

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



TANZANIE

PROGRAMME DE MODERNISATION SECTORIELLE

**Rapport d'évaluation de performance de programme
(REPP)**

**DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS
(OPEV)**

29 août 2001

TABLE DES MATIERES

	<u>Page No.</u>
Equivalences monétaires	i
Sigles et abréviations	ii
Préface	iv
Données de base du programme	v
Résumé de l'évaluation	viii
Résumé de la notation	ix
1. CONTEXTE GENERAL DU PROGRAMME	1
1.1 Contexte national, sectoriel et économique	1
1.2 Formulation du programme	2
1.3 Objectifs du programme et son envergure à l'évaluation	3
1.4 Dispositions relatives au financement – Groupe de la Banque & autres	4
2. EVALUATION	4
2.1 Méthodologie et approche d'évaluation	4
2.2 Indicateurs de performance	5
3. PERFORMANCE D'EXECUTION	6
3.1 Entrée en vigueur du prêt, démarrage et exécution	6
3.2 Respect des coûts du programme, des décaissements et des dispositions de financement	7
3.3 Gestion du programme, rapports, suivi et évaluation	8
4. EVALUATION DES PERFORMANCES ET NOTATION	8
4.1 Pertinence des objectifs et qualité à l'entrée	8
4.2 Réalisation des objectifs et résultats (efficacité)	10
4.3 Efficacité	14
4.4 Impact de développement institutionnel	14
4.5 Durabilité	15
4.6 Evaluation globale de la performance	16
4.7 Performance de l'emprunteur	16
4.8 Performance du Groupe de la Banque	16
4.9 Facteurs ayant affecté la performance de l'exécution et les réalisations	17
5. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS	18
5.1 Conclusions	18
5.2 Enseignements	19
5.3 Recommandations et action de suivi	20

ANNEXES

		Nbre de Page
Annexe 1	Cadre logique rétrospectif	5
Annexe 2	Résumé de la notation	1
Annexe 3	Critères d'évaluation	3
Annexe 4	Performance de l'emprunteur	1
Annexe 5	Performance de la Banque	1
Annexe 6	Facteurs ayant affecté la performance de l'exécution et les résultats	1
Annexe 7	Entreprises publiques ayant bénéficié des Fonds du PRS	3
Annexe 8	Liste des documents consultés	1

Ce rapport d'évaluation des performances du programme a été préparé par Messieurs. E. K. N. MPANDE, Agroéconomiste principal (OPEV), et L. MERID, Analyste des politiques macroéconomiques (consultant), suite à la mission qu'ils ont effectuée en Tanzanie en janvier/février 2001. Pour toute autre question, prière de s'adresser à M. G. M. B. KARIISA, Directeur, département de l'évaluation des Opérations, poste 4052 ou à M. Mpande, poste 4750.

EQUIVALENCES MONETAIRES

Unité monétaire	:	Shilling tanzanien (ShT)
Taux de change à l'évaluation	:	1,00 \$EU = 59 ShT = 1,286 UC
Taux de change à l'entrée en vigueur du crédit	:	1,00 \$EU = 84 ShT = 1,280 UC
Taux de change à l'achèvement	:	1,00 \$EU = 630 ShT = 1,366 UC
Taux de change à l'évaluation	:	1,00 \$EU = 809,75 ShT = 0,770 UC (mars 01)
	:	
Unité de compte du Fonds (UCF)	:	0,921052 Unité de compte (UC)

EXERCICE BUDGETAIRE

Gouvernement de la Tanzanie : 01 juillet au 30 juin de l'exercice suivant

SIGLES ET ABREVIATIONS

BAD	:	Banque africaine de développement
FAD	:	Fonds africain de développement
ALAF	:	Aluminium Africa Ltd. (Société africaine d'aluminium)
BOT	:	Bank of Tanzania (Banque de Tanzanie)
BOP	:	Balance des paiements
DSP	:	Document de stratégie par pays
DAFCO	:	Tanzania Dairy Farming Company (Société tanzanienne de production laitière)
CEE	:	Commission économique européenne
PRE	:	Programme de redressement économique
PASE	:	Plan d'action sociale et économique
FAO	:	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FOREX	:	Devises
UCF	:	Unité de compte du Fonds (1 UCF = 0,921 UC)
PIB	:	Produit intérieur brut
GOT	:	Gouvernement de Tanzanie
ICB	:	Appel d'offres international
FMI	:	Fonds monétaire international
KNCU	:	Kilimanjaro Native Cooperative Union (Union des coopératives des ressortissants du Kilimanjaro)
LDBS	:	Liste des biens et services
MBP	:	Marketing Boards & Parastatals (Organismes parapublics et offices de commercialisation)
MOA	:	Ministère de l'Agriculture (précédemment MOA&LD)
MOA&LD	:	Ministère de l'Agriculture et de l'élevage
MOFP	:	Ministère des Finances et de la Planification
MRC	:	Crédit de réhabilitation multisectorielle
NAFCO	:	National Agricultural and Food Corporation (Société nationale de l'agriculture et de l'alimentation)
NARCO	:	National Ranching Company (Société nationale de l'élevage)
NBC	:	National Bank of Commerce (Banque nationale du commerce)
NMC	:	National Milling Corporation (Société nationale d'exploitation minière)
NTC	:	National Transport Corporation (Société nationale des transports)
NTEF	:	Cadre des dépenses à moyen terme
OGL	:	Open General Licence Facility (Licence générale automatique)
PBL	:	Prêts à l'appui de réformes
RAP	:	Rapport d'achèvement du projet
EDP	:	Examen des dépenses publiques
REPP	:	Rapport d'évaluation des performances du programme
RETCOs	:	Regional Transport Companies (Sociétés régionales des transports)
DTS	:	Droit de tirage spécial
PMS	:	Prêt de modernisation sectorielle
TCB	:	Tanzania Coffee Board (previously TCMB) (Office tanzanien du café (ancien TCMB))
TCLSB	:	Tanzania Cotton Lint & Seed Board (previously TCMB) (Office tanzanien de commercialisation du coton et des semences, précédemment TCMB)
TCMB	:	Tanzania Coffee Marketing Board (later TCB) (Office tanzanien de commercialisation du café, devenu plus tard TCB)

TCMB	:	Tanzania Cotton Marketing Board (later TCLSB) (Office tanzanien de commercialisation du coton, devenu plus tard TCLSB)
TDC	:	Termes de l'échange
TRC	:	Société des Chemins de fer de la Tanzanie
TSA	:	Tanzania Sisal Authority (Office tanzanien du sisal)
UC	:	Unité de compte

PREFACE

1. Le présent document est le rapport d'évaluation de la performance du programme (REPP) pour le prêt de réhabilitation sectorielle (PRS) pour lequel le prêt No. FZ/TZ/SRP(AGR-TR)87/17 d'un montant de 28,55 millions d'UC. Il a été approuvé le 26 octobre 1987 et est entré en vigueur le 29 décembre 1987 pour s'achever en mai 1997.
2. Le PRS, le premier prêt sectoriel du Groupe de la Banque à la Tanzanie, a été formulé de manière à soutenir les sous-secteurs du café, du coton, du sisal et de l'élevage. Il devait également assurer le stockage des produits vivriers et fournir une capacité additionnelle de transport routier et contribuer au financement du PRE par plusieurs bailleurs de fonds en faveur de la Société de chemins de fer de la Tanzanie (TRC).
3. Une mission d'achèvement du programme a été effectuée en juillet 1997 et le rapport d'achèvement (RAP) présenté en novembre 1998. Le RAP a procédé à une évaluation exhaustive et sincère de la conception et de l'expérience en matière d'exécution, et présenté la performance globale de l'opération.
4. Une approche à deux phases au processus d'examen de la performance a été appliquée pour évaluer la performance de l'opération et valider les conclusions du RAP. Lors de la première phase, la mission du REPP a examiné le RE, le RAP et les rapports de la mission de supervision. La seconde phase comprenait une mission d'une semaine en Tanzanie au cours du mois de février 2001 dans le but de tenir des consultations avec les fonctionnaires des services publics et semi-publics. Cette phase devait également solliciter l'avis de la direction des organisations des secteurs du transport et de l'agriculture qui ont bénéficié du prêt, sur la performance du PRS, et analyser leur situation actuelle. La mission a également collecté des données statistiques et rapports, aux fins de procéder à une étude et une analyse approfondies de retour à Abidjan.

DONNEES DE BASE DU PROGRAMME

1. Pays : République Unie de la Tanzanie
2. Projet : Prêt de modernisation sectorielle
3. Numéros des prêts : Prêt FAD No. F/TZ/SRP (AGR-TR)/87/17
4. Emprunteur : République Unie de la Tanzanie
5. Bénéficiaire :

SECTEUR AGRICOLE

- a) Tanzania Coffee Marketing Board (TCMB)¹
- b) Tanzania Cotton Marketing Board (TCMB)
- c) Tanzania Sisal Authority (TSA)
- d) National Ranching Company (NARCO)
- e) Tanzania Dairy Farming Company Limited (DAFCO)
- f) Tanzania Dairies Limited (TDL)
- g) Small-holder Livestock Farmers
- h) Aluminium Africa Limited (ALAF)

SECTEUR DES TRANSPORTS

- i) Tanzania Railways Corporation (TRC)
- j) National Transport Corporation (NTC)/Trucking Industry

6. Organe d'exécution : Ministère des Finances & de la Planification

A. <u>LE PRET</u>	<u>ESTIMATION A</u>	<u>REELLE</u>
	<u>L'EVALUATION</u>	
1. Montant (Millions d'UC) :	28,55	28,55
2. taux d'intérêt :	0,00	0,00
3. Commission de service : 0,75 p.a.		0,75 p.a.
4. Période de remboursement :	50 ans	50 ans
5. Différé d'amortissement: 10 ans		10 ans
6. Date de négociation du prêt :		Septembre 1987
7. Date d'approbation du prêt :		26/10/87
8. Date de signature du prêt :	Septembre 1987	30/11/87
9. Date d'entrée en vigueur :	Novembre 1987	29/12/87

B. DONNEES DU PROGRAMME

1. Coût total (millions d'UC) :	28,55	26,42
2. Plan de financement (millions d'UC) FAD:	28,55	26,42
3. Date effective du 1 ^{er} décaissement :	Décembre 1987	Janvier 1988
4. Date effective du dernier décaissement :	Mai 1989	Février 1994
5. Démarrage de l'exécution du projet :	Décembre 1987	Janvier 1988
6. Date d'achèvement des activités du projet :	Novembre 1988	Mai 1997

¹ TCMB/Coffee actuellement appelée Tanzania Coffee Board (TCB); TCMB/Cotton actuellement appelée Tanzania Cotton Lint and Seed Board (TCLSB).

C. INDICATEURS DE PERFORMANCE

1. Dépassement de coût : 7,47%
2. Retard par rapport au calendrier
 - Décalage par rapport à l'entrée en vigueur : 1 mois
 - Décalage par rapport à la date d'achèvement : 8 ans et 5 mois
 - Décalage par rapport au dernier décaissement : 4 ans et 10 mois

 - Nombre de prorogations de la date limite du dernier décaissement : 6 comme suit : Décembre 1990
Juin 1993
Décembre 1993
Juin 1994
Décembre 1994 et
Décembre 1995
3. Etat d'exécution du projet : Achievé
4. Indicateurs vérifiables et les niveaux de réalisation exprimés en termes financiers par rapport à la liste des biens et services (en millions d'UC)

Secteur agricole : 17,5 millions d'UC (décaissé à 98%)

Article	Agent	Valeur pour la LDBS 12/87 millions UC	Réelle Millions d'UC	% Décaissé
Produits agrochimiques pour le café	TCB	8,51	8,85	104
Pièces de rechange des égreneuses de coton	TCLSB	1,35	1,78	132
Réhabilitation des machines agricoles et intrants	TSA	0,34	0,00	0
Rouleaux de tôles d'acier	ALAF	3,69	3,42	93
Médicaments et produits chimiques (petits éleveurs)	MOA	0,74	0,68	80
Médicaments, produits chimiques & équipements de lutte contre la mouche tsésé	NARCO	0,90	0,00	0
Produits vétérinaires, véhicules & tracteurs	DAFCO	1,13	0,00	0
Equipement de transformation du lait	TDL	0,73	0,00	0
Autres produits agricoles (élevage et sisal)	Various	0,11	0,00	0
Sous-total justifié			14,73	
Fonds renouvelable non justifié			2,34	
TOTAL DECAISSE		17,50	17,07	98

Secteur des transports : 11,05 millions d'UC (décaissé à 85%)

Article	Agent	Valeur pour la LDBS 12/87 millions UC	Réelle Millions d'UC	% Décaissé
75 wagons conteneurs	TRC	2,49	2,54	102
87,000 voitures-lits en acier	TRC	2,12	2,68	126
Matériels de réparation de 300 wagons et décapage de 500 Wagons	TRC	0,83	0,85	102
Pièces pour la réparation de la grue en panne	TRC	0,09	0,15	167
200 Camions (100 x 7t. et 100x10t.)	NTC	4,51	2,88	64
Pièces pour les articles ci-dessus	NTC	0,64	0,26	41
Matériel de montage de carrosserie des articles ci-dessus	NTC	0,37	-	0
TOTAL DECAISSE		11,05	9,36	85

5. Performance institutionnelle : Passable
6. Performance des fournisseurs : très satisfaisant
7. Performance du consultant : n/d
8. TRE et TRF : n/d

D. MISSIONS

Type	Date	Nbre de personnes/composition	Hommes-jours
Préparation	Février 1987	Composition et durée non connues	
Evaluation	Avril 1987	6 personnes (Economiste, Agroéconomiste Agronome, Ingénieur des Transport, Economiste Des Transport et chargé de prêt)	Durée nondéterminée
Suivi	Mars 1988	Détails non disponibles	
Supervision	Décembre 1988	1 personne (Agroéconomiste)	5
Examen à mi-parcours	Mars 1989 2	personnes (Economiste et Agronome)	26
Supervision	Octobre 1992	2 personnes (Agronome et Agroéconomiste). Cette mission devait servir de mission d'achèvement de projet, mais elle a été convertie par le FAD en mission de supervision à son arrivée en Tanzanie.	30
Supervision finale	Mai 1997	2 personnes (Agroéconomiste et Analyste financier)	38
RAP	Juillet 1997	2 personnes (Agronome et Agroéconomiste)	28

E. DECAISSEMENT

	<u>Estimation A l'évaluation</u>	<u>Réelle</u>	<u>% décaissé</u>
1. Total décaissé	: 28,55 millions d'UC	26,42	92,5
2. Solde non décaissé :	: 0 million d'UC	2,13	7,5

RESUME DE L'EVALUATION

1. Introduction

1.1 Au milieu des années 80, l'économie tanzanienne est entrée dans une phase de crise. Le PIB par habitant a baissé, les recettes d'exportation ont également chuté et l'inflation a atteint des niveaux élevés, tandis que le shilling tanzanien (ShT) continuait d'être surévalué. Aux problèmes économiques internes liés à la planification centrale - inefficacités des systèmes de commercialisation et de distribution, d'importantes pertes enregistrées par les entreprises parapubliques et la distorsion des structures d'incitation à la suite des prix administrés à la vente et à la production - se sont ajoutés les sécheresses et autres facteurs exogènes tels que la chute des prix des produits de base et la hausse des coûts des importations (notamment le pétrole). L'association de tous ces facteurs a contribué à un déficit chronique de la balance des paiements et à l'augmentation de la dette extérieure. Les devises ont été rigoureusement rationnées.

1.2 Suite à l'échec des efforts visant à relancer l'économie, le gouvernement tanzanien (GDT) a lancé, en 1986, un programme de redressement économique (PRE). Ce programme visait à restaurer la croissance économique et à atteindre la stabilité monétaire et budgétaire grâce à la réforme du système de gestion du taux de change et de l'allocation des devises, la réforme de la politique commerciale et tarifaire, des politiques budgétaire, monétaire et de fixation des prix, ainsi que la réforme des secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des transports.

1.3 Le prêt de réhabilitation sectorielle (PRS) d'un montant de 18,55 millions d'UC, entré en vigueur en décembre 1987, a été le premier prêt sectoriel accordé par le Groupe de la Banque à la Tanzanie. Il devait soutenir les sous-secteurs du café, du coton, du sisal et de l'élevage ainsi que les infrastructures de stockage des cultures vivrières. Il devait également renforcer la capacité de transport routier et contribuer à l'octroi par plusieurs donateurs d'un PRE en faveur de la Société des chemins de fer de la Tanzanie (TRC). Le prêt devait s'achever en juin 1989.

2. Exécution

2.1 Un montant de 18,42 millions d'UC avait été immédiatement mis à la disposition du GOT après l'entrée en vigueur du prêt à la fin de décembre 1987. Un montant de 9,21 millions d'UC de cette première tranche avait été transféré à la Bank of Tanzania (BOT) pour servir de fonds renouvelable. La BOT a acheté ces devises en créditant le Trésor de l'équivalent en ShT mis immédiatement à la disposition GOT.

2.2 A l'exception de *Aluminium Africa Ltd.* (ALAF), les bénéficiaires prévus pour les devises du prêt n'ont pas pu réunir le montant de la garantie en espèces pour les intrants qui leur ont été attribués (réf. para. 3.1.3). Les organisations de bénéficiaires prévus dans le secteur de l'élevage (à savoir, *National Ranching Co.*, *Tanzania Dairy Farming Co.*, *Tanzania Dairies*) et *Tanzania Sisal Authority*, n'ont jamais pu mobiliser la somme nécessaire en monnaie locale pour couvrir les devises et n'ont donc pas bénéficié du prêt. Suite à l'intervention du MOF/BOT pour garantir le crédit par l'intermédiaire de la *National Bank of Commerce* (NBC), des produits agrochimiques d'une valeur d'environ 13 millions de \$EU ont été importés au cours du second semestre de 1988 pour le sous-secteur du café. Les appels d'offres ont été également lancés pour le matériel de chemin de fer, les camions, pièces de rechange et unités connexes de fabrication de carrosseries au cours de 1988. Aucun effort initial n'a été exigé pour les importations du secteur des transports – le matériel de chemin de fer étant traité comme une contribution au capital et la *National Transport Corporation* (NTC) ne devant payer en espèces les camions qu'après leurs ventes par les distributeurs privés.

