

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



BENIN

PROJET DE DEVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS

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

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

9 août 20

TABLE DES MATIERES

Equivalences et abréviations	(i)
Préface	(ii)
Données de base du projet	(iii-iv)
Chapitre I. RESUME DE L'EVALUATION	1
Chapitre II. CONTEXTE	5
2.1 Contexte économique national	5
2.2 Historique des opérations de la Banque	5
2.3 Formulation du projet	6
2.4 Bien fondé du projet	6
2.5 Objectifs et portée à l'évaluation	7
2.6 Dispositions financières	7
2.7 Méthodologie et approche de l'évaluation	8
Chapitre III. REALISATIONS DU PROJET	8
3.1 Mise en vigueur du prêt	8
3.2 Modifications de l'envergure du projet	8
3.3 Calendrier d'exécution	8
3.4 Communication de rapports	8
3.5 Acquisition des biens et services	9
3.6 Coûts du projet	9
3.7 Sources de financement et décaissements	9
3.8 Application des conditions et dispositions de l'accord de prêt	10
Chapitre IV. EVALUATION DE LA PERFORMANCE	11
4.1 Performances à l'exploitation	11
4.2 Performance financière	13
4.3 Performance économique	16
4.4 Performance institutionnelle et sociale	16
4.5 Impact sur la population féminine et sur l'environnement	18
4.6 Performances des consultants, entrepreneurs, fournisseurs et Emprunteur	19
4.7 Performance du Groupe de la Banque	19
Chapitre V. DURABILITE DU PROJET	19

Chapitre VI.	NOTATION DE LA PERFORMANCE	20
6.1	Performance à l'exécution	20
6.2	Performance de la Banque	20
6.3	Résultats du projet	20
Chapitre VII.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	21
7.1	Evaluation globale	21
7.2	Rétroaction et recommandations	21
7.3	Actions de suivi	23

ANNEXES

	Nombre de pages	
1.	Matrice d'actions de suivi	2
2.	Matrice rétrospective	2
3.	Performances de l'exécution	1
4.	Performance de la Banque	1
5.	Résultats du projet	2
6.	Résultats d'exploitation et bilans financiers de l'OPT	1

 Ce rapport a été rédigé par Mme Z. Khorsi, expert chargé de post-évaluation à OPEV et par un consultant expert en Télécommunications, à la suite de la mission qu'ils ont effectuée au Bénin, en juillet 1999. Toute question relative au présent rapport devra être adressée à Monsieur G.M.B. KARIISA, Directeur OPEV, poste 4052.

EQUIVALENCES, SIGLES, ET ABREVIATIONS**EQUIVALENCES MONETAIRES**

Unité monétaire	:	Franc CFA
	1 F CFA	= 0,01 F Français
REP déc. 80	1 UC	= 380,318 F CFA
RAP mars 98	1 UC	= 796,014 F CFA
REPP décembre 99	1 UC	= 889,786 F CFA

MESURES

Watt (W)	:	Unité de puissance
1 Kilowatt (kW)	=	1000 Watt
Hertz (Hz)	:	Unité de fréquence
1 Giga hertz (GHz)	=	10 ¹² Hz
1 kilomètre (km)	=	10 ³ m = 0,612 mile
1 mètre (m)	=	3,29 feet (ft)

EXERCICE BUDGETAIRE1^{er} Janvier - 31 décembre**SIGLES ET ABREVIATIONS**

AFD	Agence française de développement
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
CAA	Caisse autonome d'amortissement
Dev	Devises étrangères
FAD	Fonds africain de développement
FSN	Fonds spécial du Nigeria
GB	Gouvernement béninois
LP	Ligne principale
MI	Monnaie locale
MUC	Million d'unités de compte
ND	Non déterminé
NE	Non existant
OPT	Office des postes et télécommunications
SO	Sans objet
TRE	Taux de rentabilité économique
TRF	Taux de rentabilité financière
UC	Unité de compte de la Banque
UIT	Union internationale des télécommunications
USD	Dollar des Etats-Unis

PREFACE

1. Le présent rapport d'évaluation de performances de projet (REPP) concerne le projet de Développement des télécommunications du Bénin, pour le financement duquel la Banque a approuvé, le 18 avril 1990, un prêt FAD de 6,93 MUC et un prêt FSN de 7,00 MUC qui furent respectivement signés en novembre et en mai 1990 et mis en vigueur le 21 juillet 1992. Ces prêts étaient rétrocédés à l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) ; bénéficiaire et agence d'exécution du projet.
2. Le projet s'inscrit dans les actions d'urgence du programme d'investissements prioritaires (88-93) défini à partir du plan directeur des télécommunications (1985-2005) élaboré avec l'aide du PNUD. L'objectif sectoriel du projet est d'améliorer la qualité de service en fournissant une plus grande accessibilité des services de base aux populations urbaines et rurales, et de contribuer à l'amélioration de l'efficacité et de la compétitivité des opérateurs économiques. Son objectif spécifique est de satisfaire la demande additionnelle jusqu'en 1995, notamment celle de Porto-Novo, et de renforcer la capacité financière et institutionnelle de l'OPT.
3. Le projet a été exécuté avec un retard de plus de cinq ans, consécutif aux lenteurs administratives au sein de l'OPT et du gouvernement qui ont retardé la mise en vigueur des prêts (14 et 19 mois), aux sanctions auxquelles le pays a été soumis, et aux problèmes de disponibilités des fonds du FAD V. Ce retard dans l'achèvement du projet a été préjudiciable au coût en monnaie locale qui a augmenté de 4,8% du fait de la dévaluation du franc CFA, et aux performances du projet, puisque la résorption du retard dans la satisfaction de la demande n'a été que partiellement réalisée. Les composantes du projet ont été globalement bien exécutées et les équipements fonctionnent de façon satisfaisante. Les performances économique, financière et institutionnelle du projet sont également satisfaisantes et les perspectives de durabilité sont bonnes.
4. La qualité du rapport d'achèvement du projet (RAP), dont la distribution coïncide avec celle du présent rapport, est jugée satisfaisante, mais l'insuffisance de renseignements notamment sur l'état d'avancement de la restructuration sectorielle a justifié une mission d'évaluation de performances pour compléter les analyses développées dans le RAP.
5. Le présent rapport a été rédigé sur la base des résultats de la mission d'évaluation des performances effectuée en juillet 1999 et se réfère aux rapports d'évaluation et d'achèvement du projet. Il porte sur l'évaluation des performances du projet et notamment sur le degré de réalisation des objectifs, des performances opérationnelles et institutionnelles ainsi que sur la durabilité de ses effets. Il en tire les conclusions et leçons et formule des recommandations à l'Emprunteur et au Groupe de la Banque pour la consolidation des avantages du projet et pour le développement du secteur. L'évaluation rétrospective a consisté à comparer les résultats du projet et moyens mis en place, à ceux fixés à son évaluation.
6. Les commentaires recueillis à la suite de la transmission de ce rapport à l'OPT ainsi qu'aux départements de la Banque concernés feront l'objet d'un addendum à cette version du rapport.

DONNEES DE BASE DU PROJET**Données préliminaires**

1. Pays : Bénin
 2. Projet : Projet de Développement des télécommunications du Bénin
 3. N° des prêts : F/BEN/TEL/90/22
 N/BEN/TEL/90/01
 4. Emprunteur : Gouvernement de la République du Bénin
 5. Bénéficiaire : Office des Postes et Télécommunications du Bénin
 6. Organe d'exécution : Office des Postes et Télécommunications du Bénin

A. Données de base des prêts

	FAD	Prévu	Réel
1. Montant du prêt en UC		6.926.311	6.564.042
2. Taux d'intérêt		1% de la onzième à la vingtième année, et 3% chaque année par la suite	
3. Commission d'engagement %		0,75%	0,75%
4. Délai de remboursement y compris un différé d'amortissement de 10 ans		50 ans	50 ans
5. Approbation du prêt		-	18 avril 1990
6. Signature		-	30 novembre 1990
7. Date de mise en vigueur		avant le 29 mai 1991	14 juillet 1992

	FSN	Prévu	Réel
8. Montant du prêt en MUC		7,00	6,911
9. Taux d'intérêt		4%	4%
10. Commission d'engagement		0,75%	0,75%
11. Délai de remboursement y compris un différé d'amortissement de 5 ans		20 ans	20 ans
12. Approbation du prêt		-	18 avril 1990
13. Signature		-	30 mai 1990
14. Date d'entrée en vigueur		avant le 29 novembre 1990	30 juin 1992

B. Données de base du projet

	<u>LIBELLE</u>	<u>PREVU</u>			<u>REEL</u>				
		Dev	MI	Total	Dev	MI	Total	%	
1.	Coût total (MUC)	15,48			14,78				
2.	Plan de financement (MUC)	Dev	MI	Total	Dev	MI	Total	%	
	FAD	6,92	-	6,92	6,43	-	6,43	43,5	
	FSN	7,00	-	7,00	6,72	-	6,72	45,5	
	OPT	-	1,56	1,56	-	1,64	1,64	11,0	
	Total	13,92	1,56	15,48	13,14	1,64	14,78	100,0	
3.	Préparation	:							-
4.	Evaluation	:							mars/avril 1988, réévalué en janvier 1990
5.	Date effective du 1 ^{er} décaissement	:							FAD: 30/10/92 FSN: 24/293
6.	Date limite du dernier décaissement	:							FAD et FSN : 30/6/95
7.	Date effective du dernier décaissement	:							FAD: 29/9/97 FSN: 06/01/98
8.	Date réelle de démarrage des travaux	:							juillet 92
9.	Date réelle d'achèvement des travaux	:							novembre 1998

C. Indicateurs de performance

1.	Ecart de coûts du projet	:	- 4,5% et reliquat de 0,779 MUC sur prêts
2.	Durée d'exécution du projet	:	5 ans
3.	Décalage de la mise en vigueur	:	FSN +19 mois et FAD +14 mois
4.	Nombre de prorogation	:	3
5.	Décalage de la date de démarrage des travaux	:	18 mois
6.	Décalage de la date d'achèvement	:	67 mois
7.	Etat d'exécution du projet	:	Achevé
8.	Performance de l'exécution	:	insatisfaisante
9.	Performance de la Banque	:	insatisfaisante
10.	Résultats	:	satisfaisante

D. Missions

N°	Types	Nombre	Dates	Nbre de personnes	de Hommes/Semaine
1.	Evaluation	1	mars-avril 1988	2	4
2.	Réévaluation	1	janvier 1990	1	1,5
3.	Supervision	1	décembre 1991	1	2
		1	avril 1994	1	2
		1	mai 1996	1	2
		1	décembre 1997	1	2
4.	RAP	1	mars 1999	1	2
5.	REPP	1	juillet 1999	2	3
Total		8			18,5

