

IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

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

Transports en Afrique : Intervention et résultats de la Banque africaine de développement au titre de la décennie écoulée

L'évaluation visait à éclairer les orientations politiques, stratégiques et opérationnelles futures de l'assistance de la Banque dans le secteur des transports :

- i. en identifiant les tendances émergentes dans le secteur ;
- ii. en évaluant la réaction de la Banque face à ces tendances ;
- iii. en faisant le bilan des résultats de l'assistance de la Banque ; et
- iv. en tirant des leçons pour les activités futures.

Elle porte sur les deux objectifs d'évaluation déclinés ci-après : (i) la responsabilisation, en déterminant le degré auquel les activités de la Banque ont contribué au développement du secteur des transports dans les pays membres régionaux (PMR) ; et (ii) l'apprentissage par l'identification des meilleures

pratiques et des enseignements tirés pour les projets futurs.

Pour éclairer le renouvellement de la politique du secteur des transports de la BAD, la présente évaluation s'est employée à répondre à quatre questions principales d'évaluation :

- Quel est le degré de pertinence des politiques et activités de la Banque dans le secteur des transports par rapport aux besoins des pays bénéficiaires et d'autres clients ?
- Dans quelle mesure l'assistance de la Banque a-t-elle été efficacement fournie ?
- Dans quelle mesure la Banque a-t-elle contribué au développement du secteur des transports dans les PMR ? Et
- Dans quelle mesure ces résultats sont-ils durables ?



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Décembre 2014

Résumé d'évaluation

Une évaluation sectorielle IDEV

L'évaluation s'est faite par étapes

1. La première phase consistait en une revue documentaire, notamment une revue de la littérature/des politiques et un examen du portefeuille.
2. La deuxième se caractérisait par des études de cas nationales et régionales ainsi que des études thématiques spéciales, qui ont permis une analyse poussée de l'assistance de la Banque tant au niveau national que régional. Cette deuxième phase d'évaluation portait sur 14 pays et 6 corridors régionaux/de développement, pour un total de 25 projets. La couverture des différents modes de transport correspondait au contenu du portefeuille du secteur des transports de la Banque, qui est dominé par des projets routiers plutôt que par des projets ferroviaires ou portuaires/aéroportuaires. Trois des projets examinés (deux ports et un aéroport) étaient des partenariats public-privé (PPP).
3. La troisième phase de l'évaluation était consacrée à la préparation d'un rapport de synthèse/résumé des principales conclusions et analyses issues des première et deuxième phases.

Assistance de la BAD au secteur des transports

Le développement des infrastructures de transport continue d'être la principale priorité de l'assistance de la Banque africaine de développement. Entre 2000 et 2011, les concours de la BAD en faveur du secteur des transports ont plus que sextuplé, passant de 150 millions d'UC à environ 1 milliard d'UC. Ce niveau d'engagement financier est supérieur à celui consacré à tout autre secteur, ce qui représente près d'un quart de l'ensemble du portefeuille de la Banque.

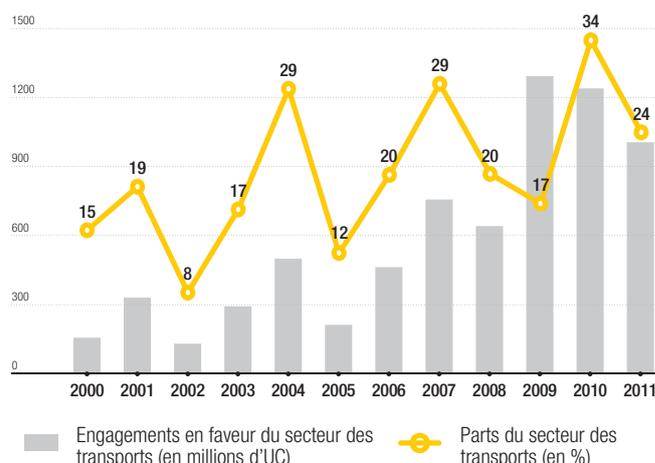
Au moment où se déroulait l'étude, la BAD disposait d'une politique des transports, qui avait été publiée en 1993. Elle couvrait tous les sous-secteurs des transports et décrivait un ensemble complet de principes régissant l'éligibilité des

Principales constatations et recommandations

Constatation clé N°1: L'assistance de la Banque a contribué à la mobilité et à l'accessibilité, mais rarement au niveau escompté.