2.3 Lors de la revue à mi-parcours en avril 1989, on avait estimé que les conditions de libération de la seconde tranche avaient été remplies et le solde du prêt avait été mis à la disposition du GDT en juin 1989. Toutefois, aucun décaissement n'avait été effectué en faveur de la BOT dans le cadre de la disposition relative au fonds renouvelable à ce stade, car la Banque n'était pas satisfaite des justifications fournies pour l'utilisation de la première tranche. La LDBS avait été révisée pour allouer davantage de fonds aux produits agrochimiques et l'allocation du secteur des transports a été ajustée pour permettre à la TRC de faire d'autres dépenses. De 1989 à 92 une série de prorogations des décaissements a été effectuée pour permettre la livraison progressive des importations du secteur des transports (réf. para. 4.9.6).

2.4 En novembre 1992, une mission de la BAD s'est rendue en Tanzanie pour préparer le RAP. Cependant, ayant trouvé un solde non décaissé de 6,5 millions d'UC, la mission a reformulé la LDBS, et pris des dispositions pour le décaissement de 5,51 millions d'UC en faveur de la BOT afin de financer principalement l'achat des pièces de rechange des égreneuses de coton et des produits agrochimiques supplémentaires pour le secteur du café. Par la suite, un appel d'offres a été lancé et les pièces de rechange des égreneuses ont été livrées en 1995. En 1994, une proposition de financement d'un laboratoire de lutte contre la mouche tsétsé au titre du prêt avait été rejetée par manque de garantie.

3. **Evaluation de la performance et notation**

3.1 Bien que la performance globale du PRS ait été jugée peu satisfaisante, le programme comprenait des composantes pertinentes qui auraient pu avoir une meilleure performance si l'on avait appliqué l'instrument qu'il fallait (à savoir les prêts d'investissement) en prolongeant de 4-5 ans la période d'exécution prévue. Dans ce cas, les facteurs restrictifs auraient pu être gérés en conséquence (réf. para. 1.2.3, 3.1.2, 4.1.4, 4.3.1). Le PRS visait à assurer une réhabilitation durable des secteurs productifs et de l'infrastructure. Malheureusement, compte tenu des insuffisances de conception de l'opération, les fonds n'ont pas pu être disponibles pour satisfaire les besoins des organisations bénéficiaires (réf. para. 3.1.3). Malgré l'intervention du GDT pour garantir les bénéficiaires prévus qui n'avaient pas eu accès aux ressources du prêt, il était tard pour certains d'entre eux d'utiliser à bon escient les ressources du fonds.

3.2 Néanmoins, le PRS a permis d'accéder aux devises tant nécessaires à un moment où le GOT avait privé l'industrie caféière de ressources, bien qu'elle fût la principale source de devises du pays. Le PRS a permis de combler le déficit de financement pour les charges récurrentes des produits agrochimiques. Toutefois, en raison des variations des prix sur le marché mondial, les efforts visant à soutenir, à plus forte raison relancer, les recettes d'exportation du café, avaient été sans succès. Il y a eu quelques petits avantages découlant de la production supplémentaire et de la qualité, mais ils ne sont pas quantifiables. L'examen minutieux de l'utilisation des pesticides par les petits paysans, l'utilisation économique des pesticides et une révision bien considérée du système d'acquisition et de distribution des intrants auraient très probablement eu un plus grand impact sur la réhabilitation de l'industrie caféière et assuré son rôle en tant que source de recettes d'exportation (réf. para. 4.1.2 - 4.1.3).

4. **Enseignements et recommandations**

4.1 **Enseignements**

- a) Pour améliorer la qualité des futurs programmes de prêts à l'appui des réformes dès le lancement du projet, et améliorer leur efficacité, le Groupe de la Banque devrait, avant ou à l'évaluation, réaliser des études sectorielles et de faisabilité (y compris l'analyse des risques) ;
- b) la capacité des organismes participants et des bénéficiaires devra être bien évaluée, avant ou au moment de l'évaluation, pour s'assurer de la faisabilité de leurs dispositions financières et de gestion ;
- c) Les documents de stratégie par pays (DSP) doivent servir de guide et de documents de référence pour la préparation future des programmes à l'appui de réformes. Ils devront aussi être renforcés par des contributions collectives de l'équipe chargée du pays, par un plus grand nombre d'études sectorielles et économique indépendantes et par la recherche adaptative ;
- d) L'absence ou la production intermittente de rapports, y compris la soumission d'états vérifiés, de la part des emprunteurs a été, de loin, le principal obstacle ayant empêché la Banque de suivre et d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces programmes à décaissement rapide.

4.2 **Recommandations et actions de suivi**

- Accorder aux documents de stratégie par pays (DSP) une position et un rôle plus éminents en tant que principal instrument de soutien de la Banque aux politiques, stratégies et programmes des pays.
- Pour qu'il soit plus efficace, le soutien de la Banque aux pays doit être conçu de manière à créer plus de synergie et de complémentarité entre les opérations sectorielles, les programmes à l'appui de réformes et les AT. De même, Les programmes à l'appui de réformes devront nécessairement être conçus de manière à éliminer les contraintes de politique dans les secteurs où la Banque poursuit ses opérations de prêt.
- Limiter le champ d'activités des programmes à l'appui de réformes aux questions les plus importantes et à celles qui pourront être conçues et suivies avec la capacité institutionnelle existante.
- Dans les cas où l'appropriation et l'engagement à l'égard du programme de réforme existent dans les PMR, il serait mieux d'abandonner les conditions spécifiques au profit d'objectifs plus globaux.
- Compte tenu des difficultés que rencontrent souvent les bénéficiaires quant au respect des conditions des prêts et à l'assemblage des documents pour le décaissement, la Banque devrait étudier les voies et moyens possibles de réduire le nombre des conditions de prêt ainsi que le nombre et la diversité des preuves documentaires pour les comptes spéciaux.
- La tenue des registres à la Banque doit être nettement améliorée, étant donné que l'on n'arrive pas à trouver facilement les documents relatifs aux anciennes opérations dans les archives de la Banque.

- Pour canaliser un soutien permanent en faveur du programme de réforme, il serait utile que les programmes de réformes tiennent davantage compte des préoccupations au niveau des populations locales des PMR et, les rendent plus autonomes.
- L'impact sur la production découle de la mise en œuvre des réformes de politique dépendra du degré de développement de l'infrastructure (à savoir, routes et transport) dans les PMR.
- Les effets négatifs de l'utilisation des produits agrochimiques ont été évalués par des études d'impact sur l'environnement avant leur application (réf. para. 4.1.8 – 4.1.9).

RESUME DE LA NOTATION

Critères d'évaluation	RAP	REPP
Pertinence		Satisfaisante
"Efficacité" de le réalisation des objectifs		Peu satisfaisante
Efficacité		Très peu satisfaisante
Impact de développement institutionnel	Passable ²	Très peu satisfaisante
Durabilité		Peu satisfaisante
Indicateur de performance globale		Peu satisfaisante
Performance de l'emprunteur	Peu satisfaisante ³	Très peu satisfaisante
Performance de la Banque	Peu satisfaisante ⁴	Peu satisfaisante

² D'après le RAP, para.6.1 & 6.2 'mauvais' signifie 'peu satisfaisant, mais la fiche des données de base indique «passable ».

³ Tiré de l'annexe 3 du RAP, para.28 qui précise que la performance générale de l'emprunteur a été peu satisfaisante dans l'ensemble.

⁴ tiré des para.10.3 & 10.4 du RAP qui laissent entendre que la performance de la Banque a été peu satisfaisante.

1. CONTEXTE GENERAL DU PROGRAMME

1.1 Contexte national, sectoriel et économique

1.1.1 La Tanzanie a sérieusement entrepris son programme d'ajustement économique au milieu des années 80. Le PIB par habitant baissait, les recettes d'exportation avaient chuté et l'inflation atteignait des niveaux élevés, tandis que le shilling tanzanien (ShT) continuait d'être considérablement surévalué. La commercialisation et les prix des produits agricoles étaient contrôlés par les autorités et offices de commercialisation publics (à savoir, les organismes parapublics), qui étaient très inefficaces en matière de commercialisation et de distribution. En conséquence, la production agricole avait baissé à cause des prix administrés à la production et à la vente et de la distorsion des structures d'incitation. Les cultures d'exportation étaient achetées auprès des agriculteurs à des prix fixés par les organismes parapublics. Les cultures vivrières étaient achetées par la *National Milling Corporation* (NMC) – un organisme parapublic – et distribuées aux consommateurs urbains à des prix subventionnés. Des barrages routiers ont été mis en place pour empêcher la circulation des produits vivriers non autorisés ainsi que l'achat et la vente des cultures de rapport. La pratique a essentiellement contribué à la création d'un marché captif pour les organismes parapublics. Les exceptions étaient la contrebande vers les pays voisins de certaines cultures d'exportation (le café, par exemple), et la vente de certaines cultures vivrières telles que le maïs sur le marché parallèle. Le marché parallèle pour les cultures vivrières s'est développé et a permis de compenser l'impact défavorable de la baisse des prix de la NMC. Par exemple, en 1983/84, la NMC a officiellement acheté environ 3 pour cent de la production vivrière - contre 13 pour cent environ en 1977/78. Les agriculteurs ont préféré investir les ressources dans la production vivrière à cause des meilleurs prix offerts pour les cultures vivrières sur le marché parallèle. Les terres n'étaient plus consacrées aux cultures de rapport annuelles et la culture des plantes pérennes (cultures arbustives) avait été abandonnée pour économiser la main-d'œuvre pour la production vivrière.

1.1.2 Aux problèmes économiques internes liés à la planification centrale, se sont ajoutés les sécheresses et les facteurs extérieurs tels que la chute des cours des produits et la hausse des coûts des importations (notamment le pétrole). Les exportations agricoles se sont donc effondrées⁵.

1.1.3 Malgré l'existence du marché parallèle et les fréquents ajustements des prix à la production et du taux de change, les cours globaux des biens agricoles sont cependant demeurés bas et en baisse par rapport aux prix des biens non agricoles. Le facteur dissuasif par les prix a été aggravé par les pénuries de biens manufacturés de base. L'investissement dans l'agriculture a, par conséquent, été affecté défavorablement..

1.1.4 Au milieu des années 80, en raison des contraintes budgétaires et de balance de paiements chroniques, la Tanzanie n'avait pas pu poursuivre son système d'économie dirigée. Le pays a donc lancé une série de programmes d'ajustement pour modifier les systèmes d'incitation, en se servant du marché comme guide pour l'affectation des ressources et pour rétablir la stabilité macroéconomique. En 1986, le gouvernement a lancé un Programme de

⁵ Stefan Dercon, Peasant Supply Response and Macroeconomic Policies: Cotton in Tanzania, *Journal of African Economies*, Vol. 2, No. 2, 1993. Tiré de "Politiques économiques et performance agricole : le cas de la Tanzanie, Documents du centre de développement de l'OCDE. A similar argument can be inferred from F. Stewart, Economic Policies and Agricultural Performance: The Case of Tanzania, OECD Development Center Papers, 1986.

redressement économique (PRE). Il visait à restaurer la croissance économique et à atteindre la stabilité monétaire et budgétaire en introduisant des réformes dans la gestion du taux de change et l'allocation des devises, dans la politique commerciale et tarifaire, dans la fixation des prix, et les politiques fiscales et monétaires. Le PRE visait particulièrement la réforme des secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des transports. Les politiques comprenaient, entre autres, (i) le changement du système de détermination du taux de change ; (ii) le lancement du processus de privatisation des organismes parapublics ; (iii) la libéralisation des systèmes de commercialisation et de fixation de prix des produits agricoles ; (iv) suppression de la levée de l'impôt statuaire à l'exportation et la réduction le nombre et la dispersion des droits à importation ; et (v) la réhabilitation des fonds propres.

1.1.5 Ces politiques visaient à mobiliser le potentiel de production de la Tanzanie et à déclencher une réaction positive à l'offre. Les politiques sectorielles visaient l'agriculture, secteur économique le plus important qui a le plus grand potentiel, et les transports – secteur crucial pour la redynamisation du commerce national et international.

1.2 **Formulation du programme**

1.2.1 Le prêt de réhabilitation sectorielle (PRS), première opération de prêt multisectoriel du FAD à l'appui de réformes en Tanzanie, avait été conçu dans ces circonstances macro- et microéconomiques. Conformément aux objectifs de politique sectorielle et globale du programme de redressement économique (PRE), le PRS a soutenu les efforts du gouvernement en réhabilitant essentiellement le secteur agricole à vocation exportatrice et le secteur des transports -- les deux secteurs critiques de l'économie identifiés plus haut. Dans cette même veine, il visait à faciliter la réalisation satisfaisante des objectifs de réforme économique articulés dans le PRE de 1986.

1.2.2 Bien que le prêt ait été bien conçu pour soutenir les secteurs clés du programme de redressement économique, les propositions relatives au secteur agricole auraient pu être élaborées avec beaucoup plus de soin. Comme indiqué dans le RAP, le rapport d'évaluation analyse superficiellement les sous-secteurs concernés, même si dans une certaine mesure, à l'exception de l'élevage, il y avait des domaines que la BAD n'avait pas couverts auparavant. Le rapport d'évaluation comprenait des listes conflictuelles de biens à acquérir au titre du prêt.

1.2.3 En outre, les dispositions d'administration du prêt ou de distribution des importations ont été à peine examinées au moment de l'évaluation et la période d'exécution prévue était trop optimiste. En supposant même qu'il n'y ait pas eu de problèmes d'appel d'offres et d'acquisition, il était peu probable de pouvoir mener à bien, en 18 mois, les contrats et livraisons de matériel de chemin de fer.

1.2.4 Avant le PRS, le Groupe de la Banque avait réalisé 31 opérations (y compris des études) pour un montant de 197,12 millions d'UC. Onze projets agricoles, essentiellement axés sur l'irrigation et la production rizicole, ont absorbé 41 pour cent des ressources. Le secteur des transports avait promu 6 projets dans la construction de routes et de ponts. Ceux-ci ont absorbé 24 pour cent des ressources.

1.2.5 Une mission de rapport d'achèvement du projet (RAP) a été effectuée en novembre 1998. Le RAP contenait une évaluation exhaustive et sincère de l'expérience acquise dans la conception et l'exécution, et de la performance globale de l'opération.

1.3 **Objectifs du programme et son envergure à l'évaluation**

1.3.1 Les objectifs du PRS, tels que spécifiés dans le rapport d'évaluation (réf. RE, para. 5.1), et articulés dans le Cadre logique rétrospectif (réf. RAP, tableau 9) étaient les suivants :

- Soutenir le secteur agricole, en particulier les sous-secteurs du café, du sisal, du coton et de l'élevage dans le but d'accroître leur productivité, et par conséquent, d'augmenter les recettes en devises par les exportations ;
- Améliorer les installations de stockage de la production vivrière dans le but de réduire les pertes intervenant après les récoltes ; et
- Soutenir le secteur des transports, notamment les sous-secteurs des chemins de fer et du transport routier dans le but d'améliorer le transport terrestre et de faciliter la mobilité générale, la livraison des intrants aux producteurs, l'évacuation des denrées alimentaires et le transport des marchandises d'exportation.

1.3.2 En vue d'atteindre ces objectifs, le PRS a alloué 17,50 millions d'UC pour l'acquisition de produits agrochimiques, d'engrais, de semences ; de médicaments à usage vétérinaire et de produits chimiques ; de machines agricoles et de pièces détachées ; de véhicules et de pièces de rechange ; de matériel de laiterie et d'élevage ; de pièces détachées pour les égreneuses de coton ; et des feuilles d'acier pour le stockage de la production vivrière. Le montant total avait été spécifiquement réservé pour sept organismes parapublics de commercialisation des cultures d'exportation, un organisme parapublic de transformation, et l'ancien ministère de l'agriculture et de l'élevage (MOA&LD). Le secteur des transports avait bénéficié de 11,05 millions d'UC pour l'achat de nouveaux wagons conteneurs, des traverses d'acier, des pièces détachées et fournitures pour la *Tanzania Railways Company* (TRC) ; et de nouveaux camions, y compris les pièces de rechange et autres pièces pour la *National Trucking Company* (NTC)

1.3.3 Pour éviter l'expansion de la masse monétaire qui pourrait être un obstacle à la réalisation de l'objectif du PRE à savoir, maîtriser l'inflation, les bénéficiaires des biens importés financés par le prêt devaient garantir, en espèces, 100 % de la valeur des biens en monnaie locale. La libération de la deuxième tranche dépendait de la satisfaction par le gouvernement des conditions liées à l'exécution du PRE et à l'achèvement de son document de politique nationale de transport avec copie à la BAD.