E. Décaissements des prêts (en milliers d'UC)

Années	Evaluation				Réalisation			
	FAD	FSN	OPT	Total	FAD	FSN	OPT	Total
1991	3.951	2.046	397	6.393	-	-	-	-
1992	2.477	4.227	911	7.635	711	-	-	711
1993	494	708	253	1.455	1.110	2.543	327	3.980
1994					1.959	625	246	2.830
1995					1.601	1.088	164	2.853
1996					856	1.555	409	2.820
1997					189	845	264	1.299
1998					-	60	227	287
Total	6.922	7.000	1.560		6.426	6.717	1.637	14.780

F. Principales entreprises et travaux exécutés : Voir RAP Annexe 10

G. Autres projets du secteur financés par le groupe de la Banque

Nom du projet	Caractéristique des Prêts		Situation des		
	Approbation	Montant (MUC)	Projets	RAP	REPP
Plan national d'Amélioration de Maintenance (pnam)	26/10/87	10,72	Achevé	Août 96	Août 99
Etude de télécommunications rurales et téléphonie cellulaire	09/05/93	0,69	Achevé	SO	SO

I. RESUME DE L'EVALUATION

1.1 Objectifs et portée

1.1.1 Le présent rapport d'évaluation de performances de projet (REPP) porte sur le projet de Développement des communications du Bénin, qui fut identifié en novembre 1987 à la présentation du Plan directeur des télécommunications aux bailleurs de fonds et évalué en avril 1988. Ce n'est qu'en avril 1990, après la levée des sanctions frappant le pays, que le Groupe de la Banque a approuvé son financement à hauteur de 13,92 MUC, sous les prêts FAD et FSN de, respectivement, 6,93 et 6,56 MUC. La Banque finançait les 90% du coût du projet estimé à 15,483 MUC, soit l'ensemble des dépenses en devises, et l'OPT les 10% restants pour couvrir l'ensemble des dépenses en monnaie locale. La durée des travaux était estimée à 3,5 ans et l'agence d'exécution était l'OPT.

1.1.2 Le projet devait, sur le plan sectoriel, contribuer à l'extension de la couverture du pays en services de base de télécommunications ; par ses objectifs spécifiques il devait satisfaire la demande additionnelle de Porto-Novo et contribuer à l'amélioration de la qualité de service ainsi qu'au redressement de la situation financière de l'OPT.

1.1.3 Le projet comprend le réaménagement des réseaux locaux de Porto-Novo, l'acquisition et l'installation d'équipements de transmission, le recrutement d'un Ingénieur-conseil pour la supervision de travaux et d'un cabinet d'audit externe, la formation de 40 ingénieurs et techniciens ainsi que l'acquisition d'une station FH école pour le renforcement du centre de formation, et enfin l'acquisition de 3 véhicules et de matériel de bureau pour la cellule de gestion du projet. La rentabilité financière attendue du projet était satisfaisante et de 20,27%.

1.2 Performance de l'exécution

1.2.1 La performance à l'exécution est jugée insatisfaisante marquée par : (i) un retard de plus de 5 ans pour son achèvement, et de 14 et 19 mois pour l'entrée en vigueur des prêts, (ii) des lenteurs administratives, une ignorance des règles de procédure de la Banque en matière d'acquisition des biens et services ainsi qu'un manque de rigueur dans la gestion des marchés, (iii) la mise à l'écart des cellules de gestion et de coordination mises en place par le projet. La communication à la Banque des rapports trimestriels fut irrégulière et l'audit des comptes du projet ne fut pas réalisé.

1.2.2 Le projet est réalisé avec une économie de l'ordre de 4,5% sur le coût total et un reliquat de l'ordre de 783.000 UC dont on recommande l'annulation. Le Groupe de la Banque a financé le projet à concurrence de 13,14 MUC, couvrant toutes les dépenses en devises, et l'OPT à hauteur de l'équivalent en monnaie locale de 1,64 MUC, soit respectivement 89 et 11% du coût du projet. Les dispositions relatives à l'acquisition des biens et services ont été généralement bien suivies et en dehors de certaines lenteurs de part et d'autre, aucun incident notable n'est à signaler dans les décaissements du prêt.

1.3 Performance institutionnelle

Le projet comprenait des actions de formation et d'assistance technique aux services financiers qui ont été réalisées de façon satisfaisante ; par contre les cellules de coordination et de gestion, mises en place dans le cadre du projet pour aider l'OPT dans la gestion de l'exécution du projet, n'ont jamais fonctionné. La capacité institutionnelle de l'OPT s'est améliorée entre les actions précédemment citées et celles mises en place dans le cadre du projet PNAM, dont l'exécution a précédé de peu celle du présent projet. De gras efforts restent à fournir cependant pour rééquilibrer la structure du personnel. Le projet de réforme du secteur est en cours de définition.

1.4 Résultats et performances

1.4.1 A l'exception de la station côtière, la qualité et le fonctionnement des équipements mis en place sont satisfaisants et les objectifs techniques du projet sont partiellement mais largement satisfaits. L'objectif assigné au réseau local de Porto-Novo est réalisé à hauteur de 88 % (5064 connexions contre 5749 prévues), saturé dès son entrée en fonctionnement. Les équipements de la composante transmission ont permis le désenclavement de 19 localités rurales malgré quelques perturbations conséquentes à un système de secours inadéquat d'approvisionnement en énergie. La station maritime, dont la réception définitive n'est toujours pas prononcée, fonctionne sans sécurité en alimentation électrique ce qui peut être préjudiciable pour la durabilité des équipements.

1.4.2 La qualité de service et les performances du réseau téléphonique du Bénin se sont bien améliorées grâce à la mise en place du PNAM et du programme d'investissements prioritaires dont fait partie le présent projet mais elles restent, de façon générale, insuffisantes. La densité téléphonique actuelle de 0,6 LP/100 habitants est au niveau de la moyenne de la sous-région sub-saharienne (0,4%) mais inférieure à la moyenne africaine estimée à 1,7% et encore loin de l'objectif de 1% fixé pour 2002. Le taux de signalisation des dérangements de 5,4% est insatisfaisant et inférieur à l'objectif fixé de 4% ; les vitesses de relève des dérangements et la fluidité du trafic sont toujours faibles alors que le taux de satisfaction de la demande se dégrade et que la liste d'attente avoisine les 13.700 demandes.

1.4.3 Sur le plan opérationnel, le ratio d'exploitation s'est amélioré et évolue, quoique de façon erratique, entre 70 et 60%, laissant une marge nette variant autour de 25%, et la productivité du personnel qui est de 21,5/1000 LP en 1998, est très satisfaisante et supérieure à l'objectif de 108 agents/1000 LP. La structure financière de l'OPT est globalement équilibrée et les ratios d'endettement à long terme, d'équilibre financier et de liquidité immédiate sont à des niveaux satisfaisants tandis que la rentabilité des immobilisations nettes atteint un niveau satisfaisant à partir de 1996, supérieur à 10%. La rentabilité financière du projet s'établit à 26,5%, supérieure au taux de 20,3% calculé à l'évaluation.

1.4.4 Les performances des consultants, entreprises et fournisseurs ont été satisfaisantes, à l'exception de celles du fournisseur des équipements de protection et d'énergie de la Station côtière, alors que celles de l'Emprunteur, de l'Agence d'exécution et de la Banque ont été jugées insatisfaisantes.

1.5 Durabilité

Le projet a bien contribué au développement de la capacité technique et institutionnelle et ses équipements s'intègrent bien aux réalisations parallèles ou récentes de l'OPT qui viennent conforter les acquis du projet en termes de qualité et de développement de services. Les perspectives de durabilité des effets du projet sont bonnes et s'appuient sur l'amélioration régulière de la situation financière de l'OPT, la poursuite du programme de modernisation et d'extension du réseau, des actions de restructuration interne, et par la volonté affichée d'entreprendre une réforme radicale du secteur. Les mesures supplémentaires identifiées pour asseoir cette pérennité sont celles relatives à la rationalisation et à réadaptation des ressources humaines et du système de maintenance, à la technologie numérique.

1.6 Impact du projet

Le projet qui couvrait un pôle économique et urbain important ainsi que plusieurs zones rurales, a directement contribué au développement de l'activité économique en améliorant l'efficacité des opérateurs économiques et en participant au désenclavement du pays. L'amélioration de la qualité de service a contribué par ailleurs à l'amélioration de la

qualité de vie et de l'environnement des populations concernées. On ne signale aucun effet négatif majeur sur l'environnement et sur l'intégration des femmes au développement.

1.7 Conclusions

Malgré une performance insatisfaisante à l'exécution, la performance globale du projet est satisfaisante et les perspectives de pérennité de ses effets sont bonnes. Les objectifs du projet sont en majeure partie réalisés et, à l'exception de la station côtière, les équipements fonctionnent de façon satisfaisante. Les perspectives de pérennité des effets du projet sont renforcées par l'amélioration de la situation financière de l'OPT et de sa capacité institutionnelle, mais restent encore tributaires de la restructuration du secteur.

1.8 Rétroactions et recommandations

1.8.1 Leçons

Les enseignements suivants sont tirés de l'évaluation des performances du projet de Développement des communications du Bénin :

- i/ le retard dans la mise en vigueur des prêts devient récurrent ; il est préjudiciable au respect du calendrier d'exécution du projet concerné (voir § 3.1 & 3.3) ;
- ii/ un retard important à l'exécution d'un projet peut obérer, partiellement ou totalement, la pertinence de ses objectifs et donc sa conception (voir § 2.3.2, 3.5 & 4.1.3) ;
- iii/ l'absence de réévaluation approfondie du projet, à la suite de l'important retard au démarrage de son exécution, a entraîné la saturation des équipements dès leur entrée en exploitation et écourté la durabilité de ses effets (voir § 2.3.2) ;
- iv/ la dissolution des cellules de coordination et de gestion du projet, avant la fin de son exécution, devient également récurrente à l'OPT ; elle a nuit à la bonne gestion de son exécution ainsi qu'à la bonne conservation de ses archives (voir § 3.4, 3.8 & 4.1.8) ;
- v/ le manque de rigueur dans la gestion du projet et de ses marchés a été source de retard et de désorganisation de l'ordonnancement de l'exécution du projet (voir § 3.3 & 3.5) ;
- vi/ l'absence de critères et d'indicateurs de performance peut nuire à la qualité du processus de supervision du projet en limitant son champ d'investigations et les actions correctives aux écarts constatés (voir § 2.5.2 & 4.1.1) ;
- vii/ les insuffisances dans la supervision aggravent l'impact négatif du manque de rigueur dans la gestion de l'exécution (voir § 3.4).

