IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

*De l'**expérience** à la **connaissance**...*
*De la **connaissance** à l'**action**...*
*De l'**action** à l'**impact***



Une **évaluation de stratégie pays** IDEV

Tanzanie : Évaluation de la stratégie et du programme de la Banque 2004–2013

Résumé analytique

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Janvier 2016

Les différents produits qui servent à atteindre les trois objectifs de l'évaluation indépendante



Résumé analytique

Contexte

La présente évaluation examine l'assistance de la Banque africaine de développement à la Tanzanie durant la période 2004–2013. Elle couvre les Documents de stratégie pays (DSP) de trois périodes, à savoir 2002–2004/5, 2006–2010 et 2011–2015. Elle va éclairer l'élaboration du nouveau DSP pour la période 2016–2020 et contribuera à l'évaluation globale des résultats de développement de la Banque. Elle a comme objectifs : i) évaluer les résultats de développement obtenus par la Banque dans son assistance à la Tanzanie, et surtout mesurer l'impact des interventions de la Banque dans ce pays, et ii) tirer les enseignements et proposer de possibles améliorations pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre du nouveau DSP couvrant la période 2016–2020.

L'évaluation s'est appuyée sur une vaste gamme de données, notamment des revues documentaires, des entretiens semi-structurés, des groupes de discussion, et des descentes sur les sites de certains projets. Les détails de la méthodologie sont présentés à l'annexe A.

Contribution de la Banque aux résultats de développement en Tanzanie

La pertinence et la sélectivité des stratégies et programmes de la Banque ont été jugées satisfaisantes. Les DSP sous revue et les interventions du portefeuille ont été jugés globalement conformes au cadre stratégique et aux besoins nationaux et sectoriels de la Tanzanie. Par ailleurs, les DSP et les opérations cadrent bien avec la stratégie pluriannuelle applicable de la Banque pendant ces différentes périodes, même s'ils ne cadrent pas aussi parfaitement avec les stratégies et politiques sectorielles de la Banque.

Malgré la réorganisation des activités autour de grands « piliers », la Banque a maintenu son engagement dans trop de secteurs variés. La coordination interne des interventions a été mal assurée, sauf en ce qui concerne l'appui budgétaire général (ABG).

Globalement, l'efficacité et la durabilité des interventions de la Banque ont été jugées modérément satisfaisantes. Les données recueillies montrent que les produits de l'assistance de la Banque comme les systèmes d'alimentation en eau courante, les grands axes routiers, les projets d'irrigation, etc., ont dans une certaine mesure contribué à l'amélioration de la vie des bénéficiaires directs. Dans plusieurs cas, les projets ont procuré de nombreux avantages sociaux et économiques à l'ensemble de la communauté (ex. accès aux marchés, emplois, accès aux écoles et aux soins de santé, valeur du foncier, etc.). Par contre, la contribution totale aux objectifs sectoriels globaux et aux résultats de développement est mitigée.

Dans le secteur des transports, les résultats sont tangibles : amélioration de l'état des routes, baisse des coûts de transport, liaison accrue entre les centres économiques du pays, et facilitation des échanges avec le Kenya. Au niveau de la gouvernance, l'ABG a permis au gouvernement de maintenir et, éventuellement, augmenté les dépenses de développement dans des secteurs clés. L'aide directe à la gestion des finances publiques a permis des améliorations notoires du système des marchés publics, ainsi que de la fonction d'audit interne et externe. Dans d'autres secteurs, comme les micro, petites et moyennes entreprises (MPME), le secteur financier, ou l'éducation, les résultats sont prometteurs, mais les projets sont de tailles trop petites pour avoir des effets concrets. Enfin, les investissements dans l'agriculture, l'énergie, l'eau et l'assainissement ont été d'un niveau élevé, mais à

cause des retards enregistrés et des inefficiences, les résultats sont moins bons que prévus.