1.4 Dispositions relatives au financement – Groupe de la Banque et autres

1.4.1 Les besoins globaux de financement du PRE pour 1987/88 étaient estimés à 0,95 milliard d'UC (1,23 milliard de \$EU)⁶. Sur le total de ces besoins globaux, le montant requis pour les secteurs de l'agriculture et des transports était estimé à 325,34 millions d'UC (420,50 millions de \$EU). Le prêt accordé par le FAD au titre du PRS représentait 7,3 % du total des besoins des secteurs de l'agriculture et des transports, soit 28,55 millions d'UC, dont 17,50 millions d'UC destinés au secteur agricole, principalement le café, le coton, les installations de stockage de la production vivrière et les activités de production laitière. Le secteur des transports, par contre, a bénéficié de 11,05 millions d'UC (à savoir, *Tanzania Railways* et *National Transport Corporations*).

1.4.2 Les ressources du prêt devaient servir à l'acquisition de produits agrochimiques, de machines, matériel et pièces de rechange, de véhicules et de fournitures, de wagons, de traverses, etc. Le PRS avait été cofinancé en avec la Banque mondiale et plusieurs autres bailleurs de fonds.

2. EVALUATION

2.1 Méthodologie et approche d'évaluation

2.1.1 Une approche à deux étapes avait été appliquée pour le processus de revue des performances en vue d'évaluer la performance de l'opération et de valider les conclusions du RAP. Au cours de la première étape, la mission du RAPP avait examiné le RE, le RAP ainsi que les rapports des missions de supervision. La seconde étape avait porté sur une mission d'une semaine en Tanzanie, en février 2001, pour tenir des consultations avec les fonctionnaires des services publics et semi-publics, et recueillir les points de vue de la direction des institutions des secteurs de l'agriculture et des transports qui avaient bénéficié du prêt, sur la performance du PRS et analyser leur situation actuelle. La mission avait aussi réuni des données statistiques et des rapports pour une étude et une analyse plus approfondie de retour à Abidjan.

2.1.2 Il convient toutefois, de mentionner que deux facteurs ont affecté la conduite de la mission. Ces facteurs ont aussi influencé la conduite de la revue. Premièrement, la réflexion sur la politique économique et les politiques du GOT avaient substantiellement évolué depuis l'évaluation du PRS en 1987. Au moment de l'évaluation, les organismes parapublics dominaient la scène et les ressources étaient affectées par l'administration centrale à travers le budget. Le crédit était utilisé comme moyen d'atteindre le plan qui devait renforcer le budget. Aucune analyse de viabilité ou de risque n'avait été réalisée pour les ressources affectées aux organismes parapublics, étant donné que le crédit était, de toutes les façons, accordé par les banques publiques. Le PRS, y compris les ressources fournies par les autres donateurs, devait fournir des ressources additionnelles pour soutenir les organismes parapublics. Depuis le milieu des années 90, toutefois, des changements de politique institutionnelle d'envergure sont intervenus. Le programme de privatisation en cours depuis le début des années 90 laisse essentiellement la gestion des entreprises commerciales au secteur privé. Parallèlement, le gouvernement a décidé de se limiter à la fourniture des biens publics. En conséquence, la plupart des organismes parapublics qui avaient bénéficié du PRS ou participaient d'une manière ou d'une autre à sa mise en œuvre, ont été privatisés ou sont en cours de privatisation.

⁶ Taux de change mensuels de mars 2001

Les organismes parapublics de commercialisation des produits agricoles ont été transformés en offices de réglementation des produits vivriers avec des responsabilités supplémentaires telles que les prestations de services de recherche et de vulgarisation spécifique aux cultures. Deuxièmement, compte tenu de la longue période qui s'est écoulée depuis l'évaluation, il n'a pas été facile d'obtenir les documents, de trouver les personnes pertinentes et de susciter une réaction de fait, compte tenu notamment des nombreux changements intervenus dans les ministères publics et organismes parapublics.

2.1.3 Le présent rapport, outre le fait de valider les jugements et conclusions du RAP, présente une analyse et une évaluation des faits récents dans les secteurs soutenus par le PRS. Il procède également à une notation indépendante de la performance des opérations. Sur la base de sa propre revue du PRS, du RAP et de l'expérience récente en matière d'octroi de prêts à l'appui de réformes en Tanzanie, il distille quelques enseignements et, formule ses propres conclusions et recommandations heuristiques.

2.2 Indicateurs de performance

2.2.1 Durant l'évaluation du programme, les indicateurs de performance avaient été établis pour vérifier dans quelle mesure les objectifs avaient été atteints. D'après le rapport d'évaluation et le RAP (réf. Annexe 1 : cadre logique), au cours de la période 1987 – 1991, avec la mise en oeuvre des politiques du PRE et en supposant que les besoins en ressources extérieures aient été satisfaits sur une base durable, le PIB devait enregistrer une amélioration avec une croissance prévue autour de 4% par an. Le secteur agricole devait avoir une croissance annuelle moyenne de 4,2%, avec un accroissement substantiel de la production destinée à l'exportation, stimulé par des prix incitatifs aux producteurs et une meilleure fourniture d'intrants. La production vivrière devait aussi réagir aux incitations en s'accroissant à un taux annuel de 3% environ, correspondant grosso modo à la croissance démographique. Le secteur des services devait s'accroître à environ 3% par an entre 1987 – 1991, avec une croissance significative de la capacité des transports, puisque le GOT accroîtra la part de ressources, en devises et en monnaie locale, allouée au secteur des transports.

2.2.2 Lorsque l'on compare, en termes de production, les objectifs et la production réalisés aux indicateurs de performance prévus ci-dessus, tous les secteurs de l'économie, y compris la production agricole, ont enregistré une croissance positive durant la période 1987–1990. Le secteur agricole a enregistré un taux de croissance annuelle de plus de 3 pour cent – taux inférieur à ceux des secteurs de l'industrie et des services, mais assez pour dépasser le taux de croissance démographique. Entre 1990 et 93, l'agriculture a eu une meilleure performance – en maintenant une croissance moyenne de 3,3 pour cent, dépassant ainsi la croissance des deux secteurs de l'industrie et des services. Un taux de croissance similaire avait été enregistré pour le reste des années 90. Pour plus de détails, voir paragraphe 4.2.5.

3. **PERFORMANCE D'EXECUTION**

3.1 **Entrée en vigueur du prêt, démarrage et exécution**

3.1.1 Le RAP procède à une revue adéquate de l'expérience conduisant à l'entrée en vigueur du prêt et au démarrage de l'opération, des modifications de la LDBS, du calendrier d'exécution des rapports et de l'acquisition des biens et services (réf. RAP, paras. 4.1 – 4.10). Le prêt a rapidement franchi les étapes menant des négociations à l'entrée en vigueur. Les conditions de libération de la première tranche ont été rapidement satisfaites. Le PRS comprenait six conditions pour la libération de la première tranche et deux pour celle de la seconde tranche. Trois conditions de libération de la première tranche avaient trait au PRE (i.e. mise en oeuvre des réformes de politique dans le PRE) et les politiques sectorielles (i.e. renforcement du système de distribution d'intrants agricoles ; et l'examen de la structure tarifaire du transport), tandis que les trois autres se rapportaient au compte spécial et aux questions administratives. Les conditions de la seconde tranche portaient sur la revue à mi-parcours et l'achèvement de l'étude tarifaire⁷. Le PRS comprenait deux listes de biens et services (LDBS) à acquérir sur les ressources du prêt, mais elles ne concordaient pas.

3.1.2 Le PRS a été approuvé en octobre 1987, et l'accord de prêt signé en novembre 1987. Il est entré en vigueur en décembre. Les activités du prêt se sont achevées en mai 1997 après six reports et après le décaissement d'environ 95 pour cent du prêt. Initialement le prêt devait être décaissé sur une période de deux ans au plus, mais en réalité le décaissement a pris environ dix ans après l'entrée en vigueur du prêt. Le PRS devait être décaissé en deux tranches en deux ans tout au plus. Il devait aussi financer les fonds de roulement, l'investissement à moyen et long termes et les principaux travaux de réhabilitation des immobilisations⁸. Les bénéficiaires, qui n'étaient que des organismes parapublics et des offices de commercialisation, devaient soumettre au GOT l'équivalent en shilling tanzanien de leur allocation pour pouvoir utiliser le prêt en devises par le biais du PRS. Etant donné que le produit de la vente des devises était destiné au soutien budgétaire, des retraits équivalents en shillings tanzaniens visaient à neutraliser l'impact inflationniste de shillings tanzaniens additionnels dans l'économie.

3.1.3 Sur les huit entités du secteur agricole qui devaient bénéficier du PRS, seuls quatre, à savoir, *Tanzania Coffee Board (TCB)*, *Aluminium Africa Ltd. (ALAF)*, *Tanzania Cotton Lint* et *Seed Board (TCLSB)*, et les petits éleveurs de bétail (par le biais de l'ancien Ministère de l'agriculture et de l'élevage - MOALD) ont accès aux ressources. Ces quatre entités ont absorbé 86 pour cent du total des décaissements. Les non-bénéficiaires ont été exclus en raison de leur incapacité à réunir le montant requis en espèces. D'après le RAP, les 14 pour cent restants (essentiellement le compte spécial) n'avaient pas été pris en comptabilisés. Bien que le RAP

⁷ Essentiellement, les conditions de la seconde tranche étaient au nombre de trois, y compris celle relative à l'étude visant à améliorer l'efficacité de la Société des chemins de fer.

⁸ Considérer le PMS comme un soutien de la balance des paiements/budgétaire serait mal approprié. Effectivement, le PMS ressemblait plus à une opération d'investissement ou une ligne de crédit étant donné que le prêt était lié à des articles spécifiques et bénéficiaires spécifiques. Dans les opérations de soutien à la balance des paiements, l'aide non liée en devises est mise à la disposition de l'économie pour élargir le pool de devises. La demande et l'offre de devises déterminent un taux de change, et l'utilisateur final achètera les devises à ce taux aussi bien pour les biens de capital, intermédiaires que de consommation. Le produit de cette vente sera alors utilisée à titre d'aide budgétaire. Compte tenu de toutes ces raisons, il n'est pas approprié de considérer le PMS comme un soutien de la balance des paiements et/ou une aide budgétaire.

ait suggéré la réalisation d'un audit du compte, rien n'a été fait à ce jour. Sur une allocation totale de 11,05 millions d'UC pour le secteur des transports, environ 9,36 millions d'UC avaient été utilisés avant la fin du projet. Environ deux-tiers des décaissements avaient été consacrés à la Société des chemins de fer de la Tanzanie *Tanzania Railways Corp.* (TRC) et le tiers restant à la Société nationale des transports *National Transport Corp.* La LDBS avait été modifiée deux fois – en 1989 et en 1992, pour faciliter des allocations accrues en faveur du café et des chemins de fer.

3.1.4 Aucun registre n'est disponible sur la méthode utilisée pour identifier les articles devant figurer sur la LDBS révisée. Le PRS, non plus, n'a pas été soutenu par des analyses adéquates des sous-secteurs qui ont été inclus, tels que le café, le coton, etc. (réf. Paragraphes 3.1 – 3.4). Le PRS ne contenait pas non plus une étude de faisabilité économique, financière, technique et organisationnelle pour chacune des composantes.

3.2 **Respect des coûts du programme, des décaissements et des dispositions de financement**

3.2.1 L'utilisation du prêt et les décaissements ont été bien détaillés dans le RAP (réf. paragraphe 4.11 – 4.15). Néanmoins, selon les registres du prêt et d'après le RAP, sur le montant du prêt approuvé de 28,55 millions d'UC, la Banque avait décaissé 26,42 millions, ce qui laisse un solde non décaissé de 2,13 millions d'UC. Le total des dépenses effectuées au titre de l'agriculture et justifié par l'emprunteur s'élevait à 14,73 millions d'UC, contre 17,07 millions d'UC, décaissé en faveur du secteur. Les 2,34 millions d'UC dépensés sur les fonds décaissés n'ont pas encore été pris en compte par l'emprunteur. Les dépenses ont été fondamentalement axées sur les produits agrochimiques destinés au café, les feuilles d'acier et les pièces de rechange des égreneuses de coton. Il semble qu'aucune importation d'engrais, de semences, de machines, de véhicules ou d'équipements de laiterie/élevage n'ait été faite sur le prêt accordé au secteur. Toutefois, le RAP note que, étant donné qu'aucun compte spécial n'avait été tenu pour les fonds provenant des paiements au titre du fonds renouvelable, il avait été pratiquement impossible de lier directement les consignations d'importation aux fonds du prêt.

3.2.2 Les dépenses totales effectuées sur le secteur des transports s'élevaient à 9,36 millions d'UC, et l'emprunteur a tout justifié. Les articles avaient été acquis, dans une large mesure, comme stipulé à l'évaluation. L'évaluation des offres a révélé que les coûts de réhabilitation prévue des chemins de fer dépasseraient l'allocation pour la TRC, tandis que la NTC afficherait un solde substantiel du fait que les coûts des camions ont été inférieurs aux estimations de l'évaluation.

3.2.3 Le gouvernement et les bénéficiaires avaient le choix entre trois options de décaissement : le paiement direct des factures par la BAD, le remboursement des lettres de crédit garanties et le décaissement à partir d'un compte spécial/fonds renouvelable dont les ressources seront reconstituées après justification par la BAD de l'utilisation des fonds avancés. Le gouvernement a opté pour le système de fonds renouvelable pour l'acquisition des produits agrochimiques et les pièces de rechange des égreneuses de coton. Les bénéficiaires devant acquérir d'autres articles ont choisi soit l'option de paiement direct, soit celle de la garantie de remboursement.

3.2.4 Le décaissement du prêt est allé au-delà de la date de clôture initialement prévue, à savoir juin 1989. Toutefois, le calendrier des décaissements, tel que prévu à l'évaluation, n'aurait probablement jamais pu se réaliser. A juger par ce à quoi on aurait pu s'attendre, la

performance a été satisfaisante jusqu'en 1992. A cette période, 78% environ du montant total du prêt avait été décaissé. Le paiement pour tous les engagements avait été achevé à ce stade, même si le décaissement pour certains équipements de chemin de fer n'avait pas encore été effectué.

3.3 Gestion du programme, rapports, suivi et évaluation

3.3.1 Le ministère des Finances, de l'Economie et du Planning (MOF) avait été désigné comme l'organe d'exécution à l'évaluation. Toutefois, les responsabilités de gestion n'avaient été officiellement définies ni à l'évaluation, ni par la suite. La TRC, la NTC, l'ALAF et le ministère de l'agriculture ont choisi les options de paiement direct et de garantie de remboursement du FAD, n'assurant la liaison avec le MOF que lorsqu'ils devaient solliciter l'approbation ou l'assistance des représentants de la BAD. Depuis le rapport de supervision de 1998 et le RAP, les dépenses du "fonds renouvelable" ont été traitées par la BOT, le Trésor et la NBC.

3.3.2 D'après le RAP, les rapports sur l'état d'avancement du projet avaient été soumis à la Banque par le ministère des Finances en janvier 1989 et par la NTC et la TRC à diverses dates, notamment à l'époque de la mission de 1992. Le ministère de l'agriculture a aussi préparé une "Evaluation du projet relatif au prêt de réhabilitation du secteur agricole " (août 1993). Toutefois, les rapports d'activités trimestriels, les comptes ou les rapports d'audit n'ont pas jamais été régulièrement soumis à la Banque pour l'ensemble du prêt.

3.3.3 La gestion de l'acquisition et de la distribution des importations par les bénéficiaires a été satisfaisante dans l'ensemble. Toutefois, les pièces détachées des égreneuses de coton importées par la TCLSB n'ont pas encore été distribuées à ce jour et le Conseil détient toujours un stock invendu de pièces dont la valeur comptable est supérieure à un demi million de dollars EU. La gestion financière a été peu satisfaisante dans l'ensemble, aussi bien au sein du ministère des finances que dans les autres ministères et certains bénéficiaires.

4. EVALUATION DES PERFORMANCES ET NOTATION

4.1 Pertinence des objectifs et qualité à l'entrée

4.1.1 Le PRS est jugé **satisfaisant** en raison de sa pertinence (réf. annexes 2 & 3). Au milieu des années 80, le GOT avait lancé son PRE et commençait à réorienter l'économie. Le programme de réforme, parmi plusieurs autres objectifs macroéconomiques, mettait l'accent sur la réhabilitation des capacités de production existantes, en particulier dans les secteurs de la production exportable et des transports. En outre, étant donné que les caféiers ont été détruits par les maladies des cerises, l'acquisition et la distribution des produits chimiques au secteur privé ont été assurées en temps opportun. Vu que les cultures d'exportation de la Tanzanie proviennent en grande partie du secteur de la petite paysannerie, la réhabilitation du café, du coton le secteur des petits éleveurs de bétail, de même que les moyens de transport, devrait avoir un effet positif sur la réduction de la pauvreté.

4.1.2 En dépit des bonnes intentions, cependant, le PRS comportait plusieurs vices de conception. Avec l'intervention du PRS, la nécessité d'entreprendre des réformes réelles a pu être retardée jusqu'au début des années 90. Les insuffisances les plus critiques étaient dues à l'absence d'études sectorielles et de faisabilité (y compris l'analyse des risques) sous-tendant chacune des composantes du PRS, et l'absence d'une revue approfondie du système d'octroi de crédit. Un examen des opérations de la BAD avant le PRS révèle que la Banque n'avait pas

d'expérience opérationnelle dans les secteurs couverts par le PRS (à savoir, le café, le coton, les chemins de fer, le transport routier, etc.) et les offices de commercialisation et organismes parapublics (MBP). Comme le montrera l'examen approfondi présenté dans les paragraphes ci-dessous, cela a considérablement affecté la qualité à l'entrée.