1.8.2 Recommandations

Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé

Au Gouvernement et à l'OPT de :

- i/ déterminer les contraintes structurelles à la mise en vigueur, dans les temps impartis, des accords de prêts de la Banque et, pour les projets à venir, définir les conditions et dispositions pratiques nécessaires à la levée de ces contraintes (voir § 3.1 & 3.3) ;
- ii/ respecter les dispositions prises en accord avec la Banque pour la gestion des projets et notamment le maintien et l'utilisation des cellules de gestion et de coordination sur toute la durée de leur exécution (voir § 4.1.8) ;
- iii/ prendre les dispositions nécessaires pour éliminer de la fourniture des biens et services, les fournisseurs dont les performances et la qualité des prestations se sont avérées insatisfaisantes et contraire aux règles et déontologie de leur métier (voir § 4.1.2, 4.1.5 & 4.6.2) ;

- iv/ appliquer scrupuleusement les clauses et conditions des marchés en faisant jouer, le cas échéant, les pénalités contractuelles (voir § 4.6.3) ;
- v/ faire jouer toutes les dispositions contractuelles afin que le fournisseur défaillant sur la station côtière procède au remplacement des équipements mis en cause et à la réception définitive des installations fournies (voir § 4.1.5) ;
- vi/ veiller à l'étude et à la mise en place du système adéquat de secours pour l'alimentation électrique des liaisons rurales (voir § 4.1.6) ;
- vii/ veiller à la restructuration du système de maintenance afin de l'adapter aux exigences des équipements de technologie numérique (voir § 5.3) ;
- viii/ mettre à disposition de l'office une structure du personnel plus rationnelle en veillant au remplacement rapide du personnel proche de la retraite, par un personnel plus qualifié et plus réceptif aux nécessités de la technologie numérique (voir § 5.3) ;
- ix/ poursuivre les actions de réorganisation et de renforcement de la capacité institutionnelle de l'office afin d'en consolider la structure financière, améliorer la rentabilité des investissements, et assurer la pérennité du patrimoine (voir § 5.4 & 4.2.4) ;
- x) veiller à améliorer la coordination des différentes structures récemment mises en place, en l'adossant notamment à un système d'information performant (voir § 4.4.2) ;
- xi) poursuivre et accélérer au besoin le processus de restructuration du secteur, et dans ce cadre :
 - définir un plan d'actions assorti d'un calendrier précis pour la séparation des activités postes et télécommunications et,
 - geler, jusqu'à l'adoption des lois et textes réglementaires et la mise en place de l'organe de réglementation, l'attribution de licences d'exploitation de réseaux cellulaires et les investissements d'envergure sur le réseau fixe (voir § 4.4.4, 4.4.5 & 5.5).

A la Banque de :

- i/ veiller au respect de l'élaboration de la matrice de cadre logique et de la qualité et fiabilité de ses données tout au long du cycle du projet (voir § 2.5.2 & 4.1.1) ;
- ii/ veiller, lors de l'évaluation d'un projet, à prendre les dispositions nécessaires à la satisfaction des conditions de mise en vigueur de prêt dans le délai imparti (voir § 3.1 & 3.3) ;
- iii/ développer les directives opérationnelles en matière d'évaluation en y intégrant notamment des outils spécifiques d'étude de marché (voir § 2.4.1, 4.13 & 4.7) ;
- iv/ procéder à la réévaluation détaillée et, au besoin, à la révision de la conception d'un projet ayant subi un retard important au démarrage ou en cours d'exécution (voir § 2.3.2 & 3.3) ;
- v/ veiller à la formation des gestionnaires de projets aux diverses règles de procédures de la Banque (voir § 3.3 & 4.7) ;
- vi/ veiller au maintien et au bon fonctionnement des cellules de gestion de l'exécution des projets (voir § 4.1.8 & 4.7) ;
- vii/ développer et renforcer l'application des directives concernant la fréquence, les objectifs et contenu des missions de supervision, notamment en ce qui concerne le suivi et la relance systématique de la réalisation des conditions de l'accord de prêt et de l'audit des comptes du projet et le cas échéant, l'application des sanctions prévues en la matière (voir § 3.4, 3.5, 4.1.8 & 4.7) ;

viii/ annuler le reliquat du prêt après vérification et arrêt définitif de son montant (voir § 3.6) ;

ix/ participer activement et effectivement aux exercices de restructuration du secteur des télécommunications dans les pays régionaux et notamment dans celui en cours au Bénin (voir § 4.4.6).

1.9 Actions de suivi

En plus des actions communes à tous les projets et concernant le renforcement des directives opérationnelles en matière d'étude, d'évaluation et de suivi des projets, l'évaluation rétrospective préconise (i) au niveau de l'OPT, de poursuivre les actions de restructuration interne et de renforcement institutionnel, de procéder au renouvellement du personnel proche de la limite d'âge et à la réadaptation du système de maintenance à la nouvelle technologie, et (ii) à la Banque de s'impliquer dans les processus de restructuration sectorielle des pays et au Bénin en particulier. Ces actions sont détaillées dans la matrice d'actions en annexe 1, du présent rapport.

II. CONTEXTE

2.1 Contexte économique national

2.1.1 L'économie très ouverte du Bénin, pays classé PMA, se caractérise par l'étroitesse de son marché et de sa base productive, des ressources naturelles rares, et un capital humain insuffisamment valorisé. A partir de 1990, avec la mise en place d'un programme de réformes macro-économiques et sectorielles, et le désengagement progressif de l'état des activités productives, le taux de croissance moyen annuel du PIB, en termes constants, est de 4,5% entre 1991 et 1995, et de 5,5% en 1996. L'inflation est contenue à 2,7% par an jusqu'au choc de la dévaluation du F.CFA où l'on enregistre un taux de 39% pour l'année 1994 ; il retombe à 5% en 1996. Les réformes structurelles actuellement mises en place visent à promouvoir le secteur privé et à améliorer les services publics alors que sur le plan social, la priorité est donnée à la lutte contre la pauvreté et met l'accent sur le développement rural et la création d'emploi notamment à travers un programme de travaux à haute intensité de main-d'œuvre.

2.1.2 Le monopole des services publics des postes et télécommunications au Bénin, est dévolu à l'Office des postes et télécommunications (OPT), entreprise publique autonome depuis 1989 et sous tutelle du Ministère de la culture et des télécommunications. Le secteur des télécommunications, à l'instar de celui de la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, se caractérisait alors par une importante demande non-satisfaite (37%), un taux de pénétration national (0,3 LP/100 habitants) très faible et inégalement réparti, une qualité de service peu satisfaisante et une gestion peu performante avec notamment un indice de productivité du personnel de 108 agents/1.000 LP, supérieur à la moyenne africaine de 60/1000.

2.1.3 Pour lever notamment les contraintes de saturation des centraux et réseaux locaux, de désenclavement de zones rurales et de liaisons internationales, un plan directeur de développement (1986-2005) a été défini avec l'appui du PNUD, parallèlement à la mise en place du Plan national d'amélioration de la maintenance (PNAM) financé par la Banque. Un programme d'investissements prioritaires 1988-1993 d'un montant de 60 millions d'USD, en a été extrait pour satisfaire la demande des grands centres économiques et urbains de Cotonou et Porto-Novo.

2.2 Historique des opérations de la Banque

2.2.1 Depuis le début de ses activités, le Groupe de la Banque a approuvé 51 prêts au Bénin au titre des projets, des études ainsi que des programmes sectoriels et d'assistance technique et pour

un volume d'engagement global de 265,26 MUC, dont 24,40 MUC au titre de la BAD, 225,43 MUC au titre du FAD, et 15,42 du FSN. Toutes sources confondues, le secteur des communications est au troisième rang des secteurs bénéficiaires avec 9,6% du montant des interventions, précédé du secteur des transports et de l'agriculture qui en engrangent respectivement 28 et 23,8%.

2.2.2 Dans le secteur des télécommunications, trois opérations d'un montant total de 25,34 MUC (18,34 MUC sur ressources FAD et 7,00 MUC sur le FSN), ont été approuvées pour le financement de deux projets et d'une étude, tous achevés actuellement. Le rapport d'évaluation des performances du projet PNAM achevé en 1996 (ADF/BD/WP/99/84) fait état d'une performance globale satisfaisante du projet, atténuée par des insuffisances de préparation du projet ainsi que de coordination et de supervision de son exécution, conséquentes à la dissolution de l'unité de gestion du projet. Les perspectives de durabilité de ses effets étaient bonnes moyennant une rapide restructuration et intégration du secteur privé dans le secteur.

2.3 Formulation du projet

2.3.1 Le RAP dans ses paragraphes 3.1 et 3.2 décrit bien l'origine et le processus de formulation du projet. Le projet fut identifié au cours de la réunion de novembre 1987 pour la présentation du Plan directeur des télécommunications aux bailleurs de fonds, réunion qui a abouti à la définition du programme d'investissements prioritaires qui intègre le projet. Il fut directement évalué en mars/avril 1988 mais son financement à hauteur de 13,926 millions d'UC, à partir des ressources FAD (6,926 MUC) et FSN (7,0 MUC), ne fut approuvé que le 18 avril 1990 une fois levées les sanctions frappant le pays. Le coût du projet était estimé à 15,483 MUC et la durée des travaux à 3,5 ans ; l'agence d'exécution était l'OPT.

2.3.2 L'évaluation du projet a été faite sur la base des études techniques réalisées par l'UIT et l'OPT et les contraintes techniques, institutionnelles et financières de ce dernier étaient bien identifiées. Si les objectifs qualitatifs sont pertinents et les composantes proposées cohérentes avec ces objectifs, leur quantification est remise en cause par la sous-estimation de la demande. En effet la croissance annuelle, relativement élevée, enregistrée pour le parc téléphonique entre 1973 et 1987 (de 7,3 à 8,3%) et la forte demande en instance, exigeaient une politique hardie de développement du secteur ; or le taux projeté à l'évaluation (6,8%) lui était bien inférieur et bien en dessous des 14% recommandés pour les pays africains par la conférence sur les télécommunications africaines tenues à Tunis en novembre 1987. La mission de réévaluation, en 1990, a elle-même failli dans son exercice en ne réactualisant pas ce taux ainsi que les projections de la demande, alors que l'écart s'était bien creusé entre les demandes en instance de 1988 et 1990

2.3.3 Le projet présentait peu de risques techniques, notamment en matière d'exploitation et de maintenance, l'OPT venait de bénéficier d'un plan national de maintenance, qui avait amélioré les méthodes, procédures et pratiques de la maintenance, assaini une partie du réseau et créé un Centre Principal de Maintenance chargé de la réparation de certains modules des équipements de télécommunications et d'énergie.

2.4 Bien fondé du projet

2.4.1 Le réseau téléphonique du Bénin était, à l'évaluation, constitué de 34 centraux téléphoniques de type électromécanique d'une capacité totale de 23 600 lignes. Le réseau de transmission assurait très mal les liaisons interurbaines et les transmissions internationales étaient assurées par une station terrienne et le centre de transit international de Cotonou. Tous ces équipements étaient sous technologie analogique à l'exception du centre de transit qui était numérique. Le réseau urbain des villes de Cotonou et Porto-Novo, qui représentaient 70% du parc téléphonique, était saturé à plus de 80%. Ce réseau ne pouvait pas répondre aux

besoins en moyens de communications modernes et fiables que nécessite la vocation de transit du Bénin et la relance économique du pays. Le présent projet intervient pour lever une partie de ces contraintes de capacité et de qualité du service.