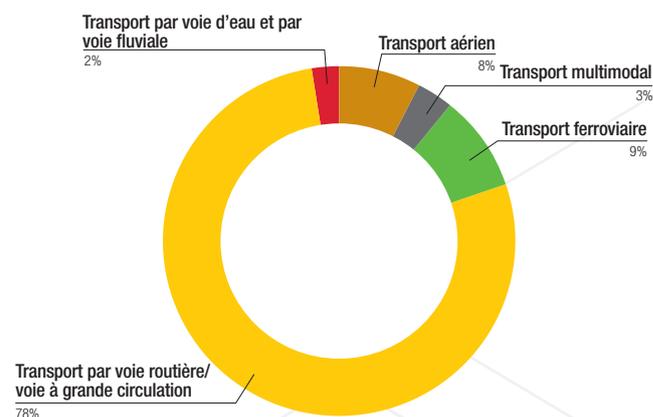
La réalisation des résultats du projet est le point fort de l'assistance de la BAD. Tous les projets évalués ont atteint ce premier niveau de résultats escomptés, que ce soit normalement ou au prix de l'augmentation du coût ou de la durée du projet. La contribution de la Banque au développement de la mobilité s'est vérifiée presque systématiquement par un taux de rentabilité économique interne (81 %) supérieur au coût d'opportunité du capital. L'appui de la BAD à l'amélioration des infrastructures de transport a libéré des forces du marché et les particuliers des contraintes insurmontables liées au transport. Ensemble, ces gains représentent une contribution inestimable au développement de l'Afrique. Cependant, les indicateurs de résultats à court terme présentés dans les cadres logiques des projets (25 %) ne répondent pas souvent aux attentes initiales. Ils sont restés vagues en raison de l'accent excessif mis sur la gestion des projets, par opposition à l'atteinte des résultats.

Évolution de la part du secteur des transports dans les engagements totaux de la Banque



propositions de pays à recevoir l'appui de la Banque. Toutefois, cette politique n'avait pas été utilisée lors de la sélection et de l'approbation des projets du secteur des transports. La politique des transports de la Banque n'avait pas non plus été mise à jour afin de prendre en compte les nouveaux développements et les besoins émergents dans ce secteur en Afrique depuis qu'elle avait été élaborée, elle devenait en outre obsolète. Le Département OITC (Transport et TIC) élaborait à ce moment une nouvelle politique et stratégie des transports assortie d'un plan d'action. Cette nouvelle politique des transports devait répondre aux nouveaux enjeux de développement de la politique du secteur des transports en Afrique, notamment la facilitation du transport régional, le développement des chaînes logistiques, la régulation du marché du transport routier de marchandises, la compétitivité du transport ferroviaire et la gouvernance dans la construction et la gestion des infrastructures et services de transport.

Part du transport par sous-secteur (engagements nets, 2000-2011)



L'évaluation a également révélé que les projets de corridors régionaux étaient confrontés à plusieurs difficultés en raison d'un manque de coordination entre les PMR bénéficiaires et il y avait peu de preuve que les résultats avaient été obtenus au niveau escompté. Cette étude a permis de constater que les résultats des initiatives régionales étaient proportionnels à l'engagement des PMR en faveur des projets et de l'intégration régionale en général : ils étaient prometteurs pour l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Est, mais beaucoup moins pour l'Afrique de l'Ouest. Pourtant, il était évident que la Banque avait appliqué avec succès les enseignements tirés de la mise en œuvre du projet du Corridor Bamako-Ouagadougou-Tema (BOAT) et de celui du Corridor central, comme en témoigne l'inclusion des études économiques et sectorielles (EES) visant à éclairer l'exécution du projet et contribuer à assurer un niveau approprié de coordination.

L'insuffisance des capacités des PMR n'avait pas fait l'objet d'une analyse ou d'une attention suffisante lors du lancement des projets et n'avait souvent été que partiellement abordée, en particulier pour les projets routiers. Malgré la faiblesse institutionnelle constatée dans le secteur des transports sur le continent, seulement 36 % des 129 projets de transport mis en œuvre entre 2001 et 2011 comportaient une composante relative au renforcement des capacités.

Les projets de partenariat public-privé (PPP) financés par la Banque et examinés lors de l'évaluation étaient souvent tributaires du contexte et des contraintes du marché. Ils étaient confrontés à plusieurs chocs exogènes (changement dans les chaînes logistiques du client, difficultés institutionnelles avec les pouvoirs publics et revers financiers liés à l'agitation sociale), mais leur exécution a suivi le cours normal sans modification majeure des contrats initiaux. En revanche, le facteur limitant de ces projets de la Banque a été l'absence d'un plan stratégique permettant de maximiser leur contribution à l'économie locale et l'obtention de résultats à un échelon supérieur, notamment au plan de l'intégration régionale, du développement du tourisme ou de la mobilité urbaine.