4.1.3 L'examen de ces secteurs aurait permis de déceler plus tôt, certaines difficultés rencontrées durant l'exécution. Par exemple, si les projections adéquates avaient été faites, le PRS aurait reconnu, dès le début, le déclin cyclique du prix mondial du café et son impact sur les recettes en devises et sur le revenu des agriculteurs provenant du café. On a découvert plus tard que, malgré l'amélioration de l'offre de café, le revenu des planteurs ne s'est pas suffisamment amélioré pour leur permettre de régler leur dette. Dans le secteur du coton (et également du café), puisque le GOT autorisait les autres organisations (i.e. coopératives, sociétés privées et grands producteurs), à acquérir des intrants et à commercialiser eux-mêmes leur production (sans l'intervention des offices de commercialisation), l'on se demande pourquoi l'on n'avait pas eu recours à ces organisations pour la livraison des intrants financés dans le cadre du PRS. Une étude de faisabilité adéquate et une analyse des risques auraient révélé que les contraintes en matière de liquidités (et l'insolvabilité)⁹ des MBP ne leur auraient pas permis de jouer un rôle d'intermédiaire efficace. Cela aurait empêché le PRS d'accorder davantage de crédit à des sociétés déjà en faillite.

4.1.4 Le seul facteur restrictif important du PRS était l'absence d'un système d'octroi crédible de crédit et le fait de n'avoir pas choisi l'instrument d'intervention approprié¹⁰. Compte tenu de la situation difficile de la Tanzanie à l'époque, le choix du PRS pour un instrument de décaissement rapide aurait pu être approprié. En pratique, cependant, contrairement à ce qui avait été initialement prévu, il a fallu plusieurs années encore pour décaisser le prêt, et 5 années pour que le compte spécial puisse décaisser la première tranche. Le décaissement direct réellement vérifiable n'était qu'à 50% vers la quatrième année.

4.1.5 En raison des besoins de garantie en espèces, le PRS a opéré comme une ligne de crédit (LDC). Etant donné que les offices de commercialisation et les organismes parapublics (à l'exclusion de l'ALAF et de la NTC) étaient déjà en faillite, ils n'avaient pas la garantie monétaire nécessaire pour accéder au crédit. En conséquence, un mécanisme avait été élaboré pour fournir les devises. Le crédit commercial n'étant pas de la compétence de la BOT et du Trésor, (qui en soi avait besoin de ressources pour accomplir ses tâches), il fallait trouver un intermédiaire – une banque commerciale. Ce rôle avait été assuré par la *National Bank of Commerce* (NBC) -- une banque commerciale publique. Des directives avaient été données à la NBC pour qu'elle octroie le crédit aux TCMB (sur la base de la garantie du gouvernement), aux TLSMB (sur la base de billets à ordre émis par les coopératives), et peut-être à la NTC. La NTC a réglé sa dette au fur et à mesure que les véhicules arrivaient et qu'ils étaient vendus¹¹. Le crédit aux TCMB et aux TLSMB a continué d'accumuler des intérêts jusqu'en

⁹La solvabilité mesure le potentiel à générer suffisamment de recettes et de liquidités à moyen et long termes pour régler le passif existant et supplémentaire.

¹⁰Ce problème n'est pas particulier au PRS. Un examen des PBL de la la BAD indique que les "PRS, en général, n'évaluent pas bien les conditions au titre desquelles les groupes ciblés (planteurs, industriels) pourraient avoir accès aux devises, au crédit, etc...). OPEV, *Une évaluation des opérations de prêt à l'appui de réformes du Groupe de la Banque*, 1986-97, ADB/ADF/OPEV/97/41, novembre 1997, para. 2.2.14. L'équipe d'évaluation du PMS estime cependant qu'il n'est nécessaire de faire un ciblage a priori, étant donné qu'une allocation sera faite par le biais du marché pour les devises, le crédit, etc.

1992/93 (réf. annexe 1 pour l'évolution de chaque composante). En 1992/93, l'Union européenne a réglé la dette pour le compte des offices lorsque leur rôle avait été converti de la fonction de commercialisation à celle de réglementation, de manière à ce qu'ils démarrent sur une base financière saine¹².

4.1.6 Du point de vue macroéconomique, on constate que même si le but de la garantie monétaire était de neutraliser l'impact du soutien budgétaire (à supposer que la BOT ait effectivement cédé les shillings tanzaniens au trésor), cela semble n'avoir pas réussi.

4.1.7 La Société de chemin de fer (TRC) a été toutefois financée différemment. Etant donné que la TRC n'était pas capable de générer sa propre trésorerie à court et moyen termes, le GOT a décidé de mobiliser son capital libéré (i.e. investir) dans la société. Ce capital a été utilisé par la TRC pour acheter les devises réservées pour son usage. En ce qui concerne l'investissement du trésor, cela voulait essentiellement dire que l'appui budgétaire n'était pas disponible à d'autres fins.

4.1.8 Les effets négatifs de l'utilisation des produits agrochimiques auraient dû être évalués par des études d'EIE avant leur application. L'étude d'impact sur l'environnement n'avait pas du tout été réalisée avant la mise en œuvre du programme. Les préoccupations relatives à l'utilisation des agrochimiques du café sont axées sur la destruction des organismes non visés, bénéfiques ; le développement de la résistance parmi les espèces-cibles ; et la rupture des équilibres écologiques (réf. RAP, annexe 2). Il y a des rapports qui suggèrent que la pulvérisation de routine pourrait conduire à une plus grande résistance aux pesticides (e.g. le fénitrothion contre les mineuses des feuilles de café). Des niveaux élevés d'application de fongicide de cuivre (jusqu'à 66 kg/ha/an) ont pu contribuer à un accroissement du cuivre dans le sol, ce qui, au fil des ans, inhibent les micro-organismes du sol et affectent, par conséquent, la structure et la fertilité.

4.1.9 Les produits agrochimiques pour le café auraient pu être utilisés sur les cultures vivrières. L'utilisation de tous ces pesticides n'était pas recommandée pour la production vivrière, notamment les légumes. En l'absence de conseils techniques appropriés, les planteurs ne connaissaient probablement pas les règles essentielles d'application des pesticides sur des produits frais (i.e. délai entre la dernière application et la récolte), résultant éventuellement à la présence de résidus de pesticides dans les produits commercialisés/consommés.

4.2 Réalisation des objectifs et résultats (efficacité)

4.2.1 Pour singulariser les réalisations du PRS, il est important de séparer ce que le PRS en tant qu'opération distincte, s'était fixé comme objectifs et avait réalisé à partir des réalisations globales du PRE. Les réalisations du PRS sont jugées **peu satisfaisantes** (réf. annexes 2 et 3). Le PRS avait financé le fonds de roulement de manière à permettre aux organismes

¹¹ La majorité des véhicules ayant été vendus aux sociétés régionales de transport (RETCO) – les organismes parapublics régionaux qui étaient eux-aussi financièrement faibles, il est difficile de comprendre comment la NTC s'est arrangée pour régler sa dette.

¹²Néanmoins, la position financière de la NBC avait été sérieusement affaiblie par ces facteurs et un crédit similaire accordé aux organismes parapublics et aux offices de commercialisation et également par la mauvaise gestion interne. Après avoir subi une série de restructuration par le biais d'objectifs de rendement, elle n'avait pas pu retrouver sa force financière. La Banque avait été par la suite scindée en *National Bank of Commerce* (1997, NBC (1997)) et la *National Micro-Finance Bank*. Après recapitalisation, la NBC (1997) avait été privatisée et les actions transférées récemment.

parapublics de commercialisation des produits agricoles d'acheter des produits chimiques et équipements à distribuer aux planteurs, des biens d'équipement pour la TRC et des camions pour la NTC. Pour une économie telle que celle de la Tanzanie, qui fonctionnait au sein de sa frontière de production, il n'y a éventuellement rien à dire contre l'injection de ressources additionnelles pour éliminer les contraintes. Toutefois, le PRS ne constituait que l'une des approches possibles. Avec du recul, on pourrait avancer que le PRS aurait dû insister pour qu'il y ait davantage de réformes radicales ou pour que les ressources soient canalisées par le biais du secteur privé, des coopératives et des grands producteurs. N'ayant pas réussi à faire cela, le PRS avait tout simplement retardé les ajustements réels vers le début des années 90. A cette période, après avoir dépensé des montants considérables pour soutenir des organismes parapublics autrement en faillite, on s'est rendu compte que la voie empruntée n'était pas la bonne.

4.2.2 Dans le secteur du chemin de fer, le PRS semblait être un projet ad hoc. Tout d'abord il est difficile de donner les raisons pour lesquelles le PRS a été impliqué dans ce secteur et pourquoi les instruments subséquents de la BAD (à l'exclusion du prêt de 1992) n'avaient pas continué à participer à la réhabilitation et aux réformes en dépit du fait que la plupart des donateurs avait maintenu et renforcé leur soutien¹³. En outre, La BAD avait acquis plusieurs années d'expérience et des résultats louables dans le secteur routier. A l'époque du PRS, le réseau routier, de même que les chemins de fer avaient besoin d'être réhabilités. Compte tenu de la taille de la Tanzanie, il s'avère nécessaire de construire encore des routes. On se demande pourquoi la BAD ne s'en était pas tenu à ce secteur pour accroître son avantage comparatif.

4.2.3 C'est l'effondrement des MBP qui a obligé le GOT à changer radicalement sa réflexion sur la politique économique. Des changements de politique institutionnelle radicaux et d'envergure, y compris les mesures de privatisation crédibles, sont intervenus au début des années 90. Depuis, la gestion des entreprises telles que les MBP, a été généralement laissée au secteur privé. Parallèlement, le gouvernement a décidé de se limiter à la fourniture des biens publics. En conséquence, la plupart des organismes parapublics qui ont bénéficié du PRS ou ont en quelque sorte participé à son exécution, ont été privatisés ou sont en cours de privatisation. Les organismes parapublics de commercialisation des produits agricoles ont été convertis en offices de réglementation de la production vivrière avec des responsabilités supplémentaires relatives à la prestation de services de recherche et de vulgarisation spécifique à la production vivrière.

4.2.4 Le PRE a été, cependant couronné de succès car, il a produit des résultats immédiats à certains égards. Par ailleurs, il a donné une forte impulsion aux programmes à mettre en oeuvre dans les prochaines années. Les paragraphes suivants passent brièvement en revue certaines de ces réalisations¹⁴. Il est toutefois important de noter qu'il est difficile d'attribuer le succès ou l'échec de la production, notamment des exportations au PRS ou même au PRE, étant donné que plusieurs facteurs exogènes ont affecté (et continuent d'affecter) la production agricole et les exportations. De même, le PRS n'était que l'une des nombreuses interventions entreprises dans les secteurs.

¹³*Tanzania Railways Corporation, Projet de restructuration des chemins de fer : Mission conjointe de supervision des donateurs : Aide Mémoire*, octobre 2000

¹⁴ Ces sections sont basées sur la contribution antérieure du consultant à la mission du protocole d'accord relatif au secteur agricole en Tanzanie en 1999. Référence est faite *Contexte agricole et macroéconomique*, août 1999.

4.2.5 Croissance : en termes de production, tous les secteurs de l'économie, y compris la production agricole ont connu un essor entre 1987 et 1989¹⁵. L'agriculture a enregistré un taux de croissance de plus de 3 pour cent – taux inférieur à ceux de l'industrie et du secteur des services, mais assez pour dépasser le taux d'accroissement de la population. Entre 1990 et 1993, le secteur agricole avait eu une bien meilleure performance – en maintenant une croissance moyenne de 3,3 pour cent, dépassant ainsi la performance des secteurs de l'industrie et des services. Un taux de croissance similaire avait été enregistré pour le reste des années 90. L'examen du volume de la production, y compris les cultures de rapport telles que la noix de cajou, le thé, le tabac et le coton, montre des tendances positives similaires. La production de café avait été irrégulière, toutefois, elle s'était accrue de 49.000 tonnes en 1987/88 à près de 58.000 tonnes en 1988/89 – probablement à la suite d'injections telles que le PRS, mais avait presque continuellement baissé jusqu'en 1991/92. En 1992/93, la production de café avait nettement baissé pour n'atteindre que 34.100 tonnes. La production a considérablement varié depuis le milieu des années 90 mais elle était de 40.000 tonnes en moyenne par an. Les principaux problèmes de la Tanzanie ont été le vieil âge de la plupart des caféiers et l'absence d'un marché pour sa production. Au cours de la période 1987-1999, la Tanzanie a accumulé un stock avoisinant 20.000 tonnes de graines de café -- entre le tiers et la moitié de la production annuelle.

4.2.6 Exportations : Les produits agricoles dominent le commerce d'exportation de la Tanzanie. En 1998, par exemple, les six cultures d'exportation traditionnelles (à savoir, le café, le coton, le sisal, le thé, le tabac et la noix de cajou) représentaient 51 pour cent des exportations. En incluant les exportations agricoles non traditionnelles à croissance rapide (à savoir, les animaux sur pied, les fleurs coupées, le poisson et les algues, etc.), la part de l'agriculture a atteint 73 pour cent la même année.

4.2.7 Vers la fin des années 80, le secteur des exportations était dans un état lamentable. Les exportations d'origine agricole avaient baissé de 406 millions de \$EU en 1980 à 251 millions de \$EU en 1987 – époque à laquelle le PRS a été lancé. La valeur de ces exportations s'est accrue modestement à 289 millions de \$EU en 1988 et à 299 millions de \$EU en 1989. Cette tendance n'avait cependant pas été soutenue dans la mesure où la valeur des exportations avait chuté en 1990 à 279 millions de \$EU et en 1991 à 243 millions de \$EU¹⁶. En examinant les quantités d'exportation du café séparément, on constate qu'elles sont parties de 37.500 tonnes en 1987/88 et se sont accrues régulièrement jusqu'en 1990/92 pour atteindre 57.000 tonnes. La tendance a cependant changé en 1991/92. En 1993/94, le volume des exportations était au même niveau qu'en 1987/88¹⁷. En raison de la volatilité des prix des produits de base, la valeur des exportations de café a suivi une autre tendance. En 1989/90, l'une des années où le volume d'exportation du café était très important (56.984 tonnes), la valeur n'était que de 73 millions de \$EU, contre 91 millions de \$EU en 1987/88 (pour un volume de 37.500 tonnes seulement).

¹⁵ La qualité des données comptables agricoles et nationales de la Tanzanie est discutable. Plusieurs tentatives ont été faites pour réconcilier les incohérences mais le débat se poursuit encore. Voir R.P. Katyal A. Athamani et R.S.Mlay, Examen des données agricoles et des comptes économiques pour l'alimentation et l'agriculture en Tanzanie, Dar-Es-Salaam, juin 1999.

¹⁶ Ces données proviennent de la Banque mondiale, Indicateurs de développement de l'Afrique, 1998/99.

¹⁷ La quantité et la valeur des exportations sont données par les données soumises à la mission du RAPP par l'office du café de la Tanzanie. Ces données ne correspondent pas à celles de la *Bank of Tanzania*, Bulletin économique, Vol. XXIX, No. 4 décembre 1999, p. 70.

4.2.8 La performance économique dans le secteur de l'agriculture, en particulier, avait été affectée par plusieurs chocs extérieurs. Sur le plan de la production, l'évolution des conditions climatiques et l'infestation par les parasites (i.e. maladies du caféier) étaient des questions très importantes. Même si la production et l'approvisionnement pour les exportations avaient eu une bonne performance, les recettes d'exportation ont été considérablement affectées par l'évolution des cours mondiaux. A l'instar de bon nombre d'autres pays de l'Afrique subsaharienne, (ASS), les exportations agricoles traditionnelles de la Tanzanie ont, comme on le sait, souffert des chocs de la dégradation persistante des termes de l'échange (TOT). Cela a été le cas en Tanzanie, en dépit de la composition assez diversifiée du commerce d'exportation. Par exemple, l'indice du TOT mondial en 1988 était à 67,2 pour cent (1987=100). En 1997, il est tombé à 59 pour cent¹⁸. Dans la performance globale des exportations, la volatilité de la valeur des exportations traditionnelles a été quelque peu soutenue par l'accroissement rapide des exportations non traditionnelles et les recettes provenant du tourisme et du secteur minier.

4.2.9 Prix réel au producteur : les prix des produits agricoles au producteur, en particulier pour les biens exportables, sont influencés par les cours mondiaux et les politiques nationales. Les prix des produits vivriers ont été déréglementés en 1986 et les offices de commercialisation (MDB) ont cessé de fixer les prix à la production des produits d'exportation en 1994/95. La déflation de ces prix à la production par des déflateurs appropriés pour les prix des biens que les planteurs achètent, a contribué à la baisse continue du TOT national de l'agriculture entre 1987 et 1998¹⁹. En appliquant le prix des biens industriels comme dénominateur, le TOT a baissé jusqu'en 1995, accompagné d'une légère amélioration entre 1992 et 1993. Lorsque l'on utilise le prix au producteur des biens non agricoles, on constate encore une légère amélioration en 1990 et 1991. Néanmoins, les deux mesures indiquent une baisse persistante du TOT, bien que la baisse des dernières années soit plus accentuée lorsque l'on utilise le déflateur du PIB non agricole comme dénominateur.

4.2.10 Les prix réels au producteur des principales cultures vivrières et produits d'exportation de la Tanzanie révèlent des tendances similaires. Le prix réel de la culture vivrière composite a baissé jusqu'en 1991. Les prix réels se sont substantiellement accrus à la suite de la sécheresse du début des années 90 -- la plus dramatique que la Tanzanie ait connue de mémoire récente. Après 1995, le prix réel a nettement baissé, mais s'est stabilisé ensuite jusqu'en 1998 à un peu plus de 31 ShT/kg. Les prix réels du maïs, du riz et du blé, les principales cultures vivrières, ont suivi la même tendance.