La croissance économique globale de la Tanzanie ne s'est qu'en partie traduite en avantages directs pour les pauvres. La pauvreté reste répandue, surtout en zones rurales, mais quelques signes positifs sont enregistrés en ce qui concerne la réduction des inégalités. Sur la base de l'Enquête sur le budget des ménages, la Banque mondiale (2015) a estimé que le coefficient de Gini a baissé de 39 en 2007 à 36 en 2012, soit une performance supérieure à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (45,1). L'appui de la Banque au développement des infrastructures a certainement favorisé le développement économique. Les interventions dans les domaines de l'approvisionnement en eau et du développement rural ont contribué localement à la réduction de la pauvreté non monétaire.

La durabilité des résultats après la fin de l'assistance de la Banque n'est pas toujours assurée. Étant donné que les projets sont majoritairement orientés vers le développement des infrastructures, la principale inquiétude est liée à l'entretien (et l'exploitation), et à l'autonomie financière des infrastructures construites. Le déficit de financement de l'entretien routier, la faiblesse des compétences techniques disponibles au niveau local pour l'entretien des infrastructures rurales (surtout les projets d'irrigation), la rentabilité des capitaux engagés pour la construction des marchés ruraux (dont certains sont sous-utilisés) et des réseaux électriques, et la viabilité financière de certaines opérations de financement des MPME ayant enregistré de mauvais résultats figurent parmi les principaux motifs d'inquiétude.

La contribution de la Banque à la production de connaissances et en matière de conseils politiques a été jugée modérément insatisfaisante. Malgré ses lacunes de départ dues principalement à l'insuffisance du personnel du bureau extérieur pour la Tanzanie, le rôle de la Banque dans le dialogue politique s'est accru, surtout dans les domaines où son apport est indéniable (à savoir le secteur de l'énergie). La Banque a établi une étroite collaboration avec le gouvernement tanzanien, mais les partenaires au développement considèrent qu'elle se montre trop laxiste dans le dialogue politique. La production des études économiques et sectorielles (ESS) a récemment augmenté après plusieurs années d'efforts. Toutefois, la visibilité globale des produits d'ESS et leur utilisation dans l'élaboration des stratégies reste limitée.

Gestion des interventions de la Banque en Tanzanie

L'efficience des opérations de la Banque a été jugée modérément satisfaisante. La mise en œuvre des projets a parfois accusé des retards importants et fait face à des contraintes opérationnelles qui ont empêché d'obtenir les résultats attendus. Dans le secteur des infrastructures, celui des routes et de l'alimentation en eau en particulier, on a souvent enregistré des dépassements de coûts, et dû prélever des ressources sur d'autres composantes (souvent les composantes « immatérielles ») et/ou réduit la portée des interventions. Dans d'autres secteurs, les retards ont empêché la fin des travaux avant la fin des projets, notamment dans plusieurs projets d'irrigation, la construction de réseaux électriques, des marchés stratégiques, et de centres de formation ou d'enseignement professionnel.

En revanche, au fil du temps, l'efficience s'est nettement améliorée. L'âge du portefeuille a baissé de 4,8 années en 2005 à 3,9 années en 2014 ; le délai du premier décaissement des projets récents est conforme aux objectifs d'efficience (11 mois contre 24 mois pour les projets du premier DSP examiné) ; le portefeuille a été débarrassé des cas problématiques et le nombre de projets à risque a considérablement diminué. Les parties prenantes du secteur public se sont félicitées de l'efficience opérationnelle de la Banque tandis que certaines parties prenantes du secteur privé se sont montrées moins satisfaites.