Constatation clé N°2 : Le mauvais fonctionnement des systèmes de protection et de maintenance des infrastructures limite la pérennité des résultats obtenus grâce aux projets financés par la Banque.

À l'exception des projets PPP, pour lesquels l'entretien est assuré pendant plus de 20 à 40 ans par le biais d'un accord contractuel, l'évaluation a permis de constater que la durabilité constituait une préoccupation majeure pour les projets du secteur des transports financés par la Banque, en particulier les projets routiers. Elle a révélé que seule une poignée de projets PMR et PPP comportant des tronçons réalisés ou réhabilités avec l'appui de la Banque ont



Recommandation : Adopter une approche globale et cohérente pour mettre en œuvre les neuf autres recommandations de l'évaluation :

- Les activités hors prêts telles que le dialogue sur les politiques et les études économiques et sectorielles, les réformes institutionnelles et le renforcement des capacités devraient être intégrées au concours de la Banque pour la construction d'infrastructures de transport.
- L'accent devrait être mis sur l'assistance multi-pays, qui combine le développement des infrastructures, la facilitation des transports, le développement institutionnel, l'harmonisation de la réglementation du marché du transport des marchandises et l'intégration de la chaîne logistique aux opérations ferroviaires et portuaires.
- La Banque devrait également se concentrer davantage sur les PPP grâce à une approche participative qui consiste à laisser le soin aux partenaires privés d'identifier des opportunités commerciales viables.

fait l'objet d'un entretien régulier à titre préventif.

L'étude a également révélé que les rapports d'évaluation des projets présentaient des analyses sommaires et optimistes de l'efficacité des systèmes d'entretien routier dans les PMR et n'abordaient pas la problématique de la durabilité sur le fond. Toute réflexion sur l'entretien se limitait au coût récurrent induit

par les projets et leur impact sur le budget d'entretien des PMR. L'étude a estimé que la base de connaissances de la Banque en matière de protection d'infrastructures et de capacité de maintenance était limitée au niveau de chaque pays.

Le processus d'amélioration des systèmes d'entretien routier a porté principalement sur la mobilisation des ressources (mise en place des fonds routiers) et n'a pas mis l'accent sur le renforcement de la capacité d'absorption de l'administration et du secteur privé ou sur le contrôle de la qualité attendue des organismes routiers.

Dans les rares cas où les projets induisaient une légère augmentation de ressources pour l'entretien des routes, les effets sur l'état du réseau routier étaient limités par la faible capacité d'absorption due à l'inefficacité des administrations routières et au manque d'expérience des industries de construction locales naissantes, qui ont parfois été paralysées par les défaillances du marché. Les projets ne comportaient pas toujours des activités hors prêts qui permettaient de résoudre le problème de la faible capacité d'absorption de l'administration et de l'industrie locale de la construction. Les enseignements tirés de l'importance de telles activités hors prêts avaient déjà été appliqués par la BAD dans la mise en œuvre de nouveaux projets régionaux tels que le Corridor central, qui a pris en compte la capacité de maintenance dans le dialogue sur les politiques.

Constatation clé N°3 : Les défaillances du marché dans les services de transport et l'industrie de la construction absorbent une part substantielle des avantages économiques de l'assistance de la Banque.

Les défaillances du marché et les questions de gouvernance dans les opérations du secteur des transports constituent des obstacles aux efforts visant à réduire les prix élevés du transport, un impératif pour le développement de l'Afrique. Presque partout sur le continent, l'expérience a démontré à maintes reprises que diverses formes de défaillance du marché, comme la cartellisation et les questions de gouvernance (corruption des administrations douanières, barrages routiers) créent des distorsions du marché et empêchent les bénéficiaires visés de profiter des avantages des projets du secteur des transports (tels que la réduction des coûts d'exploitation des véhicules).

Les défaillances du marché dans l'industrie de la construction entravent également le développement des infrastructures de transport. La capacité des organismes d'exécution à mettre en œuvre des projets de la Banque selon les délais et le coût convenus est limitée, non seulement en raison de l'augmentation du coût des matériaux de construction, mais aussi du fait de la cartellisation des quelques entreprises existantes du secteur et de la mauvaise gestion

Le contrôle de la charge à l'essieu s'est avéré être une question centrale dans la plupart des projets routiers, mais n'a pas pour autant entraîné l'élaboration complète de nouvelles politiques et règlements dans les PMR, notamment avec l'acquisition des équipements appropriés de pesage. Dans la plupart des cas, les PMR se sont heurtés à la résistance des importateurs, des grossistes et des camionneurs. L'exécution des projets à la Banque ne met pas suffisamment l'accent sur les décisions politiques ayant des conséquences sociales ou politiques importantes. Cette situation a récemment commencé à évoluer dans le bon sens, grâce aux efforts conjugués des partenaires de développement.