4.2.11 L'évolution des prix réels des principales cultures d'exportation renforce davantage la tendance à la baisse du TOT national du secteur de l'agriculture. Le prix réel de la culture d'exportation composite (globale) a baissé jusqu'en 1990, d'un niveau record de 324 ShT/kg en 1987. Les cultures d'exportation de la Tanzanie ont bénéficié des cours mondiaux favorables en 1987 à la suite de la forte hausse des cours des produits de base cette année là. Après l'effondrement de 1988, les prix se sont lentement améliorés jusqu'au milieu des années 90 et ont encore baissé en 1997 et 1998. Les cours réels du café, principale culture d'exportation, ont nettement chuté en 1988 à près du tiers de la valeur de 1987. Ils se sont

¹⁸ Ibid, Banque mondiale.

¹⁹David Booth, Timing and Sequencing in Agricultural Policy Reform: Tanzania, Revue de la politique de développement, Vol. 9, No. 4, décembre 1991. L'auteur suit les implications des ajustements de taux de change avant la commercialisation pour évaluer le coût des biens achetés par les planteurs, la répartition des avantages économiques, la cohésion sociale et la corruption.

accrus régulièrement à un taux de 4 pour cent par an jusqu'en 1994. En 1995, les cours réels du café ont grimpé en flèche de près de 80 pour cent, à la suite de la toute dernière hausse des cours mondiaux du café. Cette hausse a toutefois été un phénomène de courte durée, dans la mesure où, le cours mondial a chuté en 1997 au niveau de celui du début des années 90. Par la suite, les cours réels du café étaient restés très bas. En outre, les cours réels du tabac et de la fibre de coton ont presque régulièrement baissé depuis 1995 et 1996, respectivement. Comme indiqué plus haut, le déclin du TOT national et les cours réels des principales cultures d'exportations reflètent, dans une certaine mesure, la détérioration du TOT mondial.

4.2.12 Réduction de la pauvreté : Pendant 11 ans, de 1983 à 1993, la réduction de la pauvreté en milieu rural n'a cessé de s'améliorer. Il y avait 65 pour cent de pauvres en 1983 et 51 pour cent en 1991. La pauvreté avait toutefois pris de l'ampleur les années suivantes pour atteindre 59 pour cent en 1995²⁰. Dans l'ensemble, le bien-être de la population rurale semble s'être quelque peu amélioré depuis le milieu des années 80, en dépit de la détérioration de la situation en 1995. Cette assertion est renforcée, dans une certaine mesure, par une mesure alternative appliquant le PIB rural par habitant. Bien que modeste, le PIB rural par habitant en termes réels montre une croissance de 4-5 pour cent environ au cours de la période 1987 à 1998. Vu que la plupart de la population rurale pratique l'agriculture et activités connexes, cela pourrait indiquer comparativement de meilleures conditions.

4.3 Efficacité

4.3.1 Il est indiqué plus haut que le PRS a toutes les caractéristiques d'une ligne de crédit (ou la combinaison de fonds de roulement et prêt d'investissement). Comme tel, des études satisfaisantes, économiques (y compris le marché), financières (y compris l'analyse des risques et les projections financières) et techniques devaient être menées pour chacune des composantes et des alternatives envisagées. Toutefois, aucun taux de rentabilité économique (TRE) ou taux de rentabilité financière (TRF) n'avait été calculé. En outre, il n'avait pas été non plus précisé de quelle manière le prêt de la BAD atteindrait les derniers utilisateurs. Si ceux-ci avaient été bien étudiés le PRS aurait été conçu comme une ligne de crédit ou un prêt d'investissement pour commencer, et on aurait envisagé une plus longue durée. Ceux-ci étant les faiblesses essentielles du PRS, ce dernier a été jugé **très peu satisfaisant** (réf. Annexes 2 & 3) en termes d'efficacité.

4.3.2 Une telle initiative aurait permis de savoir que les MBP n'auraient pas été en mesure de générer le montant en espèces requis. Ainsi, la question de leur solvabilité aurait été prise en considération. Si la décision d'octroyer le crédit aux MBP avait été prise sur des bases non financières, elle aurait permis de se rendre compte que l'aide budgétaire supplémentaire (financé par le crédit intérieur contracté par les MBP) violerait les conditions macroéconomiques. Suite à l'application de cette approche, l'inflation a persisté et s'est établi à plus de 20 à 30 pour cent à l'époque.

4.4 Impact de développement institutionnel

4.4.1 Le PRS ne contenait pas explicitement de composantes de développement institutionnel, mais il offrait des possibilités de renforcer le dialogue économique. D'abord, si

²⁰La Banque mondiale Tanzanie : Le défi des réformes : croissance, revenus et bien-être, Rapport No. 14982-TA, 31 mai 31, 1996 ; et M. Luisa Ferreira, Pauvreté et Inégalité durant l'ajustement structurel dans les zones rurales de la Tanzanie, Projet de recherche de la Banque mondiale, Documents de recherche No. 8, 1994.

le PRS avait insisté pour que des études de faisabilité soient réalisées pour chaque composante (et peut-être financé lui-même ces tâches), il aurait lancé une chaîne de réflexion au sein du gouvernement même qui aurait regardé de plus près l'utilisation des rares ressources. En effet, l'urgence de l'injection est très claire, mais il y avait certaines actions qui devaient être menées de toutes les façons. Il fallait cependant réfléchir, durant l'exécution et de manière ponctuelle, aux questions qui n'avaient pas été prises en compte. Il est aussi clair que ce qui était censé être une opération à décaissement rapide a pris 10 années, étant donné qu'elle a dû aborder les questions qui avaient été omises au départ. Le PRS étant une opération à l'appui de réformes, il aurait dû être limité aux questions les plus importantes et à celles qui pourraient être conçues et suivies avec la capacité institutionnelle existante dans le pays.

4.4.2 Par ailleurs, le PRS aurait eu un impact de développement institutionnel significatif s'il avait étudié les mécanismes autres que les MBP pour canaliser les ressources. En 1987, un petit secteur privé commençait à émerger et les coopératives et grandes exploitations avaient été autorisés à faire leurs propres acquisitions et ventes. En choisissant de combiner ces options, le risque financier aurait été réparti sur les grands clients. Considérant ces deux questions, l'impact de développement institutionnel est jugé **très peu satisfaisant** (réf. Annexes 2 & 3).

4.5 Durabilité

4.5.1 Depuis 1987, des changements radicaux sont intervenus en Tanzanie. Les MBP soutenus par le PRS sont maintenant dans les mains du secteur privé ou le seront très bientôt. Techniquement parlant, les institutions qui sont soutenues par le PRS n'existent plus ou existent sous une forme différente.

4.5.2 Des changements majeurs sont également intervenus dans le domaine de la politique économique. Depuis le lancement du PRE, la Tanzanie a connu plusieurs phases de réforme. Le programme de réforme est à présent la propriété du GOT. La Tanzanie est l'un des pays qui ont préparé un document de stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP) bien analysé. Sa mise en œuvre est en voie. Le flux de l'information et le dialogue entre le GOT et les donateurs est dynamique et franc. Le soutien pour les réformes est évident à tous les niveaux du gouvernement. Durant les dernières élections, même les partis de l'opposition ont plaidé pour la poursuite des réformes. Le système juridique et réglementaire a été modifié pour refléter les besoins d'une économie axée sur le marché et animée par le secteur privé.

4.5.3 La Tanzanie avait un système politique très stable. Malgré la différence entre les groupes ethniques et les appartenances religieuses, les tanzaniens ont vécu dans une harmonie relative²¹. La Tanzanie a géré trois années d'élections justes et démocratiques. Mais les récentes élections et les incidents survenus à Zanzibar et Pemba ont terni l'image du pays. Les événements qui surviennent dans les îles détermineront le degré de tolérance du système.

4.5.4 En dépit de l'engagement du GOT à l'égard des réformes, deux facteurs fondamentaux risquent de saper leur durabilité. Le premier facteur est la corruption. Elle semble être un phénomène répandu. Le GOT a établi un Bureau de Prévention de la corruption, mais aucune charge lourde n'a été enregistrée et aucun jugement rendu.

²¹ Paul J. Kaiser, Ajustement structurel et la nation fragile : l'effondrement de l'unité sociale en Tanzanie, le Journal des études africaines modernes, Vol. 34, No. 2, Juin 1996. L'auteur traite des tensions découlant des politiques d'ajustement.

Deuxièmement, on craint que les changements et les avantages qui en découlent ne soient pas équitablement répartis. Si l'effort de privatisation concentre les capitaux dans les mains de quelques étrangers ou africains non nationaux, cela pourrait provoquer quelque ressentiment et tension au sein des différents membres de la société et interrompre les réformes. La durabilité des réformes est donc jugée peu satisfaisante (réf. Annexes 2 & 3).

4.6 Notation globale de la performance

Cette opération étant la première du genre pour la Tanzanie et l'une des premières pour la Banque, la performance globale devrait être examinée à la lumière de ces facteurs. Le PRS contenait des composantes pertinentes, mais il a utilisé l'instrument inapproprié. S'il avait été conçu comme une LDC (ou un prêt traditionnel de fonds de roulement ou d'investissement) avec une prolongation de 4-5 ans de la phase de décaissement prévue, il aurait eu une bien meilleure performance et les facteurs restrictifs auraient été traités en conséquence. Le PRS a donc été jugé **peu satisfaisant** (réf. Annexes 2 & 3).

4.7 Performance de l'emprunteur

4.7.1 La performance de l'emprunteur est jugée **Très peu satisfaisante** (réf. Annexes 2 & 4). Malgré les améliorations notables constatées sur le plan de la politique macroéconomique, la performance de l'emprunteur dans le cadre du PRS a été nulle. La contribution du GOT à la préparation du programme avait été assez insignifiante sinon inexistante. Seule la LDBS (à savoir, la liste des produits chimiques, des équipements et des pièces de rechange à acheter) avait été fournie. La faisabilité de chacune des composantes n'a pas été réalisée. L'exécution du programme avait été aussi défectueuse. Le décaissement du prêt a été très long en raison : (a) du non-respect par le gouvernement des conditions du prêt relatives à la libération de la seconde tranche ; (b) la non-familiarité du gouvernement avec les procédures d'acquisition et de décaissement du Groupe de la Banque ; et (c) le problème de garantie en espèces, qui devait être réglé d'avance, ne l'a pas été. Une grande partie du prêt n'avait pas été recouvrée auprès des utilisateurs finals, ce qui avait entravé à long terme l'octroi de crédit dans les zones rurales et son recouvrement.

4.7.2 Les rapports d'activité trimestriels, les comptes et les rapports d'audit n'avaient pas été soumis régulièrement à la Banque pour l'ensemble du prêt. Le suivi, l'évaluation, ainsi que les rapports adéquats n'ont pas réalisés. La Banque n'avait pas reçu les rapports soumis par les organismes parapublics bénéficiaires. Un solde de 2,5 millions de \$EU environ n'a toujours pas été justifié et malgré la proposition faite dans le RAP de conduire un audit final du compte spécial, rien n'a encore été fait à ce jour.

4.8 Performance du Groupe de la Banque

4.8.1 La performance de la Banque est jugée **très peu satisfaisante** (réf. Annexes 2 & 5). Le PRS devait soutenir le PRE. Il s'adressait aux secteurs clés tels que le secteur des produits agricoles exportables et celui des transports. Cependant, la Banque n'avait pas précédemment participé aux opérations choisies pour l'intervention du PRS. Il n'y avait pas d'études pour étayer le bien-fondé de sa participation dans ces secteurs (ou sous-secteurs) sélectionnés. Rien n'expliquait non plus pourquoi la Banque avait arrêté son soutien dans ces secteurs après le PRS (à l'exclusion d'une autre opération dans les chemins de fer). Cela indique que l'intervention de la Banque s'est faite sur une base ad hoc. Par exemple, cinq des donateurs qui ont commencé à soutenir la TRC en 1987 sont toujours engagés dans la réhabilitation

sectorielle. La Banque a fourni un financement additionnel en 1992 mais a complètement laissé tomber le programme depuis 1992, bien que les autres donateurs continuent de renforcer la société du point de vue technique et financier pour la privatisation imminente en 2002. En outre, les possibilités de saisir un secteur plus visible et indépendant dans la réhabilitation sectorielle ont été ratées à cause de son exclusion des opérations de la Banque.

4.8.2 L'évaluation du PRS a été insuffisante. L'examen des secteurs du café et du coton a été assez limité, et le RE parle à peine du rôle et du statut des MBP et des coopératives. La qualité des analyses technique, économique, financière, institutionnelle, sociale et environnementale était insuffisante (presqu'inexistante). Il n'est pas évident que durant l'évaluation du PRS que les Perspectives économiques et programmes par pays (PEPP) pour la Tanzanie s'appliquant à cette période, aient été consultés pour guider la conception d'une telle opération. L'exécution avait accusé un long retard étant donné que les questions essentielles n'ont pas été abordées au préalable et que l'instrument choisi n'était pas en mesure de résoudre le problème.

4.8.3 Les missions de supervision avaient été lancées en décembre 1988, mars 1989 (revue à mi-parcours), octobre 1992 et mai 1997. Les trois dernières supervisions avaient été conduites après un intervalle de 3 et 5 ans, respectivement. Seul le rapport de supervision de la mission de mai 1997 était disponible, et il était très instructif. La tenue des registres à la Banque doit être substantiellement améliorée, dans la mesure où les dossiers sur le PRS n'étaient pas disponibles ; et il n'était pas possible de retrouver les PEPP pour la fin des années 80. L'examen du rapport de 92 indique que la mission avait été très axée sur la résolution des problèmes. La mission de 1992 avait aidé le GOT à assembler et à soumettre les rapports sur le premier décaissement, ce qui a permis de libérer la seconde tranche.

4.9 **Facteurs ayant affecté la performance de l'exécution et les réalisations**

4.9.1 Facteurs exogènes : L'exécution et les réalisations du PRS ont souffert, entre autres facteurs, de la détérioration des termes de l'échange extérieurs, des changements erratiques des conditions climatiques et des maladies des caféiers. En dépit du soutien financier apporté par la Banque au GOT, limitation technique de l'opération a retardé l'accès rapide aux ressources, atténuant ainsi l'efficacité des interventions (réf. Annexe 6).

4.9.2 En 1988 et 1989, l'indice des termes de l'échange extérieur (TOT) avait chuté à 67-68 d'une base de 100 en 1987 – une détérioration de plus de 30 pour cent en une année. Il s'est davantage détérioré – à moins de 60 -- en 1990 et en 1991. Bien que la baisse du TOT ait été plus influencée par la hausse des prix des importations, les prix des exportations avaient aussi baissé. Cette détérioration a touché le café et le coton, les deux principaux produits d'exportation de la Tanzanie. Le phénomène climatique en Tanzanie, ainsi que dans plusieurs autres pays de cette région de l'Afrique a considérablement changé depuis le milieu des années 80 – plusieurs années de sécheresse suivies par des inondations. En 1992 par exemple, la Tanzanie a connu la pire des sécheresses qui a ravagé la production alimentaire et la production vivrière destinée à l'exportation, la production d'énergie électrique, l'industrie manufacturière, le tourisme et l'approvisionnement en eau. Le problème s'était aggravé dans le secteur du café à cause des maladies du caféier.

4.9.3 Le PRS visait à résoudre les problèmes de pénurie de produits agrochimiques pour les secteurs du café et du coton, et à relancer les usines d'égrenage du coton par la fourniture d'équipements et de pièces de rechange. Malheureusement, les faiblesses de la conception de

l'opération n'avaient pas permis d'accéder aux ressources immédiatement. Dans le secteur du coton, les fonds ont été accessibles, mais les pièces de rechange ont été importées trop tard. Au moment où les pièces de rechange arrivaient, un grand nombre d'usines d'égrenage privées, dotées de technologies relativement avancées, avaient déjà été créées. En conséquence, les planteurs n'avaient pas livré leur coton aux coopératives d'égrenage du coton.

4.9.4 Facteurs sous le contrôle du gouvernement : A travers le PRE, le GOT a pris des mesures d'envergure dans le domaine de la politique macroéconomique et a lancé le processus des réformes structurelles et sectorielles. Le taux de change, de même que les prix et la commercialisation des produits agricoles ont été libéralisés. Des réformes fiscales et commerciales ont été introduites et de sérieux efforts ont été entrepris pour privatiser les organismes parapublics en difficulté et pour restructurer le secteur public. Depuis le milieu des années 80, alors que l'engagement à l'égard des réformes était demeuré intact, la corruption demeurait un problème perpétuel, notamment au milieu des années 90. Les mesures mises en oeuvre pour éradiquer la corruption et introduire la bonne gouvernance n'avaient toujours pas donné des résultats concrets (réf. Annexe 6).

4.9.5 Facteurs sous le contrôle de l'organe d'exécution : Il n'existe aucun registre indiquant dans quelle mesure l'organe d'exécution a participé et contribué sur le plan managérial à la conception de l'opération. L'exécution de l'opération a été plutôt faite sur une base ad hoc. Le suivi et l'évaluation périodiques, les rapports semblaient ne pas avoir été réalisés. Les rapports financiers n'ont pas été soumis régulièrement (réf. Annexe 6).

4.9.6 Facteurs ayant affecté l'exécution : en raison de l'absence d'un marché et d'études financières approfondies préalables, les ressources financières ont été allouées à chacune des composantes de manière fragmentée et ponctuelle. Chaque fois qu'un bénéficiaire ciblé sortait du programme (du fait du problème de garantie en espèces), les fonds étaient réattribués à d'autre(s) société(s) (ou secteur) sans une évaluation de la capacité d'absorption du secteur. Essentiellement, une partie des ressources du PRS est devenue une caisse noire. Le calendrier d'exécution n'a pas été respecté même après qu'il ait été révisé en 1992. De manière générale, certains objectifs de suivi et d'exécution avaient été fixés. En dépit de la non-régularité des missions de supervision, les quelques unes qui ont été effectuées ont été déterminantes, car elles ont permis à l'emprunter d'assembler et de soumettre, par exemple, les rapports sur le premier décaissement, permettant ainsi à la Banque de libérer les fonds (réf. para 4.8.3). Il conviendrait de déléguer certains pouvoirs au personnel pour qu'il puisse prendre, sur le terrain, certaines décisions relatives aux questions liées aux projets (réf. Annexe 6).

5. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

5.1.1 Bien que la performance globale du PRS ait été jugée peu satisfaisante, le programme contenait quelques composantes pertinentes qui auraient pu avoir une meilleure performance si l'on avait choisi l'instrument adéquat (à savoir un prêt d'investissement) et prorogé de 4-5 années la phase d'exécution prévue. Dans ce cas, les facteurs restrictifs auraient été traités en conséquence (réf. 1.2.3, 3.1.2, 4.1.4, 4.3.1). Le PRS devait assurer la réhabilitation durable des secteurs productifs et de l'infrastructure. Malheureusement, compte tenu des insuffisances de la conception de l'opération, il n'avait pas été facile d'accéder aux ressources du prêt pour faire face aux besoins des organisations bénéficiaires prévues (réf. 3.1.3). Même dans les cas

où le GOT est intervenu pour garantir les bénéficiaires prévus n'ayant pas pu accéder aux ressources du prêt, il était déjà trop tard pour certains d'entre eux.

5.1.2 Néanmoins, le PRS avait fourni les devises tant nécessaires à un moment où le GOT n'allouait plus de ressources à l'industrie caféière, qui était pourtant la principale source de devises du pays. Le PRS a permis de combler le déficit de financement des charges récurrentes des produits agrochimiques. Toutefois, en raison de l'évolution des prix sur le marché mondial, l'initiative visant à consolider, à plus forte raison stimuler, les recettes d'exportations du café, avait été sans succès. Il a probablement eu quelques avantages insignifiants découlant de la production additionnelle et de la qualité, mais il est difficile de les quantifier. On aurait certainement pu avoir un impact plus significatif sur la modernisation de l'industrie du café et assurer son rôle comme source de recettes d'exportation, à plus faible coût, grâce à un examen minutieux de l'utilisation des pesticides par les petits paysans, l'économie de l'utilisation des pesticides et un examen très approfondi du système d'acquisition et de distribution des intrants (réf. para. 4.1.2-4.1.3)

5.2 **Enseignements**

5.2.1 De façon générale, il n'y a pas eu d'études indépendantes pour soutenir la participation du Groupe de la Banque dans les réformes de politique sectorielle (réf. paragraphes 4.1.2, 4.8.1, 4.8.2). Il serait donc utile pour la Banque de viser à intégrer dans les futurs débats, des actions de politique indépendantes, bien étudiées et clairement élaborées. La collaboration avec les autres BMD (et autres institutions) doit être basée sur l'avantage comparatif et sur une évaluation claire des relations des opérations ultérieures par rapport au portefeuille existant et à l'expérience de la Banque.

5.2.2 Les opérations à l'appui de réformes tendent encore à se faire sur une base ponctuelle. Il est difficile de justifier le bien-fondé de la participation de la Banque à une opération particulière, et de trouver les raisons pour lesquelles la Banque s'est désengagée des opérations ultérieures (réf. paragraphe 4.8.1). Ces dernières tendent également à manquer de constance puisqu'elles semblent ne pas être liées aux opérations des années précédentes ou ultérieures de la Banque. Dans le contexte du PRS, cette assertion s'applique à la participation de la Banque dans les secteurs du café, du coton, du transport terrestre (et dans une certaine mesure du chemin de fer).

5.2.3 Le rôle et l'impact du document de stratégie par pays (DSP) sur la conception des opérations de prêt à l'appui de réformes sont très limités²². Il est difficile de dire dans quelle mesure les PEPP ont modelé la conception du PRS, mais les DSP réalisés depuis, n'ont jusqu'à présent pas servi de guide pour la conception de ces opérations (réf. para. 4.8.2). La correction de ce manque de concordance exige que tous les membres de l'équipe-pays réfléchisse davantage à la préparation des DSP. Le DSP doit adopter la vision de la Banque aux politiques et programmes des pays respectifs, et il doit servir de document de référence pour une efficacité durable. Le DSP doit demeurer la propriété de l'équipe-pays toute entière. Toutes les divisions, et non l'équipe macroéconomique uniquement, doivent participer et contribuer à sa production et à sa mise en oeuvre.

5.2.4 L'absence ou l'intermittence des rapports, y compris la soumission d'états vérifiés, de la part du gouvernement a été le principal obstacle ayant empêché la Banque d'assurer le

²² Au moment de la conception du PRS, cet instrument était appelé Perspectives économiques et programmes par pays (PEPP). L'équipe n'avait pas pu trouver le PEPP pour la Tanzanie s'appliquant à la période du PMS.

suivi et le contrôle de l'état d'exécution de ces programmes à décaissement rapide, à ce jour (réf. para. 3.3.2, 4.7.2, 4.9.5). Bien que dans un certain nombre de cas, les emprunteurs produisent effectivement des rapports sur l'état d'avancement du programme de réforme sur une base régulière, la plupart de ces rapports ne sont, malheureusement, pas transmis à la Banque dès leur production. Même lorsque les organes qui gèrent des composantes spécifiques soumettent des rapports aux ministères centraux, ceux-ci ne sont pas envoyés à la Banque.

5.3 **Recommandations et action de suivi**

a) **Pour le Groupe de la Banque**

5.3.1 En vue d'améliorer la qualité des futurs programmes à l'entrée, et de renforcer leur formulation (conception) et exécution, ainsi que leur suivi et évaluation, et pour veiller à la durabilité des réalisations, il est recommandé :

- i) D'accorder une place et un rôle plus importants au Document de stratégie par pays (DSP). Il doit être l'instrument clé d'aide aux pays de la Banque. Son point de départ devant être la déclaration de vision de la Banque, il devra subordonner le soutien de la Banque aux politiques, stratégies et programmes des pays. Il doit être renforcé par la contribution collective de l'équipe-pays, des études économiques et sectorielles plus indépendantes et par la recherche adaptative (réf. para. 5.2.3) ;
- ii) Pour être plus efficace, le soutien de la Banque aux pays est conçu de manière à créer plus de synergie et de complémentarité entre les opérations sectorielles, les prêts à l'appui de réformes et les AT. Par exemple, après le décaissement de la seconde tranche par le PRS, il n'y avait pas d'instruments pour la mise en observation des politiques prônées par le PRE (et le PRS) dans les secteurs particuliers, en dépit de l'existence de plusieurs questions de politique en suspens. De même, les PLB devront être conçus de manière à éliminer les contraintes en matière de politique dans les secteurs où la Banque poursuit ses opérations de prêt. Par exemple, depuis que la Banque entreprend plusieurs opérations dans le secteur de la construction de routes, les PBL ont pu soutenir les politiques dans les domaines du financement durable des routes, de la gestion des fonds routiers, ou du financement privé de la construction de routes (réf. para. 4.2.2);
- iii) La portée des PBL doit être limitée aux questions les plus importantes et à celles qui pourraient être conçues et suivies avec la capacité institutionnelle existante. Parallèlement, tout en harmonisant les PBL avec ceux des autres bailleurs de fonds multilatéraux (et bilatéraux), il serait aussi important d'examiner à fond la pertinence et l'opportunité des politiques par rapport aux circonstances actuelles du pays concerné. Il est également important de tenir compte de la capacité d'exécution du gouvernement au stade de préparation et d'évaluation. Il convient également de tenir des consultations sérieuses avec toutes les parties concernées par les PBL (et les autres opérations) avant de proposer l'inclusion d'une action gouvernementale (réf. para. 4.4.1- 4.4.2);

- iv) Dans les cas où des rapports ont été établis entre la Banque et les décideurs nationaux, et où l'appropriation et l'engagement à l'égard du programme de réforme existent dans le PMR, il serait mieux d'abandonner les conditions spécifiques pour des objectifs plus généraux. Par exemple, il serait utile pour la Banque et le client, de suivre l'orientation vers la pauvreté des dépenses publiques totales (et taxes) par le biais du processus d'examen de dépenses publiques (PER) et de cadre de dépenses à moyen terme (MTEF) plutôt que par des conditions liées aux dépenses pour O&M en faveur de l'éducation primaire et secteur similaire. Cette transition nécessiterait une participation accrue du Groupe de la Banque au processus de PER. De même, il est proposé d'abandonner le mode de fixation de conditions à un mode de récompense, qui reconnaît les efforts que les emprunteurs font librement. Cela contribuerait à l'efficacité et faciliterait le démarrage des programmes ;
- v) Outre les missions de supervision (réf. para. 4.8.3), la Banque devra allouer davantage de ressources pour la préparation (y compris les études économiques et sectorielles) et l'évaluation de manière à ce que le personnel puisse bien comprendre les questions relatives à l'action gouvernementale, tenir des consultations avec une grande partie de la société (pour ainsi encourager la participation), et articuler des actions gouvernementales plus significatives (réf. para. 4.8.1) ;
- vi) Pour comprendre le processus de travail interne des autres BMD dans la réalisation d'opérations de prêt à l'appui de réformes en vue d'échanger les idées, approches, et processus, la Banque devra créer un Programme d'échange/stage avec d'autres BMD. Ces mesures ont été recommandées par les politiques de la Banque au moment où elle a introduit les PBL et les prêts de réhabilitation sectorielle, mais n'ont jamais été mises en œuvre de manière systématique ;
- vii) Au sein de la Banque même, un processus d'échange d'informations sur les meilleures pratiques (à savoir, les séminaires, ateliers, bulletins, etc.) devra être lancé de manière à pouvoir reproduire l'expérience réussie d'un pays (avec les modifications nécessaires) dans d'autres pays ;

- viii) Compte tenu des difficultés souvent rencontrées par les emprunteurs (par exemple les autorités tanzaniennes) eu égard au respect des conditions du prêt, et à l'assemblage des documents aux fins de décaissement, la Banque devrait étudier les possibilités et les moyens de réduire le nombre des conditions de prêt ainsi que le nombre et la diversité des preuves documentaires des comptes spéciaux (réf. para. 4.7.1). Dès que le client suit les recommandations acceptables, la Banque devra procéder au décaissement. A titre de solution de moyen à long terme aux problèmes de décaissement, la Banque devra envisager de passer du BOP au financement budgétaire et en pool. Dans l'intervalle, elle devra entreprendre le financement en pool dans un secteur ou sur une base pilote ;
- ix) La tenue de registres à la Banque devra être considérablement améliorée, compte tenu de la non disponibilité du ou des dossier(s) sur le PRS ; et les PEPP pour la fin des années 80 étaient introuvables (réf. para. 4.8.3). De documents importants, tels que les rapports de retour de mission et aide mémoire étaient parfois incomplets. Aux archives (sous-sol), il est difficile de trouver les documents ayant surtout trait aux anciennes opérations. Il est aussi recommandé à la Banque d'améliorer son système de recherche des statistiques de base sur les décaissements (à savoir le nombre de demandes de décaissement reçues au cours des six derniers mois), des rapports d'audit (à savoir, le nombre de rapports d'audit non encore rédigés) et les questions liées à l'acquisition des biens et services (à savoir, les demandes de passation de marchés reçues pour les biens figurant sur la liste négative ou les pays inéligibles) ;
- x) Le processus ayant déjà démarré pour l'augmentation du nombre de supervisions, il ne sera pas nécessaire de procéder à une revue à mi-parcours pour les opérations, telles que les PBL, dont la durée de vie prévue ne dépasse pas une année ou deux. Par contre, il serait utile d'accroître le nombre des supervisions qui devront être renforcées et accélérées. Le personnel devra jouir d'un certain niveau de pouvoir pour prendre des décisions sur les questions liées aux projets sur le terrain (réf. para. 4.8.3, 4.9.6). Le personnel doit aussi faire montre de souplesse dans la mise en œuvre des actions gouvernementales ; à savoir, le changement de la chronologie des conditions durant l'exécution.

b) Pour l'emprunteur

- i) Les autorités tanzaniennes devront élaborer des dispositions de suivi en tenant compte des systèmes existants dans le pays. Selon la situation, il ne sera probablement pas utile de mettre en place un système distinct (ou parallèle pour les opérations de la BAD telles que le comité interministériel) pour suivre et rendre compte sur les opérations de la BAD (réf. para. 4.4.1) ;
- ii) Compte tenu des changements qui surviennent actuellement en Tanzanie et conformément à l'engagement contenu dans le DSP (1999-01), la Banque et le gouvernement devront accélérer la mise en place effective de la représentation de la Banque dans le pays (i.e. une personne dotée de

pouvoirs). Dans l'intervalle, la communication entre Abidjan et le client devra s'améliorer par la désignation d'un membre du personnel servant de personne contact pour toutes les questions concernant les opérations dans le pays.

c) **Pour le Groupe de la Banque et l'emprunteur**

- i) En vue de canaliser un soutien permanent en faveur du programme de réforme, il serait utile de faire en sorte que le programme de réforme implique les tanzaniens et leur assure une certaine autonomie²³. A cette fin, il est recommandé de conduire des études et d'identifier les voies et moyens de soutenir le secteur informel, et les petites et moyennes entreprises (à savoir, l'amélioration de la productivité agricole, le développement de l'esprit d'entreprise, les travaux publics axés sur la main-d'oeuvre, prises de participation, etc.);
- ii) Le GOT a récemment émis une politique de développement agricole (PDA) qui a été également transmise à la Banque. Le gouvernement a également entrepris la préparation d'une politique de développement rural (PDR). Il serait fort souhaitable pour la Banque d'examiner la PDA à la lumière de ses propres politiques dans ce secteur et de transmettre ses observations au gouvernement. Parallèlement, la Banque pourrait aider à la préparation du PDR. Ces deux documents de politique sont d'une importance capitale pour atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté, un accès accru aux services sociaux et économiques des pauvres en général et des femmes en particulier ; et pour le développement du secteur privé dans les zones – les trois objectifs thématiques clés de la Banque. Jouer un rôle dès les premières étapes permettrait aussi à la Banque de mieux se positionner pour les futurs projets et autres opérations de prêt ;
- iii) Un des obstacles majeurs au développement de l'agriculture en Tanzanie est la situation délicate des transports, compte tenu de la taille du pays et de l'état des routes existantes. En dépit de la libéralisation des marchés et des pratiques de fixation des prix, l'écart entre les prix pratiqués dans les zones rurales et urbaines est énorme en raison du coût excessif des transports et des services de commercialisation. Il n'est pas rare de voir bon nombre de produits agricoles pourrir dans les zones rurales en dépit des pénuries (ou de prix élevés) dans les zones urbaines. Cela exige de gros investissements dans l'infrastructure routière. Le gouvernement a reconnu l'avantage comparatif de la Banque dans le domaine de la construction et de la réhabilitation des routes. La Banque devrait par conséquent exploiter cette opportunité (réf. para. 4.2.2) ;
- iv) Les politiques gouvernementales, la mauvaise gestion interne et la fraude ont sérieusement affecté le secteur de la coopération, volontairement ou involontairement. En dépit des événements survenus dans les années 70 et 80, le gouvernement essaie à nouveau de susciter l'intérêt de renforcer les coopératives. Compte tenu du rôle important qu'elles pourraient jouer pour

²³ Ibid. Kaiser. Kaiser aborde les implications de l'ajustement par rapports la propriété des biens et la cohésion sociale en Tanzanie.

développer l'intérêt des membres et de leur rôle instrumental dans la réalisation des objectifs des PDA et PDR, il serait utile que la Banque aide au renforcement des capacités et suive de près les faits pour éviter la récurrence de vieilles pratiques (réf. para. 4.9.4).

- v) Les effets négatifs de l'utilisation des produits agrochimiques devront être évalués par des études d'EIE avant leur application (réf. para. 4.1.8).

CADRE LOGIQUE RETROSPECTIF

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs vérifiables observables		Moyens de vérification	Risques/hypothèses à l'évaluation et vérification
	A l'évaluation	A l'achèvement		
<p><u>OBJECTIFS SECTORIELS :</u></p> <p><u>Agriculture et transport</u></p> <p>Contribuer à inverser la tendance à la baisse de l'économie et assurer une relance durable de la production en améliorant la productivité du secteur agricole, y compris par la mise en place de meilleurs services de transport pour les produits agricoles.</p>	<p>Croissance du PIB à un taux de 4% p.a. en moyenne</p> <p>Une croissance du secteur agricole de 4,2% p.a.</p> <p>Une croissance de la production alimentaire de 3% p.a.</p> <p>De 1987 à 1991 : 4,5% d'augmentation des importations en termes courants</p> <p>De 1987 à 1991 : 17% d'augmentation des exportations en termes courants</p>	<p>Croissance du PIB à un taux moyen de 1% p.a. (de 1987 à 1994).</p> <p>Croissance du secteur agricole de 5% p.a. (de 1987 à 1994).</p> <p>Baisse de 1,6%²⁴ en moyenne par an de la production de maïs (de 1987 à 1994). Croissance de la production de légumineuses de 0,35% de 1987 à 1994.</p> <p>De 1987 à 1991 : accroissement de 5,7% des importations en termes courants</p> <p>De 1987 à 1991 : accroissement de 0,7% des exportations en termes courants.</p>	<p>Statistiques du gouvernement, revue sectorielle de la Banque mondiale.</p>	<p>La non exécution ou l'exécution partielle des changements de politique prévus dans le cadre du PRE est censée constituer un risque. Compte tenu des longs retards enregistrés pour le décaissement et la clôture du prêt (presque 10 ans au lieu de 1), les changements prévus dans le PRE ont été par la suite mis en œuvre intégralement, et les politiques de suivi de la libéralisation économique ont dépassé les objectifs du PRE de 1987.</p>

²⁴ Principale denrée alimentaire, la date pour la croissance de la production globale non disponible.