2.4.2 Les objectifs du projet, bien que sous-estimés, cadrent bien avec les orientations nationales visant à la relance de l'économie du pays et au renforcement des finances publiques. La Banque n'a, de son côté, pas de politique spécifique en matière de télécommunications mais le projet s'inscrivait dans le cadre de l'appui de la Banque au développement des entreprises du secteur public (ESP) rentables et autonomes, pour contribuer à la croissance économique.

2.4.3 Ce projet, promu par l'OPT, structure para-étatique, se justifiait bien sur le plan technico-économique et répondait bien au critère de rentabilité avec son taux de rentabilité financière de 20,3% calculé à l'évaluation. Le critère d'autonomie n'était pas effectif au moment de l'évaluation mais le cadre juridique était en cours de modification et en 1989 les services des postes et télécommunications étaient constitués en entreprise publique autonome.

2.5 Objectifs et portée à l'évaluation

2.5.1 Les objectifs du projet étaient : (i) sur le plan sectoriel, de contribuer à l'extension de la couverture du pays en services de base de télécommunications et, (ii) sur le plan spécifique, de satisfaire la demande additionnelle de Porto-Novo et de contribuer à l'amélioration de la qualité de service ainsi qu'au redressement de la situation financière de l'OPT.

2.5.2 L'Approche du Cadre Logique (ACL) n'existait pas à l'évaluation du projet, aussi les objectifs formulés à l'évaluation manquent-ils de précision et d'indicateurs quantifiables suffisants permettant de mesurer leur taux de réalisation. Le RAP a procédé à la reconstitution, de la matrice du projet mais sans y faire figurer les résultats obtenus après réalisation du projet et sans indicateurs précis permettant une analyse des performances du projet ; les tableaux fournis en annexe 6 du RAP ne se limitent en effet qu'à illustrer l'évolution des capacités et des raccordements des lignes principales du réseau. La matrice d'évaluation rétrospective du projet, présentée en annexe 2 du présent rapport essaye de remédier à certaines de ces lacunes.

2.5.3 Les composantes du projet consistent-en :

- a) un réaménagement du réseau local de Porto-Novo,
- b) l'acquisition et l'installation d'équipements de transmission,
- c) le recrutement d'un Ingénieur-conseil pour la supervision de la composante transmission ainsi que celui d'un cabinet d'audit externe,
- d) la formation de 12 ingénieurs de travaux, le recrutement d'un expert en transmission pour assurer la formation de 28 techniciens et l'acquisition d'une station FH école ainsi que le renforcement du centre de formation en télécommunications,
- e) l'acquisition de 3 véhicules et de matériel de bureau pour la cellule de gestion du projet.

2.6 Dispositions financières

2.6.1 Le projet, dont le coût était estimé à 15,28 MUC, était respectivement financé par la Banque et le Gouvernement du Bénin à hauteur de 90 et 10%, alors que le financement du programme prioritaire, qui intègre ce projet et dont le coût était estimé à 65,3 millions d'USD, était assuré par la Banque mondiale et la Banque à hauteur de 16% chacune, et par la BEI, la coopération française, l'OPT et l'ACDI à hauteur de, respectivement, 14%, 9,3%, 6,5% et 3,5%. La Banque couvrait 100% des coûts en devises du projet et le gouvernement béninois l'ensemble des coûts locaux.

2.6.2 Le prêt était assorti de trois conditions visant à l'assainissement financier de l'office : (i) communication régulière des rapports financiers audités, (ii) transmission au plus tard le 30 septembre 1991 du projet de Contrat-programme 92-94 et (iii) communication des projections financières de l'Office au plus tard le 31 octobre de chaque année assorties des augmentations tarifaires proposées pour l'amélioration de la rentabilité des investissements.

2.7 Méthodologie et approche de l'évaluation

2.7.1 Le présent projet fait suite au Plan national d'amélioration de la maintenance (PNAM) financé par la Banque au Bénin, aussi à l'achèvement de ce dernier, et étant donné l'évolution mondiale rapide du secteur tant sur le plan institutionnel que technologique, il avait été recommandé de procéder à l'évaluation abrégée des performances du PNAM et à celle approfondie du projet de développement des communications à son achèvement.

2.7.2 Le présent rapport, rédigé à la suite de la mission d'évaluation des performances effectuée en juillet 1999, se réfère aux rapports d'évaluation et d'achèvement du projet et se base sur (i) les informations disponibles dans les dossiers du projet à la Banque, (ii) les documents, données et statistiques recueillis par la mission, (iii) les discussions et entretiens que la mission a eus avec les dirigeants et les principaux cadres de l'OPT. Le rapport évalue les performances du projet en comparant les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus par rapport à ceux prévus à l'évaluation, il tire les conclusions et leçons, et formule les recommandations à l'endroit de l'Emprunteur et du Groupe de la Banque.

III REALISATIONS DU PROJET

3.1 Mise en vigueur du prêt

Les prêts FAD et FSN ont été respectivement mis en vigueur les 4 juillet et 30 juin 1992, soit 20 et 25 mois après signature des accords de prêt et un retard de 14 à 19 mois sur le délai maximum préconisé. Ces retards sont le résultat des lenteurs administratives inhérentes au système fortement bureaucraté et centralisé, aggravées par la mise sous sanction du pays.

3.2 Modification de l'envergure du projet

Le projet a enregistré deux révisions de la liste des biens et services qui n'ont pas eu d'influence notable sur ses objectifs et sur son coût, et ont permis d'élargir l'accès de la population aux services de base avec l'acquisition de 200 Publiphones et 200 cabines téléphoniques ainsi que l'acquisition de matériel pour l'installation de liaisons rurales supplémentaires.

3.3 Calendrier d'exécution

Le projet a été achevé avec un retard global de plus de 5 ans sur le calendrier prévu à l'évaluation, dont les composantes les plus marquantes sont : (i) le retard de deux ans conséquent à la mise sous sanction du pays, à l'indisponibilité des fonds FAD qui a conduit à une renégociation de l'accord de prêt, (ii) le retard de 14 à 19 mois dans la mise en vigueur des prêts. Cette situation fut aggravée au cours de son exécution par les lenteurs administratives, l'ignorance des règles de procédure de la Banque en matière d'acquisition des biens et services, la mauvaise administration des marchés et notamment dans la mise en jeu des clauses de pénalités ou de résiliation. Cette mauvaise gestion a pour cause essentielle la mise à l'écart des cellules créées pour la gestion du projet

3.4 Communication des rapports

L'OPT n'a pas exécuté les conditions relatives à l'information de la Banque, laquelle n'a commencé à réagir à cette situation qu'en 1997 à l'occasion du renforcement de la

nécessité d'auditer les comptes du projet et de la mise en application des sanctions afférentes. Ainsi sur toute la durée de l'exécution, seuls deux rapports trimestriels d'activité et un rapport annuel d'audit des comptes du projet ont été fournis à la Banque. Le rapport d'achèvement du projet fourni par l'OPT est très sommaire et les données qui y figurent peu précises.

3.5 Acquisition des biens et services

L'acquisition des biens et services s'est faite conformément aux règles de procédure en vigueur à la Banque et aux dispositions des accords de prêts mais, malgré l'autonomie de gestion dont dispose l'OPT, les délais de mise en œuvre des projets sont particulièrement longs participant à l'accumulation des instances de raccordement et à un manque à gagner certain. L'acquisition des équipements de la station côtière a toutefois été émaillée d'incidents tant dans la phase d'appel d'offres (infructueux en première phase), que dans l'exécution du marché (litiges).

3.6 Coûts du projet

Le coût final du projet a été de 15,48 MUC, soit une économie globale de 4,5% sur le coût prévisionnel qui se répartit en une économie de 5,6% sur les montants en devises et un dépassement de coûts de 4,9% sur les coûts en monnaie locale, conséquent à la dévaluation du F.CFA intervenue en 1994. Les reliquats de 283.443 UC sur le prêt FSN, et de 500.124 UC sur le prêt FAD subsistaient toujours au 20/12/99. A l'analyse du tableau 3.1 suivant donnant les coûts par composante et de leurs écarts par rapport à ceux estimés à l'évaluation, le financement des modifications a été essentiellement fait sur les réserves budgétaires pour imprévus physiques et financiers.

Tableau 3.1 - Coûts estimés et réels du projet (en millions d'UC)

	<u>Evaluation</u>			<u>Réalisation</u>			<u>Ecart (%)</u>	
	<u>Dev</u>	<u>MI</u>	<u>Total</u>	<u>Dev</u>	<u>MI</u>	<u>Total</u>	<u>Dev</u>	<u>Total</u>
Réseaux de Porto-Novo	4,32	0,30	4,62	4,70	0,33	5,01	+ 8,1	+ 8,3
Transmission	6,32	0,62	6,94	6,72	0,80	7,51	+ 6,3	+ 8,3
Formation	1,37	0,35	1,72	1,62	0,46	2,08	+18,2	+21,5
Ingénieurs conseil	0,32	0,03	0,35	0,05	0,04	0,10	- 83,3	+78,5
Cellule de gestion projet	0,04	-	0,04	0,08	-	0,08	+78,5	+78,5
<u>Imprévus (phys. & fin.)</u>	<u>1,55</u>	<u>0,26</u>	<u>1,81</u>	-	-	-	-	-
Total	13,92	1,56	15,48	13,14	1,64	14,78	-5,6	-4,5

Sources: RAP Banque

3.7 Sources de financement et décaissements

3.7.1 Ainsi qu'on le voit dans le tableau 3.2 qui suit, le projet a été financé par la Banque à hauteur de 89%, proche des 90% prévus, et par l'OPT à hauteur de 11% au lieu de 10%. Le prêt FAD a financé les coûts en devises des composantes Réseaux locaux de Porto-Novo, Formation, Ingénieurs-conseils et Cellule de gestion du projet, soit 43,4% du coût final du projet, alors que le prêt FSN finançait ceux de la composante Transmission soit 45,5% de ce coût.