Recommandation : Améliorer la durabilité :

- La protection et la maintenance des infrastructures devraient être au centre des priorités à tous les stades du cycle de projet et lors des activités hors prêts telles que le dialogue sur les politiques et le renforcement des capacités. Cet appui devrait être sectoriel et veiller à ce que la question de la réforme du secteur public et les faiblesses dans la gestion des finances publiques soient abordées de manière systématique.
- La pérennité des résultats obtenus devrait être surveillée après l'achèvement d'un projet financé par la BAD. Ce suivi à long terme devrait être incorporé dans le système de suivi des PMR au niveau des programmes sectoriels afin de s'assurer que les résultats obtenus sont correctement évalués.

des fonds, y compris la corruption. Ces facteurs essentiels n'ont pas été pris en compte par les projets de la Banque, ni évoqués dans le dialogue sur les politiques ou dans les EES centrées sur les pays.

Recommandation : Donner les mêmes chances à tous :

- Les activités qui visent à donner les mêmes chances à tous les acteurs du secteur privé et à assurer l'application d'une réglementation appropriée le long de la chaîne logistique devraient être intégrées dans tous les projets afin de permettre des ajustements de prix lorsque les coûts d'exploitation sont réduits grâce aux interventions de la Banque.
- La Banque devrait également veiller à ce qu'un marché concurrentiel et équitable existe dans l'industrie de la construction grâce à un appui technique aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'à leurs organisations intermédiaires et en permettant l'accès à des fonds suffisants, aux mécanismes de passation des marchés et de supervision.

Constatation clé N°4: Ni le dialogue sur les politiques, ni les autres activités hors prêts n'ont été mobilisés dans la mesure nécessaire pour contribuer de manière significative à la réalisation durable des objectifs poursuivis par l'assistance de la Banque.

Les projets dans le secteur des transports n'ont généralement pas été utilisés pour promouvoir le dialogue sur les politiques de transport. Même si cela représente souvent une part importante des plans d'investissement nationaux, l'assistance de la Banque n'a pas été perçue par les PMR comme une opportunité ou une obligation d'engager un dialogue sur les politiques actuelles ou nouvelles. Les projets de la Banque auraient pu être exploités comme des occasions pour discuter de questions importantes liées au secteur des transports tels que la maintenance, l'optimisation des ressources consacrées aux travaux, les faiblesses institutionnelles et le devoir de responsabilité.

En général, la contribution de la Banque au développement du secteur des transports par le biais des activités hors prêts a été marginale. La Banque n'a réalisé des EES et le dialogue sur les politiques que dans le cadre de son plus récent projet de corridor régional. La décentralisation a contribué à cet égard à mettre davantage l'accent sur les activités hors prêt.

Constatation clé N°5: Les pratiques d'évaluation axées sur les résultats et mises en œuvre à ce jour n'ont pas été suffisantes pour améliorer la performance des projets financés par la Banque.

La Banque a eu du mal à démontrer la réalisation de résultats à court terme. Ces difficultés s'expliquent par les lacunes recensées dans les étapes d'identification et d'évaluation, puis renforcées par les pratiques relatives à l'exécution des projets. La qualité des cadres logiques de l'échantillon des projets approuvés est inégale. Ces cadres identifient rarement des indicateurs de résultats à court terme quantitatifs et assortis de délais ; le plus souvent, des déclarations vagues sont présentées au sujet de l'impact des projets sur l'agriculture, l'intégration régionale et les investissements publics avec peu d'éléments justificatifs crédibles.

Cette question a été récemment abordée pour ce qui est de la conception des projets grâce à des initiatives telles que le Groupe de travail interne, qui œuvre à l'instauration au sein de l'institution d'une culture de la cohérence. Les indicateurs sectoriels de base sont en cours d'intégration et la qualité des cadres logiques s'améliore.

Toute évaluation des résultats obtenus a généralement été reportée à l'achèvement du projet. Le suivi des résultats obtenus a souvent été confié aux organismes d'exécution, qui ont aussi généralement été incapables de fournir des données de base suffisantes. Par ailleurs, l'évaluation des résultats obtenus prend généralement fin une fois que la Banque cesse son implication

La Banque ne dispose apparemment pas de suffisamment de compétences en matière d'élaboration de politiques de transport et de conduite de dialogue sur ce domaine, ainsi que sur le plan du développement institutionnel. Le recrutement des consultants n'est pas encore devenu une pratique courante. L'expérience et les compétences sont concentrées sur le sous-secteur routier, délaissant largement les autres modes de transport et le dialogue sur les politiques.