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs vérifiables observables		Moyens de vérification	Risques/hypothèses à l'évaluation et vérification
	A l'évaluation	A l'achèvement		
<p>OBJECTIFS DU PRÊT : <u>Secteur : Agriculture</u></p> <p>1. soutenir la production et les exportations de:</p> <p>1.1 Café</p> <p>1.2 Coton</p> <p>1.3 Sisal</p> <p>1.4 bétail</p>	<p>1.1.1 production de café nettoyé = 54.000 TM en 1986/87 et 42.000 en 1987/88.</p> <p>1.1.2 Exportations de café = 48.000 tonnes en 1987 et 38.000 en 1988.</p> <p>1.2 Aucun indicateur sur la performance des usines d'égrenage du coton</p> <p>1.3 Aucun indicateur</p> <p>1.4 Aucun indicateur</p>	<p>1. sous-secteur du café a énormément bénéficié du prêt :</p> <p>1.1.1 de 1988 à 1992, la production de café nettoyé était comme suit (TM) :</p> <p>1988/89: 49.208 1989/90: 57.762 1990/91: 53.449 1991/92: 43.327</p> <p>1.1.2 de 1988 à 1992, les exportations de café étaient comme suit (tonnes) :</p> <p>1988/89: 49.380 1989/90: 61.346 1990/91: 55.670 1991/92: 47.796</p> <p>1.2 Coton : les réparations avec les pièces de rechange des usines d'égrenage financées par le prêt ne se sont pas matérialisées en raison de l'arrivée tardive des pièces.</p> <p>1.3 L'industrie du sisal n'avait pas participé</p> <p>1.4 Aucun indicateur/donnée pour suivre l'utilisation du toxaphene et doses de vaccins.</p>	<p>1. Statistiques sur la production et les exportations.</p> <p>Rapports Banque mondiale.</p> <p>N.D.</p> <p>N.D.</p> <p>N.D.</p>	<p>Le PRS a assumé que le GOT avait la capacité de gérer un prêt à décaissement rapide sans aide/budget spécifique. Le FAD doit suivre de près.</p> <p>L'expérience en matière d'exécution indique l'insuffisance de la capacité du gouvernement et la faiblesse du FAD.</p> <p>Le suivi a contribué à la mauvaise gestion du prêt (y compris l'absence de comptes et d'audit).</p> <p>Les tôles d'acier imputées au PRS seront utilisées pour les installations de stockage. Toutefois, aucun mécanisme n'avait été mis en place pour canaliser le matériel, au besoin.</p>

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs vérifiables observables		Moyens de vérification	Risques/hypothèses à l'évaluation et vérification
	A l'évaluation	A l'achèvement		
<p><u>Secteur : Transport</u></p> <p>Soutenir les sous-secteurs des transports ferroviaire et routier en vue de faciliter la mobilité générale, la livraison des intrants de production, l'évacuation des denrées alimentaires et le transport des marchandises d'exportation.</p>	Aucun indicateur de données de base décrit dans le RE.	Aucune donnée de base pour servir de comparaison	Dossiers de la NTC et de la TRC	Le manque de mobilité pour les intrants et marchandises constitue le principal facteur restrictif au développement du secteur agricole. Malgré la disponibilité de données spécifiques, des études récentes confirment le rôle essentiel des transports, du développement agricole et rural.
<p>REALISATIONS :</p> <p>♦ <u>Agriculture</u></p> <p>(i) Café : Acquisition des produits agrochimiques</p> <p>(ii) Coton : Acquisition de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pièces de rechange pour les usines d'égrenage - outils et pièces de rechange pour les ateliers centraux des usines d'égrenage - Sous-total Coton <p>(iii) Sisal : (TSA)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réhabilitation de 28 caterpillars et achat de pièces d'équipement. - Réhabilitation de 50 tracteurs - Réhabilitation de 30 décortiqueuses - Acquisition de 100 tonnes d'herbicides - Sous-total Sisal 	<p><u>(Millions d'UC)</u></p> <p>8,51</p> <p>1,35</p> <p>0,34</p>	<p><u>(Millions d'UC)</u></p> <p>8,85</p> <p>1,78</p> <p>0,00</p>	Les registres de décaissement de la BAD, du MOF et des organismes participants, les registres de passation des marchés	Le RE a assumé que les grandes quantités d'intrants seront utilisées avec parcimonie, pour les cultures d'exportation, sans incidence négative sur l'environnement. L'expérience montre que seuls les pesticides (d'une valeur de 13 millions de \$EU) ont été distribués aux planteurs de café qui n'ont pas utilisé les ensembles techniques intégraux, économiquement viables, tandis que certains pesticides ont été utilisés pour les cultures non destinées à l'exportation.
Hiérarchie des objectifs	Indicateurs vérifiables observables		Moyens de vérification	Risques/hypothèses à l'évaluation et vérification
	A l'évaluation (Millions d'UC)	A l'achèvement (Millions d'UC)		
<p>♦ <u>Élevage :</u></p> <p>(i) National Ranching Company Ltd. (NARCO): acquisition de : médicaments, produits chimiques et d'équipements pour la lutte contre la mouche tsésé.</p> <p>(ii) Tanzania Dairy Company Ltd. (DAFCO): Achat de médicaments à usage vétérinaire,</p>	0,90	0,00	NARCO, DAFCO, Tanzania Dairies Ltd. n'ont pas participé au Programme en raison de l'absence de l'apport en monnaie locale.	Le RE a assumé que tous les candidats bénéficiaires avaient la capacité de réunir le montant en espèces requis pour obtenir des devises. Certains bénéficiaires n'ont pas pu mobiliser le montant requis et ont

véhicules et tracteurs.			Registres du MOA.	abandonné le projet.
(iii) Tanzania Dairies Ltd. (TDL): acquisition de: pièces de rechange pour les machines de réfrigération, usines de refroidissement d'eau. Pièces de rechange pour les chaudières à vapeur	1,13	0,00	Registres d'ALAF.	
Sous-total	0,73	0,00		
(iv) Petits éleveurs de bétail (par le biais du MOA) acquisition de: produits chimiques et à usage vétérinaire, pièces de rechange des véhicules et mobylettes.	0,74	0,68		
Sous-total				
(v) Tôles d'acier pour le stockage de la production (ALAF)	3,69	3,42		
	0,11	0,00		
(vi) Autres: Agriculture et élevage				
Total Agriculture	17,50	14,73		
♦ <u>Transport</u>			TCR and BOT Records.	
(i) Tanzania Railway Corporation (TRC)				
a) Réparation de 300 wagons et décapage de 500 wagons	0,83	0,85		
b) Achat de 75 wagons conteneurs	2,49	2,54		
c) Achat de 87.000 traverses en acier	2,12	2,68		
d) Réparation des grues en panne	0,09	0,15		
Sous-total	5,53	6,22		
Hiérarchie des objectifs	Observable Verifiable Indicators		Means of Verification	Risques/hypothèses à l'évaluation et vérification
	A l'évaluation (Millions d'UC)	A l'achèvement (Millions d'UC)		
(ii) National Transport Corporation (NTC)				
a) Achat de 200 camions				
b) Pièces de rechange aux unités susmentionnées	4,51	2,88		
c) Matériel de carrosserie pour les unités susmentionnées	0,64	0,26		
Sous-total	0,37	0,00		
Total Transport	5,52	3,14		
	11,05	9,36		
<u>ACTIVITES (INPUTS) :</u>				
Mettre en œuvre des réformes de la politique agricole et des transports dans les organismes parapublics suivants :			Registres de la BAD, du GOT	Des prix intérieurs et mondiaux stables, maintenus.
<u>Secteur de l'agriculture :</u>				Une étude sur une commercialisation efficace à l'exportation.
Produits agrochimiques pour le café – TCB	8,51	8,85		Des conditions économiques et politiques stables.
Pièces de rechange des usines d'égrenage du coton – TCSSB	1,35	1,78		

Réhabilitation des machines agricoles et intrants – TRA	0,34 3,69	0,00 3,42		
Rouleaux d'acier laminés à chaud – ALAF	0,74	0,68		
Produits vétérinaires (petits éleveurs – MOA)	0,90	0,00		
Médicaments de lutte contre la mouche tsétsé – NARCO	1,13	0,00		
Produits vétérinaires, véhicules et tracteurs – DAFCO	0,73 0,11	0,00 0,00		
Equipement de transformation du lait – TDL	17,50	14,73		
Autres :Agriculture (élevage, sisal)				
Total pour le secteur agricole				
<u>Secteur des transports :</u>				
75 wagons conteneurs – TCR	2,49	2,54	Registres de la BAD, du GOT	Le GOT révisé les tarifs de transport routier intrarégional pour refléter les coûts des opérations d'ici à juillet 1997.
87.000 traverses en acier – TCR	2,12	2,68		
Matériaux de réparation de 300 wagons : TCR	0,83	0,85		
Pièces de rechange pour la réparation de la grue en panne : TCR	0,09	0,15		
200 camions – NTC	4,51	2,88		
pièces de rechange pour 200 camions – NTC	0,64	0,26		
Matériel de carrosserie pour les camions susmentionnés	0,37	--		
Total pour le secteur des transports	11,05	9,36		Le GOT achève le document de la politique de transport national avant décembre 1987.

RESUME DE LA NOTATION

	Critères d'évaluation	RAP	REPP
	Pertinence		Satisfaisante
	"Efficacité" de le réalisation des objectifs		Peu satisfaisante
	Efficacité		Très peu satisfaisante
	Impact de développement institutionnel	Passable ²⁵	Très peu satisfaisante
	Durabilité		Peu satisfaisante
	Indicateur de performance globale		Peu satisfaisante
	Performance de l'emprunteur	Peu satisfaisante ²⁶	Très peu satisfaisante
	Performance de la Banque	Peu satisfaisante ²⁷	Peu satisfaisante

²⁵ D'après le RAP, para.6.1 & 6.2 'insuffisant' signifie 'peu satisfaisant, mais la fiche des données de base indique «passable ».

²⁶ déduit de l'annexe 3 du RAP, para.28 qui précise que la performance générale de l'emprunteur a été insuffisante dans l'ensemble.

²⁷ tiré des para.10.3 & 10.4 du RAP qui laissent entendre que la performance de la Banque a été peu satisfaisante.

CRITERES D' EVALUATION

No.	Indicateurs de composante	Note (1 - 4)	REMARQUES
1	<u>Pertinence et qualité à l'évaluation d'entrée</u>	3	<u>Satisfaisante</u> Le PRS était pertinent pour la réalisation du PRE, mais la faisabilité des composantes individuelles n'avait pas été bien étudiée, et les alternatives pas bien analysées.
i)	Cohérence avec la stratégie de développement globale du pays	3	Au milieu des années 80, le GOT avait lancé son PRE. Le PRS visait à soutenir le PRE en réhabilitant les secteurs clés et les transports.
ii)	Cohérence avec la stratégie d'aide de la Banque	3	
iii)	Politique macroéconomique/sectorielle	3	Le PRS visait à soutenir le PRE, mais les conditions de politique étaient générales ; à savoir mettre en oeuvre le PRE, améliorer le système de distribution d'intrants agricoles, les tarifs de transport révisés et mis en oeuvre, étude visant à améliorer l'efficacité des chemins de fer, entre autres conditions administratives.
iv)	Réduction de la pauvreté	3	Les principales cultures d'exportation de la Tanzanie (à l'exclusion du sisal) sont cultivées par les petits paysans. A ce niveau, il était pertinent pour la réduction de la pauvreté.
v)	Développement du secteur privé	1	Le PRS visait à relancer les organismes parapublics en difficulté.
vi)	Qualité à l'entrée (y compris les exigences, la complexité, les risques, etc.)	1	Etant donné qu'aucune étude de faisabilité économique, financière et technique n'avait été réalisée pour soutenir les différentes composantes, le démarrage a été difficile et a accusé du retard.
vii)	Préoccupations environnementales	1	L'utilisation de produits agrochimiques pour le café pouvant éventuellement tuer les organismes utiles n'avait jamais été évaluée par des études d'impact sur l'environnement.
2	Réalisations des objectifs & réalisations ("Efficacité")	2	<u>Peu satisfaisant</u> L'objectif aurait pu être atteint dans le cas des chemins de fer, et dans une certaine mesure, dans le cas du café.
i)	Secteur du café	2	Bien que le PRS ait été élargi pour l'achat des produits chimiques visant à éradiquer les maladies de la cerise de caféier, la faisabilité et la supervision ultérieure n'ont jamais reconnu les complexités de l'octroi du prêt aux bénéficiaires. Les ressources n'ont jamais été bien gérées. L'office devait être cautionné par l'UE et les paysans dispensés, perpétuant ainsi le préjudice causé à l'octroi de crédit en milieu rural et la solvabilité et la survie des coopératives.
ii)	Secteur du coton & du coton-fibre	1	Les mêmes problèmes que ceux du secteur du café. En outre, les pièces de rechange sont arrivées trop tard. Des pièces d'une valeur de 0,6 million de \$EU sont usées par la corrosion.
iii)	Secteur de l'élevage	2	Le secteur de l'élevage public n'a pas pu obtenir le montant en shilling nécessaire pour accéder au prêt. MOA&LD a acheté les produits chimiques pour les petits éleveurs sur le budget.
iv)	Secteur du sisal	1	N'a jamais pu avoir accès au prêt à cause de l'absence de l'apport en shillings.
v)	Installations de stockage	1	ALAF a utilisé les devises, mais aucune installation de stockage n'avait été construite.
vi)	Secteur du transport routier	1	Les camions achetés et distribués aux RETCO. Les RETCO se trouvaient dans une situation financière très délicate et avaient donc été privatisés. Seuls quelques uns avaient trouvé des acquéreurs.
vii)	Secteur des chemins de fer	3	Le GOT a mobilisé sa souscription au capital pour assurer le montant en espèces requis en vue d'acheter des pièces de rechange. La réforme du secteur se poursuit. La privatisation est prévue pour 2002.

3)	Efficacité	1	<u>Très peu satisfaisant</u> Une étude de faisabilité adéquate n'avait pas été réalisée. L'absence d'un système d'octroi de crédit clair a retardé la mise en œuvre, et contribué à l'abandon de certaines composantes.
i)	Taux de rentabilité économique	1	Le TRE n'a pas été calculé pour chaque composante. Les études de marché et de faisabilité technique n'ont pas été réalisées. Certaines composantes auraient pu avoir une importance économique, mais aucune alternative n'a été recherchée.
ii)	Taux de rentabilité financière	1	Le TRF n'avait pas été calculé pour chaque composante. Des problèmes sérieux auraient pu être décelés si les états financiers prévisionnels (i.e. pertes/profits prévisionnels, bilan prévisionnel, et cashflow prévisionnel) avaient été établis à l'évaluation.
iii)	Octroi/recouvrement de prêt	1	Le PRS était essentiellement une ligne de crédit de financement à décaissement rapide de capitaux fixes (mobiliers) et de fonds de roulement. Mais, les circuits et conditions par le biais desquels le crédit atteint les bénéficiaires finals n'avaient pas bien fonctionné. Aucune analyse de risques ou plan de recouvrement du crédit n'avait été établi.
4	Impact sur le renforcement institutionnel (RI)	1	<u>Très peu satisfaisant</u> Il n'existait pas de composante RI claire. L'impact <i>ex post</i> sur le secteur privé (y compris les coops) n'était pas positif.
5	Durabilité	2	<u>Peu satisfaisant</u> La corruption et une forte concentration des capitaux dans les mains de quelques étrangers causent déjà un certain ressentiment, et ces préoccupations sapent les efforts du GOT à mettre en œuvre les réformes sur une base durable.
i)	Viabilité technique (y compris la facilitation O&M, la disponibilité du financement des charges récurrentes, des pièces de rechange, ateliers etc.)	2	Le PRS était l'un des nombreux prêteurs pour la réhabilitation de la société de chemin de fer. Environ 5 donateurs ont poursuivi leurs opérations concernant la réhabilitation de la société jusqu'à la fin des années 80. Cela aidera à privatiser la société en tant qu'entreprise permanente à intégration verticale. Le soutien du PMS était fourni de manière plutôt ponctuelle. La viabilité technique et la durabilité des autres composantes n'avaient pas été bien étudiées.
ii)	Engagement constant de l'emprunteur (y compris le cadre juridique/réglementaire)	2	L'emprunteur a montré sa détermination à mettre en œuvre la réforme économique depuis la fin des années 80. Il avait abandonné la planification centrale et le système des organismes parapublics. La plupart des opérations soutenues par le PRS sont dans les mains du secteur privé ou doivent être bientôt cédées. Le PRS recommandait pas de changer les dispositions institutionnelles, tel que le PSD.
iii)	Soutien socio-politique (y compris la participation des bénéficiaires, la protection des groupes vulnérables, la stabilité politique)	3	Un soutien et un engagement de haut niveau à l'égard des réformes. La Tanzanie a mené trois élections démocratiques et assez équitables depuis la fin des années 80. Elle a été stable pendant longtemps, depuis son indépendance. Toutefois, les récents incidents à Zanzibar et à Pemba ont terni son image.
iv)	Viabilité économique/financière	2	Aucune étude de viabilité économique ou financière n'avait été réalisée. Du point de vue économique, bon nombre de composantes auraient pu en valoir la peine. Financièrement, la plupart ne pouvaient pas être financées. Des modalités alternative auraient dû être envisagées.
v)	Dispositions institutionnelles (organisation et gestion)	2	L'absence d'examen institutionnel sain et de dispositions appropriées ont été les principales faiblesses du PRS.
6	Indicateur de performance globale	2	<u>Peu satisfaisant</u> La pertinence du PRS est indiscutable. Mais, l'opération avait un sérieux vice de conception et d'exécution. Aucune alternative n'avait été étudiée pour atteindre les objectifs.