Tableau 3.2 - Evolution du plan de financement du projet (en MUC)

	Prévisions				Réalisation			
	Devises	MI	TOTAL		Devises	MI	TOTAL	
			Valeur	%			Valeur	%
FAD	6,92	-	6,92	44,7	6,426	0	6,426	43,5
FSN	7,00	-	7,00	45,2	6,719	0	6,719	45,5
OPT	0	1,56	1,56	10,0	0	1,637	1,637	11,0
TOTAL	13,92	1,56	15,48	100	13,143	1,637	14,780	100

Sources: RAP et REP Banque

3.7.2 La chronique des décaissements des prêts de la Banque et de l'OPT figure dans le tableau 3.3 suivant. On remarque donc que la période de décaissement a démarré avec un an de retard pour les prêts de la Banque et s'est étalée sur 7 ans au lieu des 3 prévus initialement, et ce du fait des retards enregistrés au démarrage du projet. L'allongement de la période de décaissement au-delà des retards accumulés au démarrage du projet est signe que les calendriers de décaissement prévisionnels sont mal évalués et ne tiennent pas compte du processus réel de décaissement et délais administratifs d'engagement et de réalisation des dépenses.

Tableau 3.3 - Tableau des décaissements (MUC)

ANNEES	Prévu				Réalisé			
	FAD/FSN	OPT	TOTAL		FAD/ FSN	OPT	TOTAL	
			Valeur	% cumul			Valeur	% cumul
1991	5,997	0,396	6,393	41,3	-	-	-	-
1992	6,724	0,911	7,635	90,6	0,711	-	0,711	4,8
1993	1,202	0,253	1,455	100,0	3,653	0,327	3,980	31,7
1994	-	-	-		2,584	0,246	2,830	50,9
1995	-	-	-		2,689	0,164	2,853	70,2
1996	-	-	-		2,411	0,409	2,820	89,3
1997	-	-	-		1,035	0,264	1,299	98,0
1998	-	-	-		0,060	0,227	0,287	100,0
TOTAL	13,923	1,455	15,483		13,143	1,637	14,780	

Sources: Etats décaissements et RAP Banque

3.8 Application des conditions et dispositions de l'accord de prêt

L'évaluation rétrospective est d'accord avec les développements figurant aux paragraphes 4.1.3 et 4.1.4 du RAP sur la satisfaction des conditions de mise en vigueur du prêt avec un retard de 14 à 19 mois. Des autres conditions des accords de prêt listées au paragraphe 4.1.2 du RAP, seules les trois conditions (i), (iii) et (iv) figurent dans les accords de prêts. Ces dernières qui étaient destinées à renforcer le système de contrôle financier et de gestion de l'OPT pour l'amélioration de sa performance financière, étaient pertinentes et ont été réalisées. L'exécution des conditions générales relatives à l'information de la Banque sur l'exécution du projet et à l'audit des comptes du projet n'est pas satisfaite et on déplore par ailleurs la dissolution des cellules d'exécution du projet sans l'accord de la Banque et en violation des dispositions des accords de prêt.

IV. EVALUATION DE LA PERFORMANCE

4.1 Performances à l'exploitation

4.1.1 L'absence, à l'évaluation du projet, de l'approche du Cadre Logique, a engendré un problème d'évaluation des effets intrinsèques du projet et d'attribution des performances du fait notamment de l'absence de définition d'objectifs précis quantifiés ainsi que de critères et indicateurs de performance appropriés. Si l'impact de la composante du réseau local de Porto-Novo est facilement cernable en termes de capacité, celui des autres composantes financées par le projet (transmission, formation) est plus diffus, d'une portée plus générale sur les performances de l'entreprise. En effet, étant donné la mise en place quasi-simultanée des projets du programme d'investissements prioritaires et du PNAM, l'attribution au présent projet des performances actuelles de couverture et de qualité des services de télécommunications n'est pas raisonnable.

4.1.2 A l'exception de la Station Côtière, tous les équipements ont été exécutés selon les caractéristiques et normes définies lors de l'évaluation, et fonctionnent de façon satisfaisante. Les objectifs assignés au projet sont partiellement mais largement satisfaits sur le plan technique ; ainsi l'objectif assigné au réseau local de Porto-Novo est réalisé à hauteur de 88 % (5064 LP sur 5749 prévues) et le système de transmission rural (19 liaisons) présente des perturbations fréquentes inhérentes au système de sécurité d'approvisionnement en énergie.

4.1.3 Le réseau local de Porto-Novo a été entièrement repris en câble à base 10, norme internationale en vigueur et 4.800 paires ont été raccordées en transport, 9.715 paires en distribution permettant le raccordement de 5.064 abonnés (juin 1999) contre 2.086 existants à l'évaluation du projet. La saturation de ce réseau limite les possibilités de raccordements et de gains supplémentaires ; elle participera, par ailleurs, à la détérioration de la qualité du service si son extension n'est pas rapidement prise en charge.

4.1.4 Divers problèmes ont émaillé l'installation et l'exploitation des équipements de la station côtière du fait des défaillances au niveau des équipements de protection et d'énergie :

- retard dans la livraison et l'installation de ces équipements
- détérioration par la foudre, au cours de la réception provisoire, d'une plaquette du groupe électrogène, mettant hors d'usage tous les équipements de la station,
- détérioration des onduleurs, au même moment, entraînant la détérioration des batteries de secours.

4.1.5 Le contentieux qui a résulté entre l'OPT et le fournisseur n'est toujours pas réglé alors que le fournisseur s'était engagé, en avril 1999, à reprendre les travaux pour remédier aux dysfonctionnements des équipements. L'OPT a cependant remplacé la plaquette du groupe électrogène et a engagé la procédure d'acquisition de batteries de remplacement. En attendant, la station fonctionne alors que la réception définitive n'est toujours pas faite et sans sécurité en alimentation électrique. Cette situation est préjudiciable à la durabilité des équipements mais à plus court terme sur les plans : (i) de la sécurité pour la navigation maritime puisque la station est enregistrée en fonctionnement continu à l'UIT, et (ii) financier avec la perte de recettes pour l'OPT.

4.1.6 Les liaisons rurales en faisceaux hertziens numériques ont permis le désenclavement de 19 localités rurales mais sont l'objet de perturbations récurrentes, conséquentes à un système associé de batterie d'appoint de trop faible capacité pour corriger les fluctuations et délestages fréquents sur le réseau d'énergie primaire.

4.1.7 La capacité d'intervention du Centre de formation a été renforcée par la formation de 13 formateurs, l'acquisition de matériel didactique et la réalisation de plusieurs modules de

formation ; ce centre a bien bénéficié, pendant deux ans, de l'appui d'un bureau de Consultant pour la conception des modules de cours et la formation des formateurs. Deux cabinets conseils comptables ont, par ailleurs, assuré l'audit des comptes des exercices 89 à 94 de l'office, et l'ont assisté pour la restructuration de ses services comptables et financiers.

4.1.8 Les cellules de coordination et de suivi de l'exécution des divers volets du projet, créées en application d'une des conditions des prêts, ont été dissoutes sans en informer la Banque. Cette situation a nui à la bonne exécution du projet selon les règles de la Banque et a contribué aux retards d'exécution et à la non-conformité aux règles et conditions des prêts (rapports, audit des comptes etc.).

4.1.9 Les caractéristiques et performances du réseau téléphonique du Bénin se sont bien améliorées grâce à la mise en place du projet PNAM et du programme d'investissements prioritaires, dont fait partie le présent projet de développement des communications ; elles sont toutefois modestes comparées à celles des pays voisins comme le montre le tableau 4.1 suivant.

Tableau 4.1 – Comparaisons des indicateurs principaux dans la sous-région (1997)

Indicateurs	Bénin	Togo	Ghana	Côte d'Ivoire
Taux de croissance moyen annuel du secteur entre 1990 et 1996 (%)	14,0	14,8	9,9	10,1
Capacité télécommunication (LP)	32.679	24.050	77.886	129.808
Télédensité (lignes/100 hab)	0,59	0,57	0,44	0,88
Nombre d'agents /1.000 LP	25	28	28	32
Liste d'attente	11.000	7.555	28.349	82.406
Nombre de cabines publiques (1996)	226	191	453	277
Abonnés au cellulaire	2587	-	12.766	13.549

4.1.10 A fin 98 le réseau de télécommunications du Bénin comprenait 27 centraux téléphoniques automatiques d'une capacité totale de 54.432 LP avec un taux de raccordement de 70,5%, à la limite donc de sa saturation. Les équipements de télécommunications sont concentrés à 56% à Cotonou, et seulement 835 lignes desservent actuellement 32 localités rurales ; on compte par ailleurs 417 Publiphones exploités par l'OPT en dehors des petits centres de téléservice privés et un réseau cellulaire analogique exploité par l'OPT toujours avec 6.470 abonnés. Le taux de numérisation du système de commutation est passé de zéro à 78% entre 1987 et 1999.

4.1.11 La densité téléphonique de 0,6 LP/100 habitants est au niveau de la moyenne de la région sub-saharienne (0,4%) et inférieure à la moyenne africaine estimée à 1,7%. Cette télédensité est encore loin de l'objectif de 1% recommandé pour les pays africains à l'an 2000, et les perspectives de réaliser l'objectif de 1,26% en 2002, proposé dans le programme d'investissements prioritaires, sont très aléatoires. La distribution de la télédensité est très inégale et évolue de 1,35% à Cotonou et Porto-Novo à 0,02% pour le reste du pays ; de gros efforts sont encore nécessaires pour densifier le réseau rural, par le recours, notamment, de l'installation de cabines publiques.

4.1.12 La qualité de service reste insuffisante malgré les investissements consentis tant dans les réseaux locaux que dans la maintenance. Au niveau de la signalisation des dérangements, l'objectif de 4% prévu n'est pas atteint et le taux de 5,38 %, atteint en 1998 sur un parc d'environ 38 000 LP, est loin d'être satisfaisant. Les vitesses de relève des dérangements sont

très mauvaises, particulièrement le VR7 qui dans un réseau satisfaisant doit être de 100% ; le VR30 ne devrait, à fortiori, faire l'objet de contrôle. La fluidité du trafic est toujours faible et le taux d'efficacité pour l'interurbain varie entre 22,7 et 33,6% respectivement pour les trafics au départ et à l'arrivée et pour les appels internationaux il varie entre 33 et 56%.

4.1.13 La productivité du personnel de 21,5 agents/1000LP, enregistrée en 1998, est très satisfaisante et dépasse l'objectif de 108/1000 fixé pour 1998 alors que le taux de satisfaction de la demande se dégrade et la liste d'attente voisine les 13.700 demandes. Le tableau 4.2 suivant illustre l'évolution des performances globales de l'OPT, tous projets confondus, pour l'année 87 de référence hors projet, et pour 1998.