Recommandation: Prendre en compte le dialogue sur les politiques:

- La Banque devrait renforcer sa contribution à l'instauration d'un dialogue constructif dans les PMR par le biais d'EES ciblées et stratégiques dans le secteur des transports en les reliant à la SSATP, au PIDA et à d'autres initiatives qui soutiennent la planification et l'élaboration des politiques des transports

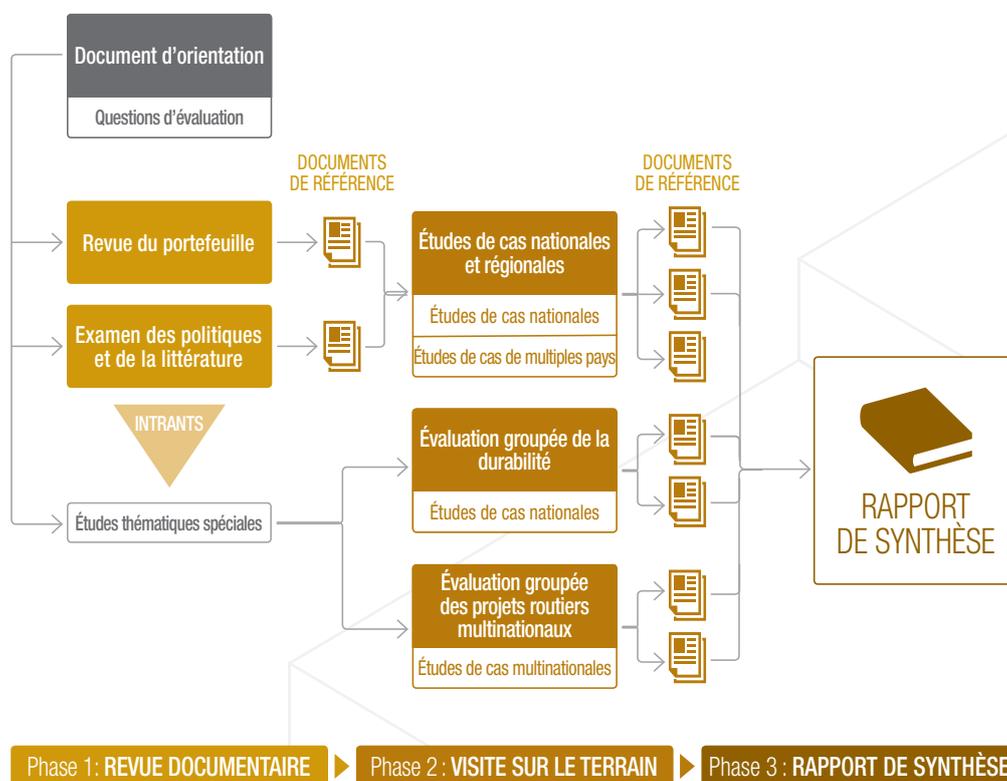
administrative dans un projet. Dans les projets récemment approuvés, la collecte et le suivi des données de référence sont incorporés au projet dans le cadre d'un contrat indépendant ou sont intégrés dans les services de supervision de la construction, avec pour objectif d'aider l'organisme d'exécution dans ces domaines et à renforcer leurs capacités.

Les membres du personnel de la Banque continuent d'exiger un appui dans la mise en œuvre du suivi axé sur les résultats, en particulier en ce qui concerne les principes directeurs de ce type de suivi (compréhension de la chaîne d'effets) et de sa pratique (conception d'indicateurs et de systèmes de suivi et d'évaluation).

Recommandation: Améliorer les systèmes de suivi et d'évaluation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Banque :

- La performance des projets doit être évaluée selon des indicateurs objectivement vérifiables. Une attention particulière devrait être accordée à la réalisation de résultats à court terme lors des évaluations de la performance globale.
- La Banque devrait également améliorer la qualité des indicateurs de résultats à court terme au niveau des projets en veillant à ce qu'ils soient pertinents, précis, ciblés et assortis de délais et qu'ils permettent de renforcer les systèmes de suivi sous-sectoriels dans les pays. ■

Aperçu de l'évaluation d'IDEV concernant le secteur des transports en Afrique (2000–2011)



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

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