PERFORMANCE DE L'EMPRUNTEUR

Indicateurs	Note (1 à 4)	Remarques
1. Qualité de la préparation:	1	La préparation avait été plutôt insuffisante ou inexistante. Seule la liste des biens et services (i.e. liste des produits chimiques, du matériel et des pièces de rechange à acheter) avait été fournie. La faisabilité de chacune des composantes n'a ni été faite ni assurée.
2. Qualité de l'exécution	1	L'exécution a été également déficiente. Le décaissement du prêt a pris beaucoup de temps à cause du problème d'apport en espèces. Une grande partie du prêt n'a pas été recouvrée auprès des utilisateurs finals.
3. Respect des clauses de l'accord du prêt	1	Les rapports trimestriels ou rapports d'audit n'ont pas été soumis. Il existe encore un solde non comptabilisé de près de 2,5 millions de \$EU. La proposition du RAP de mener un audit final du compte spécial n'a pas été appliquée.
4. Adéquation du suivi & évaluation et rapports	1	Le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports n'ont pas été adéquatement effectués. Les rapports soumis par les organismes parapublics bénéficiaires n'ont pas été également transmis à la Banque.
<u>Performance globale de l'emprunteur</u>	1	<u>Très peu satisfaisant</u> En dépit des progrès notables réalisés sur le plan macroéconomique, la performance de l'emprunteur en ce qui concerne le PMS a été très peu satisfaisante.

PERFORMANCE DE LA BANQUE

Indicateurs	Note (1 à 4)	Remarques
A l'identification & à la préparation	3	Le projet soutenait le PRE. Il visait des secteurs clés tels que le secteur des produits agricoles d'exportation et des transports.
A l'évaluation	1	Les analyses technique, économique, financière, institutionnelle, sociale, environnementale étaient de mauvaise qualité (presqu'inexistante). Exception faite du décaissement rapide prévu, l'opération ressemblait plus à une ligne de crédit pour des dépenses d'équipement et les charges d'exploitation. L'exécution a été retardée, étant donné qu'elle n'avait pas été faite à l'évaluation, elle devait être faite en temps opportun au cours de l'exécution. Aucun indicateur de suivi n'avait été établi.
A la supervision	2	Les missions de supervision ont été lancées en déc. 1988, mars 1989 (Revue à mi-parcours), oct. 1992, et mai 1997. Les trois dernières supervisions ont été effectuées après un intervalle de 3 et 5 ans, respectivement. Seul le rapport de supervision de la dernière mission a été retrouvé. Le rapport est très instructif. L'examen du rapport de 1992 indique que la mission a été particulièrement axée sur la résolution de problèmes. La mission a aidé le GOT de réunir et soumettre les rapports sur le premier décaissement, ce qui a rendu possible le décaissement de la seconde tranche.
<u>Evaluation globale de la performance de la Banque</u>	2	<u>Peu satisfaisant</u> L'évaluation a été peu satisfaisante. Le principal problème (i.e. la garantie en espèces) aurait été décelé si une étude de faisabilité avait été réalisée.

FACTEURS AYANT AFFECTE LA PERFORMANCE D'EXECUTION ET LES REALISATIONS

Les facteurs ayant affecté positivement (+) ou négativement (-) l'exécution et la réalisation des principaux objectifs

Facteurs	Substantiel	Partiel	Négligeable	N/A	Remarques
1. Non soumis au contrôle du gouvernement					Le PRS a financé les produits chimiques pour éradiquer les maladies de la cerise de café ; mais le remboursement a été affecté par la chute des cours mondiaux du café.
1.1 Prix du marché mondial	-				Chute des cours du café dans les dernières années de 80 & début des années 90.
1.2 évènements naturels	-				Maladie de la cerise de café ; climat erratique
1.3 Performance de la Banque			-/+		Evaluation déficiente et incomplète.
2. Soumis au contrôle du gouvernement					Le Govt a commencé à mettre en œuvre des politiques d'exécution saines, mais les problèmes de gouvernance ont suivi.
2.1 Politiques macroéconomiques	+				Des politiques macroéconomiques saines introduites à travers le PRE
2.2 politiques sectorielles	+				Privatisation de la production agricole & commercialisation des intrants
2.3 Engagement du gouvernement		+/-			Engagement à l'égard des réformes économiques ; mais niveau élevé de corruption
2.4 Garantie en espèces	-				Seule contrainte majeure
3. Soumis au contrôle de l'organe d'exécution	-				Le PMS n'a pas été convenablement suivi.
3.1 Suivi & évaluation	-				Le MOF n'a pas assuré le suivi de l'opération.
3.2 Autres (Rapports financiers)	-				Les rapports financiers périodiques n'ont été ni établis, ni soumis.
4- Facteurs ayant affecté l'exécution					
4.1 Modifications de la portée/échelle/conception du projet			+		Les fonds réattribués sans justification; certains bénéficiaires ont abandonné.
4.2 Calendrier d'exécution irréaliste			+		Le calendrier d'exécution révisé en 1992 mais n'a pas été suivi.
4.3 Qualité de la gestion, y compris la gestion financière	-				La projection des états financiers tels que les pertes & profits, cashflow & bilan n'ont pas été réalisés.
4.7 Retards accusés pour la mobilisation de la garantie en espèces	-				Etude financière insuffisante à l'évaluation.
4.8 Inexpérience avec les pratiques de la Banque	-				Deuxième décaissement retardé jusqu'en 1992.

ENTREPRISES PUBLIQUES QUI ONT BENEFICIE DES FONDS DU PRS

1. Introduction

Les paragraphes suivants présenteront brièvement l'historique de chacun des offices de commercialisation et les organismes parapublics qui ont bénéficié du PRS. A l'exception de l'ALAF, qui était une opération financièrement saine et privatisée par la mobilisation, la participation d'autres actionnaires privés, les autres organismes parapublics ont été éliminés du secteur public avec de lourdes contraintes financières.

2. Composante Sector agricole

Sur les huit entités qui devaient bénéficier du PRS, seules quatre, à savoir, la *Tanzania Coffee Board* (TCB), *Aluminium Africa Ltd.* (ALAF), *Tanzania Cotton Lint and Seed Board* (TCLSB), et les petits éleveurs de bétail (par le biais de l'ancien Ministère de l'Agriculture et de l'élevage - MOALD) ont eu accès aux ressources. Ces quatre représentaient 86 pour cent des décaissements. Les non bénéficiaires ont été exclus à cause de leur incapacité à réunir la garantie. Selon le RAP, les autres 14 pour cent (principalement le compte spécial) n'ont pas été justifiés. Bien que le RAP ait recommandé d'entreprendre un audit du compte, rien n'a encore été fait à ce jour.

2.1 Tanzania Coffee Board (TCB)

2.1.1 Le *Tanzania Coffee Board*, l'ancien *Tanzania Coffee Marketing Board* au moment de l'évaluation, a utilisé 8,83 millions d'UC – montant supérieur à celui qui avait été prévu pour lui à l'évaluation. Toutefois, vu la manière dont le crédit a été canalisé, l'office ne reconnaît pas avoir utilisé des ressources provenant du PRS. A l'évaluation, TCB, à l'instar des autres bénéficiaires prévus du prêt, n'avait pas la garantie en shillings tanzaniens requise pour accéder au prêt. Considérant la gravité de la maladie de la cerise qui a ravagé les caféiers vers la fin des années 80, le trésor a autorisé la *National Bank of Commerce* (NBC) – par l'intermédiaire de la *Bank of Tanzania* (BOT) – d'accorder un crédit de 1,7 milliard de ShT à la TCB. Sur une garantie du trésor, la NBC a accordé un crédit et la TCB a utilisé le prêt pour acheter des devises auprès de la BOT pour importer les produits chimiques nécessaires et autres fournitures. Les produits chimiques ont été distribués aux paysans par le biais de leurs coopératives, comme ils ont l'habitude de le faire.

2.1.2 En 1989, au moment où le café était prêt pour le marché, les cours mondiaux avaient dramatiquement chuté. Parallèlement, les coopératives se sont effondrées à la suite de la très mauvaise gestion et de la concurrence âpre du secteur privé. Au début des années 90, le gouvernement a dispensé les paysans du remboursement de la dette. La dette que la TCB devait à la NBC a toutefois continué d'accumuler des intérêts en plus du principal. L'UE a réglé l'encours du solde en 1993 lorsque le rôle de la TCB est passé de celui de la commercialisation à celui de réglementation. La TCB devait donc commencer un nouveau mandat sur une base financière plus saine.

2.2 Tanzania Cotton Lint and Seed Board (TCLSB)

2.2.1 le rôle et les fonctions de la TCLSB susmentionnés ont changé en conformité avec l'amendement de 1993 à la législation établissant les offices de commercialisation. A l'évaluation en 1987, le TCLSB devait importer des équipements et pièces détachées pour approvisionner les usines d'égrenage de coton appartenant et exploitées par les coopératives. En raison de ses problèmes de liquidité, la TCLSB n'a pas pu accéder au prêt, ni payer les charges des services portuaires, ni les droits de d'importation jusqu'en 1996. Lorsque les pièces sont finalement arrivées, les coopératives d'usines d'égrenage s'étaient effondrées en raison de la concurrence des usines d'égrenage privées (utilisant une technologie différente) et de la mauvaise gestion interne. En conséquence, on n'avait plus besoin des pièces importées par la TCLSB. Depuis 1996, la TCLSB a fait un inventaire des pièces destinées aux égreneuses d'une valeur de plus de 0,6 million de \$EU.

2.2.2 Etant donné qu'il est possible de perdre totalement les pièces de rechange à cause de la corrosion, la mission recommande que la TCLSB entreprenne une étude d'options qui identifiera les voies et moyens permettant de liquider rapidement ce stock.

2.3 Sous-secteur de l'élevage

La sous-composante de l'élevage s'adressait aussi bien aux petits éleveurs qu'aux ranches et fermes d'élevage laitier exploités par l'Etat. Les produits vétérinaires et chimiques ont été achetés et distribués aux petits éleveurs par l'intermédiaire du ministère de l'Agriculture et de l'élevage (MOALD). Les ranches et les fermes d'élevage laitier exploités par l'Etat, tels que *Tanzania Dairy Ltd.* (TDL – une société de holding pour les organismes parapublics de transformation du lait), *Dairy Farm Company* (DAFCO – une société de holding pour l'élevage laitier) et *National Ranching Company* (NARCO – société de holding pour les ranches) n'ont pas pu accéder au prêt car elles n'ont pas réussi à réunir le montant de la garantie en ShT pour acheter les devises. Au moment de la mission, la TDL et certaines fermes d'élevage laitier sous DAFCO avaient été privatisés. Une étude est en cours pour déterminer les différentes options de privatisation des fermes restantes sous DAFCO et les ranches sous NARCO. La principale préoccupation de la part du GOT est la cession de grands périmètres de terres (plus de 630.000 hectares) au secteur privé.

2.4 Aluminium Africa Ltd. (ALAF)

ALAF est une entreprise de transformation qui commercialise les feuilles en acier galvanisé et ondulé pour les toitures et pour la fabrication des tubes et tuyaux d'eau et de construction. A l'évaluation, c'était un organisme parapublic (avec 62 pour cent d'actions publiques) sous la supervision et la gestion de la *National Development Corporation* (NDC) jusqu'à ce qu'elle soit privatisée en 1997. Elle a bénéficié du PRS du fait qu'elle devait construire (ou fournir les matériaux pour la construction) les installations de stockage de la production. L'ALAF a utilisé les devises et les feuilles d'acier laminé, mais aucune installation de stockage n'a été construite.

3. **Composante Secteur des transports**

Sur une allocation totale de 11,05 millions d'UC pour le secteur des transports, environ 9,36 millions d'UC avaient été utilisés au moment de la clôture du projet. Près des deux-tiers des décaissements ont été effectués en faveur de la *Tanzania Railways Corp.* (TRC) et le tiers restant à la *National Transport Corp.*

3.1 **Tanzania Railways Corp. (TRC)**

3.1.1 La TRC devait être privatisée et les préparatifs préliminaires avaient commencé en 1997. Les activités non essentielles, telles que les routes et les services de la marine ont été dissociées de la TRC. Des consultants chargés d'élaborer des options de privatisation pour les activités essentielles de la TRC ont recommandé d'offrir la société à la privatisation sous forme de concession à intégration verticale. Les départements publics pertinents s'occupent des questions en suspens, y compris les questions financières et celles relatives au personnel. L'on s'attend à ce que cette offre soit conclue avant la fin de 2002.

3.1.2 Parmi les activités non essentielles, les fonctions de réparation et d'entretien des routes ont été transférées à la TANROADS, et les services de la *Marine Services Company* seront bientôt privatisés en une seule entité desservant les lacs Victoria, Tanganyika et Nyasa.

3.2 **National Transport Corp. (NTC)**

3.2.1 La NTC était un organisme parapublic de services technique et de consultation en gestion dans l'industrie des services des transports. Avec les ressources de la BAD, elle a acheté des véhicules et les a distribués essentiellement aux sociétés de transport régionales (RETCOs), parapubliques et autres. Les RETCO étaient des organismes parapublics autonomes avec des conseils et une gestion indépendants, gérés par des administrations locales (régionales) pour fournir des services de transport à leurs régions respectives. Ils sont à présent privatisés. Sur les 10 RETCO, deux ont déjà signé leurs protocoles d'accord avec des acquéreurs potentiels. Les autres sont à différents stades du processus et les modalités de leur privatisation sont en cours d'examen par la NTC.

3.2.2 La NTC est elle aussi en cours de privatisation grâce à un rachat par la direction et des employés. La NTC sera transformée en prestataire de services de consultants dans le secteur des transports, et sera connue sous le nom de *Transport Resources Center Ltd.*

BIBLIOGRAPHIE

ADB / ADF Documents:

- Tanzania: Proposal for ADF Loan for the Financing of the Sector Rehabilitation Loan, ADF/BD/WP/87/101, 23 September 1987
- Tanzania: Sector Rehabilitation Loan (Agriculture and Transport), Answers to Questions Raised by Directors ADF/BD/WP/87/101/AQ, 23 September 1987
- Loan Agreement between ADF and Government of Tanzania, F/TZ/SRP(AGR-TR)/87/17, 30 November, 1987
- OPEV, Revised Guidelines of Project Completion Report (PCR) Evaluation Note and Project Performance Evaluation Report (PPER), ADB/ADF/OPEV/2001/01, January 2001
- Tanzania: Sector Rehabilitation Loan– Project Completion Report, Country Department – East, November 19, 1998
- Tanzania: Sector Rehabilitation Loan, Supervision Report, Country Department – East, June 16, 1997
- Tanzania: Proposal for ADF Loan for Financing of the Structural Adjustment Loan, ADF/BD/WP/97/129, October 20, 1997
- Tanzania: 1999 – 2001 Country Strategy Paper (ADB/BD/WP/2000/45 and ADF/BD/WP/2000/50), 7 April 2000
- Tanzania: Country Portfolio Review Report (ADB/BD/WP/97/140 and ADF/BD/WP/97/192), November 21, 1997

Government of Tanzania Documents:

- National Accounts of Tanzania 1988 – 1999, National Bureau of Statistics, December 1999
- Tanzania Railways Corporation, Railways Restructuring Project (RRP) 1992 – 1996, Progress Report for January – December, 1999, January 2000
- Tanzania Railways Corporation, Railways Restructuring Project (RRP) 1992 – 1996, Joint Donor Supervision Mission Aide Memoire – October, 2000
- Tanzania Coffee Board, Accounts for the Years Ended 30th September, 1994, 1995, 1996, 1997, and 1998 by Tanzania Audit Corporation.
- Tanzania Cotton Lint and Seed Board, Accounts for the Years Ended 30th June, 1999, and 2000 by Tanzania Audit Corporation.
- Completion Report of the Sector Rehabilitation Programme by National Transport Corporation, December 1997

Other Sources:

- Draft Report on the General Data dissemination System (GDDS) Multisector Statistics Mission (Vol.II), International Monetary Fund, October 24, 2000
- President's Report: Proposal for IDA Structural Adjustment Credit of SDR 93.2 million to Tanzania, World Bank, May 07, 1997
- Booth, David, Timing and Sequencing in Agricultural Policy Reform: Tanzania, Development Policy Review, Volume 9, Number 4, December 1991
- Kipokola, Jonas P., Structural Adjustment: A Treasury Experience, Institute of Development Studies, Vol.25, No.3, July 1994
- Dr. Kaiser, Paul J. (Assistant Professor of Political Science, Mississippi State University), Structural Adjustment and the Fragile Nation: The Demise of Social Unity in Tanzania, The Journal of Modern African Studies, Volume 34, No.2, June 1996
- McKay Andrew, Morrisswey Oliver, and Vaillant Charlotte, Aggregate Supply Response in Tanzanian Agriculture, The Journal of International Trade & Economic Development, Vol.8, No.1, March 1999
- Brian Van Arkadie, Economic Strategy and Structural Adjustment in Tanzania, World Bank, Oct. 1995
- Lugalla Joe L.P., Impact of Structural Adjustment Policies on Women's and Children's Health in Tanzania, Review of African Political Economy, Vol.22, No.63, March 1995
- Waters Tony, Beyond Structural Adjustment: State and Market in a Rural Tanzanian Village, African Studies Review, Vol.40, No.2, September 1997