La qualité de la conception de la stratégie et des opérations a été jugée modérément satisfaisante. Au fil du temps, on a noté une nette amélioration des DSP, de même que la plupart des aspects de la qualité à l'entrée (QAE). Le processus d'élaboration est beaucoup plus participatif, et l'analyse du contexte plus exhaustive. En outre, le panachage d'instruments et l'accent stratégique ont été assez modérés et le niveau d'assistance technique n'a pas toujours été suffisant. Au niveau des interventions, la qualité de la conception n'a pas toujours été bonne, notamment l'analyse des risques et leurs potentielles mesures d'atténuation, ainsi que l'état de préparation des projets. En outre, la majorité des interventions de la Banque sous revue n'ont pas pris les questions transversales en compte de manière satisfaisante : égalité de genre, disparités régionales, durabilité environnementale et transition vers une « croissance verte ».

La performance de la Banque a été jugée modérément satisfaisante en ce qui concerne le partenariat et l'effet de levier. La Banque a activement contribué à la conception et au fonctionnement des structures associant les partenaires au développement/gouvernement tanzanien, ainsi que des processus de coordination et d'harmonisation de l'assistance, et soutenu les progrès accomplis sur les indicateurs des Principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (et ceux du Partenariat mondial intervenu ultérieurement). Sur le plan opérationnel, la répartition des tâches avec les autres partenaires au développement a généralement été efficace, même si les synergies potentielles entre les interventions n'ont que rarement été exploitées. S'agissant de l'effet de levier, la Banque a pu mobiliser un montant relativement faible de ressources auprès d'autres partenaires (et bien peu auprès du secteur privé).

Sur la conception et l'application de la gestion axée sur les résultats, les performances de la Banque ont été jugées modérément satisfaisantes. Contrairement à ses prédécesseurs, le DSP 2011-15 a presqu'intégralement adopté l'approche de la gestion axée sur les résultats, comprenant des cadres logiques, un système de suivi-évaluation adapté, et l'utilisation des enseignements tirés pour l'orientation et la conception stratégiques. Les projets de la Banque comportaient généralement un cadre logique axé sur les résultats, mais il s'est posé régulièrement quelques difficultés avec la qualité des indicateurs et les chaînes logiques. La supervision est devenue plus régulière et axée sur les résultats et la Banque a renforcé sa capacité à prendre les mesures adéquates pour le redressement des projets non performants. Toutefois, le mauvais suivi de la préparation, l'absence de données de référence continue d'affecter certaines interventions de la Banque.

Recommandations

1. **Se concentrer sur moins de domaines clés où l'expertise de la Banque est avérée et mettre davantage l'accent sur l'inclusion et l'intégration.** Malgré sa pertinence, l'accent mis sur les infrastructures et la gouvernance par la Banque risque de réduire l'impact direct de son assistance sur la pauvreté, surtout la pauvreté non monétaire et la pauvreté rurale. Par conséquent, il est important que le futur DSP donne de solides orientations favorables aux pauvres, si possible en intégrant les interventions autour de quelques résultats clés liés à la création d'emplois et la hausse des revenus dans des zones ciblées. Ce faisant, la Banque doit assurer que les questions transversales comme le genre, les disparités régionales, la durabilité environnementale ne sont pas seulement évoqués de manière générique dans les documents d'évaluation de projets, mais sont analysées de manière exhaustive et pleinement intégrées dans la mise en œuvre, dûment supervisées et évaluées.

2. **Améliorer le profil de la Banque en tant que « partenaire en matière de savoir » dans le cadre d'assistance au pays, son influence sur l'agenda des réformes et son potentiel**

rôle de catalyseur. Ces dernières années, la Banque a accru la responsabilité et la visibilité sur certains aspects spécifiques du dialogue politique (par ex., la réforme du secteur de l'énergie). La même démarche doit être suivie dans d'autres domaines clés présentant un intérêt pour la Banque – comme les infrastructures de transport et la gouvernance, et elle doit se montrer plus ambitieuse sur les objectifs de réforme convenus avec le gouvernement. Cet objectif peut être soutenu en assurant l'influence et la visibilité des études économiques et sectorielles dans l'éclairage de la conception des opérations de la Banque, le dialogue politique avec le gouvernement et les partenaires au développement.

