvent réussir à gérer les investissements ruraux en infrastructures simples du point de vue technique, comme les petits systèmes d'approvisionnement en eau, les routes rurales et ponts, et les bâtiments d'écoles.

Le programme de crédits municipaux exige la participation de la collectivité à la sélection et l'exécution des projets. Chaque année, le municipio reçoit des crédits pour financer des projets sélectionnés en collaboration avec ses collectivités. L'exécution est généralement administrée par des comités communautaires (Comites de Solidaridad), qui engagent et supervisent des ouvriers qualifiés locaux et achètent les matériaux. Les collectivités doivent aussi apporter un minimum de 20% des coûts (généralement sous la forme de main d'oeuvre non qualifiée et de matériaux locaux), ce qui aide à assurer que seuls des projets d'importance locale sont sélectionnés. Des études ont conclu que les projets financés par fonds municipaux coûtent souvent de la moitié aux deux tiers des projets semblables gérés par l'État ou les administrations fédérales. Au Mexique, ce succès s'explique en partie par la présence d'ouvriers qualifiés dans beaucoup de communautés, et une tradition de travaux collectifs bénévoles.

Appliqué actuellement dans tous les 31 États mexicains sauf deux, le programme a financé environ 75,000 projets au cours des quatre dernières années, à un coût moyen de US\$11,000 chacun. Les quatre États les plus pauvres du Mexique ont reçu US\$32.5 millions en fonds municipaux – un investissement moyen de \$8 par habitant, réparti sur 653 *municipios* ruraux.

Source: World Bank (1994). World Development Report. Oxford University Press.

3. PROJET DE REDRESSEMENT SOCIAL EN ZAMBIE

Le projet de redressement social (Social Recovery Project - SRP) est un programme communautaire financé par la Banque Mondiale, qui s'est joint au programme des Microprojets de la Communauté Européenne en 1991 pour former le bureau des Microprojets. Le service des routes du SRP, 'Community Transport Infrastructure' (CTI) est une sous-section du Service d'accessibilité des communautés du Programme d'investissements du secteur routier (Road Sector Investment Programme - ROADSIP) de Zambie. Le projet a été mis en place en 1991 et sera remplacé en 2000 par le ZAMSIF (Zambian Social Investment Fund), qui complétera d'autres programmes de lutte contre la pauvreté en aidant les groupes vulnérables et marginaux de la société à élever leur niveau de vie par un réseau d'infrastructures de transports amélioré et bien entretenu.

Le CTI a pour but d'améliorer l'accessibilité rurale en assurant l'entretien régulier d'une plus grande partie du réseau routier. Les voies communautaires sont en gros celles qui ne sont pas classées par les autorités routières. Ces voies ne reçoivent aucune allocation budgétaire du gouvernement. A mesure que plus de routes communautaires seront régulièrement entretenues, les possibilités de transports augmenteront et faciliteront les tâches des groupes vulnérables et défavorisés, dont les femmes – qui transportent essentiellement les charges sur leur tête.

Le SRP est mis en place avec les collectivités elles-mêmes, pour déterminer leurs besoins et mettre les projets en oeuvre sur une base de partage des coûts, la collectivité apportant au moins 25% du coût total du projet et le SRP le reste. Les critères de sélection pour le financement du SRP comprennent:

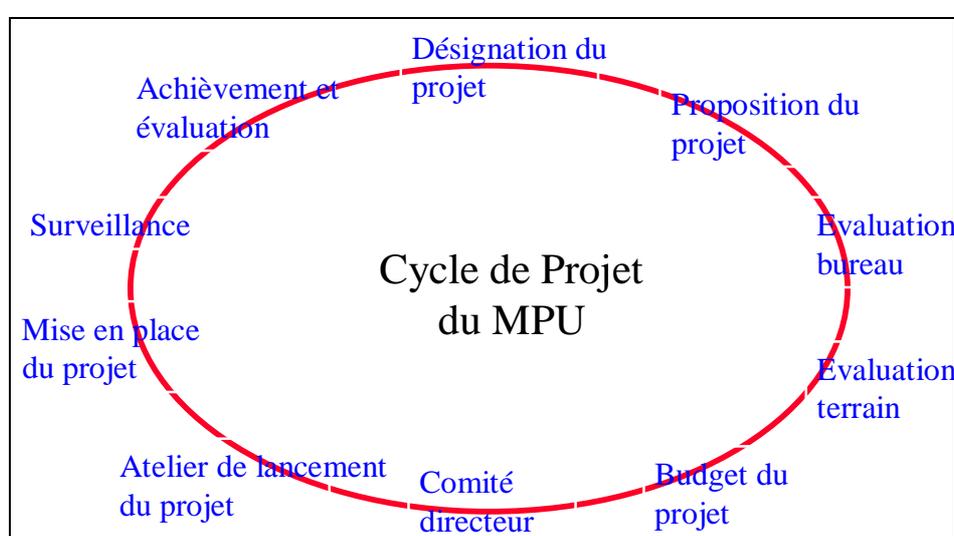
- La route doit mener quelque part (un autre village, des routes de desserte carrossables, des services de base – dispensaires, écoles, zone d'activité économique);
- La route doit réduire le temps de déplacement;
- La route doit accroître les possibilités de transports en commun;
- Les techniques de conception et de supervision doivent être simples;
- La méthode d'exécution des travaux doit être à fort coefficient de main d'oeuvre;
- La durabilité doit être assurée par un comité d'entretien ou une structure existante entretenue.