Tableau 4.2 - Evolution des performances générales de l'OPT

	1987	<----- 1998----->	
		Réalisé	Prévu
1. Indicateurs techniques			
a/ Capacité nationale de commutation	23.600	54.432	n.d.
b/ Total national des abonnés raccordés	12.848	38.354	28.112
c/ Taux de saturation du réseau commutation (%)	54,40	70,5	n.d.
d/ Capacité du réseau télex	528	1.024	n.d.
e/ Taux d'occupation du réseau télex (%)	94,0	17,7	n.d.
f/ Taux de numérisation du réseau de commutation (%)	0	77,64	n.d.
g/ Taux de numérisation du système de transmission (%)	0	23,5	n.d.
g/ Densité téléphonique (LP/100 hab.)	0,3	0,6	1,26 (en 2002)
h/ Abonnés raccordés sur Porto Novo	2.086	5.064	5.749
i/ Taux d'occupation du réseau local de Porto-Novo (%)	65,0	90,0	n.d.
2. Indicateurs de productivité et de qualité de service			
a/ Demandes en instance	7.500	13.695	n.d.
b/ Productivité du personnel (agents /1000 LP)	108	28	n.d.
c/ Taux de signalisation des dérangements (%)	30	5,3	4,0
d/ Taux de relèvement de pannes (%)			
	VR1 (24h)	n.d.	34,59
	VR2 (48h)	n.d.	55,08
	VR7	70,0	74,96
	VR30	n.d.	88,47
i/ Disponibilité en transmission (%)	n.d.	98,77	99,5

Sources: Statistiques OPT et RAP

4.2 Performance financière

4.2.1 L'évaluation des performances du projet de Développement des communications au Bénin est d'accord avec les principales conclusions du RAP (voir paragraphes 7.1 et 7.2) sur l'évolution de la situation financière de l'OPT, laquelle s'est régulièrement améliorée avec la mise en place du programme prioritaire d'investissement. Le tableau 4.3 ci-dessous, résumant les résultats d'exploitation, montre que les recettes d'exploitation de l'OPT assurent une bonne couverture des dépenses et le ratio d'exploitation, qui était supérieur à 1 en 1993, s'est depuis amélioré et évolue, quoique de façon erratique, entre 70 et 60%. Le chiffre d'affaires de l'office a connu une croissance moyenne annuelle de 15,5% entre 1990 et 1998, croissance qui s'est ralentie à partir de 1996 du fait de la saturation des réseaux, des délestages fréquents sur le réseau d'énergie primaire et d'un réajustement à la baisse des tarifs.

Tableau 4.3 – Résultats d'exploitation (en milliards F CFA)

<u>Ensemble OPT</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998*</u>
Recettes Totales	12,22	16,08	19,32	20,75	25,03	27,52
Résultat net Exercice	-1,64	1,28	2,09	4,32	7,85	10,76
Autofinancement	5,29	3,92	4,38	6,90	11,82	15,46
Ratio d'exploitation (%)	102,5	60,70	53,10	60,00	70,10	62,00
Rentabilité des investissements (%)	n.d.	3,95	5,20	9,20	14,24	15,91
<u>Activité téléphone</u>						
Résultat net	-2,51	1,53	2,59	4,95	10,02	n.d.
Rentabilité investmnts (%)	n.d.	6,56	8,77	14,06	26,56	n.d.

Sources: Etats financiers OPT. Les comptes de 1998 sont provisoires (*)

4.2.2 Au cours de la période 1993-1997 les investissements en télécommunications se sont caractérisés par un taux de croissance moyen annuel de 17,5% alors que la croissance de l'activité, mesurée par son chiffre d'affaires, était de 22,7% ; en conséquence le cash flow et le résultat net de l'OPT ont nettement progressé permettant ainsi à la rentabilité des investissements d'atteindre l'objectif de 15% en 1998 sur le plan global et en 1997 pour ce qui concerne l'activité de télécommunications. Bien que la capacité d'autofinancement de l'OPT ait triplé entre 1993 et 1998 et atteigne 15 milliards de F CFA, les besoins de financement restent notablement élevés (40 milliards environ). Au vu de ces résultats et de ceux figurant en annexe 7 au présent rapport, il est par ailleurs évident que l'activité postale de l'office est largement subventionnée par celle des télécommunications.

4.2.3 La structure financière est globalement équilibrée, comme le montre les agrégats et ratios financiers résumés dans le tableau 4.4 suivant. Ainsi les ratios d'endettement à long terme, d'équilibre financier et de liquidité immédiate sont à des niveaux satisfaisants. La rentabilité des capitaux propres devient satisfaisante à partir de 1995 alors que celle des immobilisations nettes le devient un an plus tard, avec un taux supérieur aux 10% habituellement attendu dans ce secteur hautement profitable.

Tableau 4.4 - Bilans résumés de l'OPT (en milliards F CFA)

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Total des actifs	30,95	46,27	71,11	98,56	103,93	112,60	131,11
Immobilisations nettes	20,71	8,13	10,45	11,78	14,36	17,16	21,34
Dettes MLT	5,54	14,64	33,45	37,94	40,66	41,96	45,04
Fonds propres	15,19	12,82	13,81	15,23	18,61	24,66	31,31
Capitaux permanents	20,72	30,88	54,11	63,60	59,45	68,00	77,20
<u>Ratios</u>							
Résultat net/Fonds propres (%)	11,39	<0	9,28	13,69	23,20	31,83	34,38
Dettes LT/Capitaux permanents	0,27	0,34	0,49	0,48	0,52	0,45	0,42
Liquidité immédiate	1,00	1,57	2,53	1,80	1,46	1,51	1,39
Capitaux permanents/Actifs immob.	1,00	2,19	2,58	2,49	2,17	2,17	2,01
Résultat net/Immobilisations nettes(%)	8,34	<0	5,53	7,18	12,75	19,94	22,25

Sources: Etats financiers OPT (1998: états provisoires)

4.2.4 Pour l'exécution de son programme actuel d'investissement (76,5 milliards de F CFA dont 16,9 déjà décaissés) l'OPT a essentiellement recours à l'autofinancement ; par ailleurs un programme d'investissement de 78 millions USD, pour la période 2000-2004, a été présenté à l'appréciation des bailleurs de fonds, programme destiné notamment à porter la télédensité du pays à 2%. Cette intensification des investissements risque d'obérer certains de ces ratios ainsi que le fonds de roulement ; elle est par ailleurs prématurée dans le contexte actuel de pré-restructuration sectorielle marqué par l'absence d'un cadre réglementaire et d'une politique sectorielle détaillée en matière d'interconnexion et de densification du réseau fixe.

Rentabilité des investissements

4.2.5 La rentabilité financière du projet, calculée dans le RAP (para. 7.3 et annexe 9) s'établit à 26,5%, supérieure au taux calculé à l'évaluation (20,3%). L'évaluation des performances du projet est d'accord sur ce résultat ainsi que sur la méthodologie et les hypothèses de calcul qui ont conduit à ce résultat qui reflète bien la performance du projet de la Banque. Cette performance est très satisfaisante comparée à celle prévue à l'évaluation et dans les projets similaires (10 à 15%) et au coût d'opportunité du capital (environ 13%).

Comptabilité, audit

4.2.6 Les systèmes comptable et d'audit sont bien développés au paragraphe 6.3 du RAP. La mise en place des deux composantes de Formation et d'Ingénieur-conseil a permis le renforcement des services comptables et financiers, leur réorganisation, améliorant notamment la qualité et la régularité de la diffusion des divers états et rapports financiers. La certification des états comptables et financiers annuels, par une firme extérieure de réputation internationale, est régulière à la suite de l'intervention du projet. L'insuffisance, relevée par le RAP, du système informatique de l'office, qui devenait obsolète et était source de retards, est en voie d'être résolue avec l'acquisition et l'installation de nouveaux équipements et logiciels plus performants.

Tarifification

4.2.7 Les tarifs du régime interne, basés sur ceux établis par l'Union africaine des postes et télécommunications et, en harmonie avec ceux de l'Afrique de l'Ouest, sont établis par le Conseil d'Administration sur proposition du Directeur général. Pour les régimes de la communauté internationale ils sont fixés par des conventions internationales sur la base des recommandations de l'UIT. Depuis l'évaluation du projet, les tarifs nationaux ont subi une augmentation de 20% puis 10% à la suite de la dévaluation du F CFA en 1994. Les tarifs internationaux ont subi une baisse générale de l'ordre de 20% en 1996, suivie d'un aménagement de tranches horaires à tarifs préférentiels. Il est important que, dans la perspective de restructuration et de privatisation du secteur, le système tarifaire soit revu sur des bases plus rigoureuses (comptabilité analytique) pour améliorer la transparence dans la gestion des différentes activités du secteur et permettre une approche plus rationnelle dans la recherche d'une meilleure productivité et efficience de l'office.

Facturation et recouvrement

4.2.8 Le chiffre d'affaires a été en 1998 de 21,4 milliards de F CFA en 1998 qui se répartissent en 90% de services de base, 1% chacun pour chacun des services de télex et de transmissions de données et 8% pour la téléphonie mobile. La facturation dont les performances avaient été améliorées avec la mise en place d'un système informatisé en 1988, voit resurgir les mêmes les problèmes de retard et de fiabilité des résultats du fait de l'obsolescence du système, de sa faible capacité de traitement face au développement des capacités de raccordement. On relève ainsi en 1998 un délai d'émission de facture de 31 à 39 jours contre un objectif de 21j, et un montant des dégrèvements de l'ordre de 2 milliards de F.CFA équivalent à un peu moins d'un bimestre de facturation. Ces problèmes seraient bientôt résolus avec la mise en

exploitation du système informatique récemment acquis (matériel et système). Le taux de recouvrement de facturation de 83%, à la date de paiement, est satisfaisant ; il est de 91% trois mois après la date de paiement.

4.3 Performance économique

4.3.1 Le projet a contribué à l'extension et à l'amélioration des services de base du pays, en télécommunications, support essentiel de la circulation de l'information au sein de l'économie et du développement économique. Sa rentabilité économique, telle qu'elle figure au chapitre 8 et à l'annexe 10 du RAP, est très satisfaisante et s'établit à 32% ; l'évaluation des performances est d'accord sur la méthodologie utilisée pour son calcul et sur le résultat obtenu. Le projet a par ailleurs contribué à améliorer l'avantage comparatif du Bénin, pays à vocation de transit et de pourvoyeur de services pour les pays voisins enclavés, mais cet avantage est difficilement quantifiable et n'a pas été intégré dans le calcul de rentabilité.

4.3.2 Malgré ces efforts en investissement et un taux de croissance annuel sectoriel soutenu de l'ordre de 15%, le retard en équipements de télécommunications persiste et la liste d'attente atteint 13700 en 1998 dont 61% pour la seule agglomération de Cotonou. La consommation des abonnés professionnels en 1998, hors état et OPT, représente environ 36,3% de l'ensemble de la facturation, en hausse de 1,3% par rapport à 1997. La demande issue de ce segment de marché est bridée par l'insuffisance de l'offre en service de base mais également par l'inexistence ou l'insuffisance de produits nouveaux à forte valeur ajoutée (transmission de données et mobile). Le nécessaire développement du réseau s'impose et avec lui le développement des services à valeur ajoutée tout comme le développement sur l'axe Panaftel, lien obligé vers les autres pays de la sous-région, et sur l'axe sud-ouest avec le Nigéria, partenaire commercial privilégié.