3. **Améliorer davantage la qualité à l'entrée aux niveaux stratégique et opérationnel pour renforcer la base analytique et l'effet d'intégration du DSP, et éviter les difficultés liées à la préparation et la conception irréalistes des projets qui continuent de limiter la performance des interventions de la Banque.** L'expérience dont jouit la Banque dans ce pays peut être mise à contribution pour approfondir une analyse directe du contexte. Le prochain DSP devrait comporter un plus solide cadre logique axé sur les résultats, et permettre une intégration appropriée des divers instruments et canaux de l'assistance de la Banque dans un cadre cohérent (activités de prêts et hors-prêt, interventions du secteur public et du secteur privé). La mise en œuvre d'un « filtre de maturité » ou d'un mécanisme semblable garantissant que seuls les projets prêts à la mise en œuvre sont soumis à l'approbation du Conseil des gouverneurs peut contribuer à davantage atténuer les problèmes d'efficience. Cette mesure doit être renforcée par l'amélioration de la conception des projets, surtout en ce qui concerne leur réalisme, la cohérence du cadre logique (c'est-à-dire que les intrants sont susceptibles de permettre d'obtenir les résultats), ainsi que l'analyse des risques et des mesures d'atténuation.

4. **Penser au développement d'une approche plus innovante dans la sélection, la gestion et les mécanismes de réalisation du portefeuille.** La Banque doit étudier les diverses possibilités d'amélioration de ses opérations du secteur privé, en augmentant à la fois ses engagements actuels dans le financement des micro, petites et moyennes entreprises, et si possible, se lancer dans d'autres secteurs potentiellement complémentaires avec les prêts classiques afin de réduire les inégalités. Les mécanismes et procédures de coordination internes, à la fois au niveau du DSP et des opérations doivent être renforcés pour permettre de tirer avantage des synergies entre différents projets. Le renforcement des capacités peut également être érigé en priorité dans la conception des futures opérations de la Banque, y compris un recours accru au système tanzanien.

5. **Poursuivre le renforcement de la supervision avec une participation accrue des partenaires institutionnels de la Banque.** Les besoins de supervision doivent être mieux pris en compte au stade de la conception (fréquence, ressources nécessaires, niveau de risque de l'intervention), et la supervision conjointe doit être mise à contribution, s'il le faut. Les recommandations en matière de supervision doivent être suivies avec flexibilité pour faire face aux situations problématiques. Plus particulièrement, la partie des rapports d'étape consacrée à la durabilité doit être élaborée avec précision et être fiable. Pour soutenir une supervision plus efficace, les évaluations de projet doivent comprendre des plans détaillés de suivi et d'atténuation des risques. ■



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

Une **évaluation de stratégie pays** IDEV



À propos de cette évaluation

La présente évaluation examine l'assistance de la Banque africaine de développement à la Tanzanie durant la période 2004-2013. Elle couvre les Documents de stratégie pays (DSP) de trois périodes, à savoir 2002-2004/5, 2006-2010 et 2011-2015. Elle orientera l'élaboration du nouveau DSP pour la période 2016-2020 et contribuera à l'évaluation globale des résultats de développement de la Banque. Elle a comme objectifs : i) évaluer les résultats de développement obtenus par la Banque dans son assistance à la Tanzanie, et surtout mesurer l'impact des interventions de la Banque dans ce pays, et ii) tirer les enseignements et proposer de possibles améliorations pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre du nouveau DSP couvrant la période 2016-2020.



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

Groupe de la Banque africaine de développement
Avenue Joseph Anoma 01 BP 1387, Abidjan 01 Côte d'Ivoire
Tél. : +225 20 26 20 41
Courriel : idevhelpdesk@afdb.org

idev.afdb.org

Conception & mise en pages : CRÉON • www.creondesign.net