Les collectivités doivent faire une demande de crédits avec l'aide des conseillers municipaux, puis une évaluation sur le terrain détermine les priorités de tous les membres de la communauté avant le commencement des travaux. La Figure 1 illustre

le cycle de projet du Service des Microprojets, depuis l'identification du besoin en infrastructures jusqu'à l'achèvement du projet, son suivi et son évaluation.

Le SRP est l'un des plus réussis des projets financés par bailleurs de fonds en Zambie; il encourage la prise en charge des voies communautaires, améliore les biens physiques des populations rurales pauvres et améliore leurs chances de subsistance, tout en contribuant à la réduction de la pauvreté. Bien que les routes rurales ne puissent pas en elles-mêmes résoudre les problèmes de déplacements et de transports des populations rurales pauvres, en donnant à la communauté le moyen de s'aider elle-même et en rénovant activement les infrastructures existantes, on espère que ces programmes généreront d'autres interventions telles que des services de transports et des innovations en matière de MIT.

Figure 1: Cycle de projet du Service des Microprojets



Source: Brief on Social Recovery Project and Micro-Projects Unit, Zambia

4. FONDS SOCIAL DE DEVELOPPEMENT EN EGYPTTE

Le programme de réformes économiques lancé par le gouvernement égyptien en 1986 a marqué le début d'une série de mesures destinées à briser la stagnation économique et à atteindre un haut niveau de croissance durable. En mars 1990, de nouvelles stratégies ont été mises en oeuvre dans le cadre du Programme de réformes économiques et d'aménagement structurel (Economic Reform and Structural Adjustment Program - ERSAP). Tout en portant surtout sur des mesures destinées à réduire l'inflation et à stimuler la croissance à moyen et long terme, l'ERSAP a également attiré l'attention sur le besoin de protéger les sections les plus pauvres de la population en minimisant les impacts négatifs des réformes.

La mise en place de mesures de protection sociale, alliée à l'engagement du gouvernement envers un programme de réformes, était considérée essentielle non seulement au bien-être de la population, mais aussi au succès de l'ERSAP. A cette fin, on a créé le Fonds social pour le développement (FSD) en 1991 par décret présidentiel. Financé par le gouvernement égyptien en coopération avec la Banque Mondiale, l'Union Européenne, des Fonds arabes et d'autres donateurs, le FSD a été

créé pour protéger et améliorer les conditions de vie des pauvres et des chômeurs pendant la période de transition économique.

4.1 Mission du FSD

Le Fonds social pour le développement est un service gouvernemental autonome dépendant directement du premier ministre. Il a pour mission de:

- faciliter la mise en oeuvre du programme de réformes économiques du gouvernement égyptien;
- réduire les effets adverses de l'aménagement structurel sur les groupes économiquement faibles;
- renforcer les capacités institutionnelles (gouvernementales et non-gouvernementales) de l'Égypte à élaborer de nouveaux programmes sociaux et valoriser les programmes existants;
- Rechercher des ressources financières locales et internationales supplémentaires, et obtenir des aides techniques.

4.2 Objectifs du FSD

Pour remplir sa mission, le FSD vise à atteindre les objectifs suivants:

- L'élaboration et la mise en place d'un groupe de programmes s'employant à résoudre les problèmes urgents des groupes ciblés;
- La création d'opportunités d'emplois pour:
 - les nouveaux diplômés;
 - les jeunes chômeurs;
 - les ouvriers ayant été déplacés du fait du réaménagement des entreprises publiques;
 - les femmes chefs de famille;
- L'affectation de crédits d'investissements publics supplémentaires aux services sociaux, et notamment la santé et l'éducation;
- La création de mécanismes destinés à protéger les groupes vulnérables de population et améliorer leurs conditions de vie;
- Le soutien des ONG pour la planification et la mise en oeuvre de projets destinés aux groupes ciblés.

4.3 Critères de sélection

Les projets du FSD doivent:

- Générer des revenus;
- Garantir la participation des femmes;
- Offrir des facilités de crédit et de financement aux groupes économiquement faibles;
- Fournir des opportunités de formation;
- Renforcer les capacités des ONG;
- Mettre les services sociaux, notamment la santé et l'éducation, au service des groupes économiquement faibles;
- Être suggérés par les collectivités locales.

4.4 Activités du FSD

Le FSD affecte des crédits à des sous-projets de services à fort coefficient de main d'oeuvre, qui améliorent les conditions de vie et créent des emplois dans les régions du pays où se trouvent les populations défavorisées. Les contributions financières au FSD prennent la forme de prêts et de subventions. Les prêts sont destinés aux activités génératrices de revenus, qui les rembourseront. Les subventions financent les sous-projets d'investissements en infrastructures dans les communautés rurales et les zones urbaines pauvres.

Les objectifs du FSD sont réalisés principalement grâce à des activités génératrices de revenus et d'emplois, des mesures en faveur des services sociaux de base et des programmes de sensibilisation, par le biais de cinq programmes principaux et d'un service indépendant:

1. Le programme des travaux publics (PTP) – qui aide à fournir des services d'infrastructures économiques et sociales de base dans le but de lutter contre la pauvreté et améliorer la qualité de la vie. Jusqu'à la fin de l'année 1999, le PTP a accompli une grande quantité de projets à fort coefficient de main d'oeuvre, dont la construction et la réfection de respectivement 410 km et 4 km de routes rurales, ainsi que la modernisation de 18 centres sanitaires et 15 écoles;
2. Le programme de développement des communautés;
3. Le service de valorisation des petites entreprises;
4. Le programme de développement des ressources humaines;
5. Le programme de développement des institutions.

Source:

Gouvernement d'Égypte (1999). Fonds social pour le développement: Missions et objectifs

Gouvernement d'Égypte (1999). Fonds social pour le développement: Rapport annuel 1999