4.4 Performance institutionnelle et sociale

A - Développement institutionnel

4.4.1 L'évolution des cadres institutionnel, juridique et organisationnel de l'OPT est bien développée aux paragraphes 6.1 et 6.2 du RAP. En 1989, l'Office des Postes et Télécommunications du Bénin, établissement public à caractère industriel et commercial, devient une entreprise commerciale de gestion privée, sous la tutelle du Ministère de la Culture et de la Communication. L'OPT dispose alors d'une autonomie de gestion administrative et financière, son personnel n'est plus régi par le statut de la Fonction Publique mais par une convention collective, et l'organisation de ses services centraux est modifiée, anticipant sur la séparation de la gestion du secteur Poste de celui des Télécommunications. Un contrat-programme triennal, conçu comme un outil d'amélioration des performances de l'entreprise, définit les relations contractuelles entre l'Etat et l'office, mais son exécution souffre des faiblesses couramment rencontrées telles que :

- le niveau peu incitatif et réaliste des objectifs,
- l'absence de définition précise des obligations de moyens de l'état,
- l'absence de mesures et actions rétroactives aux contre-performances.

4.4.2 La perspective d'une restructuration sectorielle et d'une privatisation à terme de ses activités a récemment la Direction de l'office à revoir sa structure dans un souci d'améliorer son efficacité et ses performances. Le nouvel organigramme ne semble pas plus performant avec sa vingtaine de directions et services directement rattachés au Directeur Général et, si le système d'information de gestion n'est pas revu en conséquence, cette parcellisation des tâches et des responsabilités risque d'exacerber la centralisation des pouvoirs et les difficultés de coordination. Selon la Direction de l'OPT d'autres mesures, et notamment de délégation de

pouvoir, seront mises en place pour parachever ce système dont la finalité était la responsabilisation plus grande des cadres de l'office.

4.4.3 Même si le Bénin arrive à mobiliser le financement nécessaire à son prochain plan quinquennal 2000-2004, la télédensité ne sera à terme que de 1,28%, inférieure à la moyenne africaine actuelle de 1,5%. Un programme supplémentaire de 78 millions USD, destiné à porter cette télédensité à 2% en 2004, avec un objectif de 10% en 2010, a bien été proposé aux bailleurs de fonds en avril 99, malheureusement cet objectif sera difficilement réalisable dans le contexte actuel de restrictions financières au développement du secteur public. Des évaluations de la Banque mondiale, un objectif de télédensité ramené à 4% implique une extension du parc à 296.000 LP, alors que l'objectif de 10% induit une extension de 800.000 LP ; s'il veut pleinement assumer sa vocation économique et stratégique de pays de transit, et mobiliser les fonds nécessaires pour rattraper son retard en télécommunications, le Bénin doit s'atteler rapidement à une réforme radicale du secteur pour attirer de nouveaux investisseurs dans le secteur et mieux répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs de la clientèle.

4.4.4 En 1997 un comité de pilotage a été mis en place pour le suivi du processus de restructuration sectoriel dont les lignes directrices étaient :

- la séparation de l'activité télécommunications de celle de la poste et des services financiers postaux,
- la création d'un nouveau cadre réglementaire,
- la libéralisation du secteur.

Le comité de pilotage a proposé une note de stratégie sectorielle et deux projets de loi, l'un sur la Poste, l'autre sur les télécommunications, pour soumission au parlement et promulgation. Les projets de loi sont très sommaires, selon les principes constitutionnels béninois, et pour ce qui est de la loi sur les télécommunications les aspects d'attribution et d'utilisation des fréquences radioélectriques, d'interconnexion de réseaux, de redevances et de désenclavement rural, sont occultés.

4.4.5 Ces lacunes sont d'autant plus regrettables que le nouveau cadre réglementaire et l'organe de réglementation ne sont toujours pas définis et que deux licences d'exploitation de réseaux cellulaires de type GSM ont été octroyées en janvier et mai 99, de façon donc prématurée en l'absence de toute réglementation et de modalités d'attribution en la matière, et alors que l'OPT exploite elle-même un réseau cellulaire et fait parallèlement office d'organe de réglementation.

4.4.6 Malgré son important engagement dans le financement du développement du secteur des télécommunications au Bénin, la Banque est totalement absente de la phase actuelle de réflexion et de mise en place de la réforme du secteur, et ce contrairement à la Banque mondiale qui y est partie prenante dans tous les pays où elle intervient, y compris au Bénin où elle vient de reprendre le dialogue sur ce point. La Direction de l'OPT a d'ailleurs exprimé son souhait de voir la Banque prendre une part plus active au processus et notamment dans la phase de définition et de mise en place des actions concrètes de séparation des activités de postes et de télécommunications, et de privatisation de l'activité de télécommunication.

B - Efficacité de la gestion et de l'organisation

4.4.7 Le RAP en ses paragraphes 6.1 et 6.2 a bien développé l'ensemble des mesures de réorganisation et de ressources humaines mises en place par l'OPT au cours de cette décennie. Les responsables de l'OPT sont compétents et motivés à mettre en place les diverses réformes en vue d'une gestion plus rationnelle et rigoureuse des équipements mais la faiblesse majeure de l'Office réside dans la gestion de ses ressources humaines qui nécessite des mesures

énergiques pour contrebalancer (i) le faible taux d'encadrement des agents d'exécution par la maîtrise, qui est de l'ordre de 10%, contre 18 à 20% habituellement rencontré dans le secteur, (ii) le vieillissement de sa population qui se caractérise par une moyenne d'âge de 44 ans et un départ à la retraite des 2/3 dans les cinq/six ans à venir, (iii) une faible qualification du personnel qui n'a pas suivi le saut qualitatif de la technologie des équipements. Ces mesures sont inévitables si l'on veut éviter d'aggraver les risques pesant sur la durabilité et l'intégrité du patrimoine, ainsi que sur les effets attendus de la restructuration du secteur.

4.4.8 L'OPT dispose par ailleurs d'un centre de formation dont le personnel, les moyens matériels et pédagogiques sont adéquats pour assurer la formation des agents d'exécution, de maîtrise, et les formations complémentaires. Les cadres supérieurs sont généralement formés à l'étranger principalement à l'École Supérieure multinationale des Télécommunications dont le Bénin est membre formateur. Le projet PNAM a de son côté permis le renforcement du système de maintenance de l'office et assis la culture de maintenance parmi son personnel.

C - Impact socio-économique

4.4.9 Le projet a accru de manière sensible les moyens et la qualité de communication à Porto-Novo mais également dans le pays, avec notamment le désenclavement de 19 localités des régions du Mono, du Zou et de l'Ouémé qui regroupent à elles trois 48,11% de la population béninoise. Il aura contribué à :

- l'amélioration de la compétitivité et de l'efficacité des opérateurs économiques,
- une meilleure intégration du pays dans l'économie de la sous-région,
- l'amélioration de la qualité de vie et de l'environnement des populations urbaines et à l'accès de ces avantages économiques et sociaux aux populations rurales,
- la stabilisation des populations rurales.

4.5 Impact sur la population féminine et sur l'environnement

4.5.1 Impact sur la population féminine

Il n'y a pas d'impact spécifique du projet, et plus généralement des projets de télécommunications, sur la population féminine ; elles bénéficient des avantages socio-économiques communs cités plus haut. Pour ce qui est de la situation des femmes à l'OPT, elle est comparable à celle des entreprises du secteur, avec concentration des femmes dans les tâches administratives et commerciales et leur concentration dans les échelons inférieurs de manière générale. Ainsi à fin 98, à la direction des télécommunications, le personnel féminin représentait 10,7% du personnel ; par ailleurs 9,1% du personnel cadre et 11,7% du personnel d'exécution est féminin.

4.5.2 Impact sur l'environnement

Le secteur des télécommunications est généralement considéré sécurisant sur le plan de l'environnement. De plus comme le projet consistait en des actions de réhabilitation et d'extension, les impacts négatifs sur l'environnement étaient nuls. Il n'y a pas eu d'expropriation, et les zones déboisées ont été reconstituées après les travaux. Les seuls impacts négatifs qui pourraient être développés au cours de l'exploitation courante sont ceux relatifs à la consommation élevée de papier (annuaires, etc.) et à l'utilisation de véhicules à essence fréquemment utilisés au cours des activités de dépannage et d'entretien des réseaux. Ces effets secondaires sont contrebalancés par les avantages apportés par la communication téléphonique qui contribue à la diminution de déplacements routiers et donc de la pollution de l'air, et par le développement des techniques de transmissions de données (économie de papier).

4.6 Performance des consultants, entrepreneurs, fournisseurs et Emprunteur

4.6.1 La performance des consultants et ingénieur-conseil, qui sont intervenus respectivement pour l'audit des états financiers de l'OPT et pour la supervision des travaux de transmission, est jugée satisfaisante et conforme aux spécifications techniques de leur cahier des charges. A l'exception de la société Sindus Equip, les fournisseurs ont exécuté leurs obligations dans les délais et conformément aux prescriptions du cahier des charges de leur contrat et leur performance est jugée satisfaisante.

4.6.2 La performance de Sindus Equip, fournisseur des équipements de protection et d'énergie de la station côtière est jugée insatisfaisante. Ce fournisseur a été source de retard dans l'exécution du projet en ne respectant pas ses délais contractuels, ses équipements sont défectueux et les réserves émises à la réception provisoire perdurent et font peser un risque sérieux aux installations de la station côtière actuellement en fonctionnement. Ce fournisseur est récidiviste en matière de mauvaises prestations sur des projets de l'OPT financés par la Banque et signalé lors de fournitures insatisfaisantes sur le PNAM. Son recrutement sur ce projet dénote un manque de vigilance dans la phase de passation de marchés de la part de l'OPT mais également de la Banque.

4.6.3 La performance de l'Emprunteur et de l'OPT, bénéficiaire du prêt et agence d'exécution du projet, est insatisfaisante malgré le respect des coûts du projet. L'exécution du projet est marquée par (i) des retards dans la mise en vigueur du prêt et dans celle de l'exécution du projet, (ii) le démantèlement de fait des cellules de gestion et de coordination du projet quasiment au démarrage des travaux et, (iii) le manque de rigueur dans la sélection des fournisseurs, dans la gestion des marchés et dans l'application des clauses contractuelles et autres pénalités.

4.7 Performance du Groupe de la Banque

La performance de la Banque est jugée insatisfaisante. Les hypothèses de marché n'ont pas fait l'objet d'une révision à l'occasion de la réévaluation du projet, deux ans après son évaluation. La fréquence et la qualité des missions de supervision étaient insatisfaisantes puisque la dissolution de fait des cellules de gestion et de coordination du projet, et le non-respect des conditions générales de prêts de la Banque n'ont été suivis d'aucune mesure rétroactive sinon à l'achèvement du projet. Elle a néanmoins bien répondu aux différentes sollicitations de l'Agence d'exécution et de l'Emprunteur sur l'application des règles et procédures en matière d'acquisition de biens et services et de décaissements.

V. DURABILITE DU PROJET

5.1 La pérennité des effets du projet est une fonction de la qualité des équipements installés et de leur cohérence avec les autres équipements du réseau, de la capacité de l'OPT à les exploiter et les entretenir correctement, de la poursuite de l'amélioration et de la stabilisation de la situation financière de l'OPT, du renforcement de sa capacité institutionnelle et de son capital humain, et enfin de la mise en place effective et rapide de la restructuration et de la libéralisation du secteur.

5.2 Le projet a bien contribué au développement de la capacité de télécommunication et ses équipements s'intègrent bien aux réalisations parallèles ou récentes de l'OPT. La politique de numérisation et de désenclavement des zones rurales, entreprise par l'Office, est judicieuse et les nouvelles installations viennent conforter les acquis du projet en termes de qualité et de développement de services.

5.3 Le système de maintenance doit être réadapté, tant dans son organisation que dans sa composante humaine, pour répondre aux développements actuels de numérisation du réseau et de développement du réseau rural. En effet, le système actuel, qui a été renforcé dans le

cadre du projet PNAM, répond aux exigences d'un réseau de type analogique et sa centralisation excessive handicape sérieusement la prise en charge effective des besoins en maintenance du système de télécommunications rurales. Le personnel d'exploitation et de maintenance, bien formé dans le cadre du projet du PNAM, a les compétences et les réflexes de maintenance, et sa conversion à la nouvelle technologie numérique ne devrait pas poser de problèmes si le problème du remplacement du personnel arrivé à la retraite est bien pris en charge par l'office qui dispose de moyens de formation adéquats.

5.4 La situation financière de l'OPT s'est bien améliorée ; sa stabilisation et par voie de conséquences, la probabilité de durabilité des effets du projet seront renforcés par (i) la densification et la numérisation complète du réseau, (ii) l'amélioration de la productivité du personnel et des équipements, et (iii) l'amélioration de la qualité du service au client. La priorité doit donc être donnée aux actions de réorganisation et de rationalisation de la gestion (promotion des fonctions de service à la clientèle, commerciale et financière), ainsi que celles visant au renouvellement et à la formation du personnel.

5.5 Le secteur des télécommunications a focalisé les concepts de globalisation et de mondialisation et a engendré une forte compétition qui atteint même les pays où l'activité gérée par le secteur public. Le Bénin dont les ressources naturelles sont limitées, les ressources financières pour le développement du secteur sont également limitées, et dont l'économie est axée sur les services doit s'intégrer rapidement à ce mouvement et engager la restructuration du secteur en procédant notamment à :

- la séparation des activités de postes et de télécommunications,
- la définition et le dimensionnement des services à exploiter au titre du service public,
- le développement des services à forte valeur ajoutée par ou avec le secteur privé,
- la garantie d'un accès aux services de base aux zones et populations démunies.
- la définition et la mise en place d'un organe autonome de réglementation du secteur.

VI. NOTATION DE LA PERFORMANCE

Les tableaux de notation détaillée des diverses performances du projet, figurent en annexe 3, 4 et 5 du présent rapport.

6.1 Performance à l'exécution

La performance à l'exécution est insatisfaisante ; les délais et les conditions relatives au prêt n'ont pas été respectés et les cellules de gestion et de coordination du projet ont été dissoutes de fait, aggravant les difficultés d'exécution.

6.2 Performance de la Banque

La performance de la Banque est jugée insatisfaisante ; la Banque n'a pas procédé à l'actualisation de la demande à la faveur de la réévaluation du projet, et la qualité et la fréquence la supervision étaient insuffisantes, alors que l'exécution du projet accusait beaucoup de retard.

6.3 Résultats du projet

Les résultats du projet, dont les objectifs sont en majeure partie réalisés, sont satisfaisants ; les composantes du projet ont toutes été réalisées et, à l'exception de la station côtière, les équipements fonctionnent de façon satisfaisante. Les perspectives de pérennité des effets du projet sont renforcées par l'amélioration de la situation financière de l'OPT et celle de sa capacité institutionnelle, mais restent encore tributaires de la restructuration du secteur.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

7.1 Evaluation globale

La performance globale du projet de Développement des communications au Bénin, qui réalise une moyenne de 2,77 à partir des notations de l'ensemble des indicateurs individuels, est satisfaisante. Le projet, dont l'exécution a souffert d'une gestion peu rigoureuse et a accusé un retard très important, a été réalisé dans les limites budgétaires prévues. Les perspectives de durabilité des effets du projet sont bonnes, confortées par l'amélioration de la situation financière et de la capacité institutionnelle, mais nécessitent des actions de rationalisation et réadaptation des ressources humaines et du système de maintenance. La compétitivité du secteur, sa viabilité à long terme restent liées à la volonté du Gouvernement et de l'OPT de procéder à la restructuration du secteur et l'intégration, dans un cadre réglementaire bien défini, du secteur privé dans ces activités.

7.2 Rétroactions et recommandations

Leçons

7.2.1 Les enseignements suivants sont tirés de l'évaluation des performances du projet de Développement des communications du Bénin :

- i/ le retard dans la mise en vigueur des prêts devient récurrent ; il est préjudiciable au respect du calendrier d'exécution du projet concerné (voir § 3.1 & 3.3) ;
- ii/ un retard important à l'exécution d'un projet peut obérer, partiellement ou totalement, la pertinence de ses objectifs et donc sa conception (voir § 2.3.2, 3.5 & 4.1.3) ;
- iii/ l'absence de réévaluation approfondie du projet, à la suite de l'important retard au démarrage de son exécution, a entraîné la saturation des équipements dès leur entrée en exploitation et écourté la durabilité de ses effets (voir § 2.3.2) ;
- iv/ la dissolution des cellules de coordination et de gestion du projet, avant la fin de son exécution, devient également récurrente à l'OPT ; elle a nuit à la bonne gestion de son exécution ainsi qu'à la bonne conservation de ses archives (voir § 3.4, 3.8 & 4.1.8) ;
- v/ le manque de rigueur dans la gestion du projet et de ses marchés a été source de retard et de désorganisation de l'ordonnancement de l'exécution du projet (voir § 3.3 & 3.5) ;
- vi/ l'absence de critères et d'indicateurs de performance peut nuire à la qualité du processus de supervision du projet en limitant son champ d'investigations et les actions correctives aux écarts constatés (voir § 2.5.2 & 4.1.1) ;
- vii/ les insuffisances dans la supervision aggravent l'impact négatif du manque de rigueur dans la gestion de l'exécution (voir § 3.4).

Recommandations

7.2.2 Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé

Au Gouvernement et à l'OPT de :

- i/ déterminer les contraintes structurelles à la mise en vigueur, dans les temps impartis, des accords de prêts de la Banque et, pour les projets à venir, définir les conditions et dispositions pratiques nécessaires à la levée de ces contraintes (voir § 3.1 & 3.3) ;
- ii/ respecter les dispositions prises en accord avec la Banque pour la gestion des projets et notamment le maintien et l'utilisation des cellules de gestion et de coordination sur toute la durée de leur exécution (voir § 4.1.8) ;
- iii/ prendre les dispositions nécessaires pour éliminer de la fourniture des biens et services, les fournisseurs dont les performances et la qualité des prestations se sont

avérées insatisfaisantes et contraire aux règles et déontologie de leur métier (voir § 4.1.2, 4.1.5 & 4.6.2) ;

iv/ appliquer scrupuleusement les clauses et conditions des marchés en faisant jouer, le cas échéant, les pénalités contractuelles (voir § 4.6.3) ;

v/ faire jouer toutes les dispositions contractuelles afin que le fournisseur défaillant sur la station côtière procède au remplacement des équipements mis en cause et à la réception définitive des installations fournies (voir § 4.1.5) ;

vi/ veiller à l'étude et à la mise en place du système adéquat de secours pour l'alimentation électrique des liaisons rurales (voir § 4.1.6) ;

vii/ veiller à la restructuration du système de maintenance afin de l'adapter aux exigences des équipements de technologie numérique (voir § 5.3) ;

viii/ mettre à disposition de l'office une structure du personnel plus rationnelle en veillant au remplacement rapide du personnel proche de la retraite, par un personnel plus qualifié et plus réceptif aux nécessités de la technologie numérique (voir § 5.3) ;

ix/ poursuivre les actions de réorganisation et de renforcement de la capacité institutionnelle de l'office afin d'en consolider la structure financière, améliorer la rentabilité des investissements, et assurer la pérennité du patrimoine (voir § 5.4 & 4.2.4) ;

x) veiller à améliorer la coordination des différentes structures récemment mises en place, en l'adossant notamment à un système d'information performant (voir § 4.4.2) ;

xi) poursuivre et accélérer au besoin le processus de restructuration du secteur, et dans ce cadre :

- définir un plan d'actions assorti d'un calendrier précis pour la séparation des activités postes et télécommunications et,
- geler, jusqu'à l'adoption des lois et textes réglementaires et la mise en place de l'organe de réglementation, l'attribution de licences d'exploitation de réseaux cellulaires et les investissements d'envergure sur le réseau fixe (voir § 4.4.4, 4.4.5 & 5.5).

A la Banque de :

i/ veiller au respect de l'élaboration de la matrice de cadre logique et de la qualité et fiabilité de ses données tout au long du cycle du projet (voir § 2.5.2 & 4.1.1) ;

ii/ veiller, lors de l'évaluation d'un projet, à prendre les dispositions nécessaires à la satisfaction des conditions de mise en vigueur de prêt dans le délai imparti (voir § 3.1 & 3.3) ;

iii/ développer les directives opérationnelles en matière d'évaluation en y intégrant notamment des outils spécifiques d'étude de marché (voir § 2.4.1, 4.13 & 4.7) ;

iv/ procéder à la réévaluation détaillée et, au besoin, à la révision de la conception d'un projet ayant subi un retard important au démarrage ou en cours d'exécution (voir § 2.3.2 & 3.3) ;

v/ veiller à la formation des gestionnaires de projets aux diverses règles de procédures de la Banque (voir § 3.3 & 4.7) ;

vi/ veiller au maintien et au bon fonctionnement des cellules de gestion de l'exécution des projets (voir § 4.1.8 & 4.7) ;

vii/ développer et renforcer l'application des directives concernant la fréquence, les objectifs et contenu des missions de supervision, notamment en ce qui concerne le suivi et la relance systématique de la réalisation des conditions de l'accord de prêt et de l'audit des

comptes du projet et le cas échéant, l'application des sanctions prévues en la matière (voir § 3.4, 3.5, 4.1.8 & 4.7) ;

viii/ annuler le reliquat du prêt après vérification et arrêt définitif de son montant (voir § 3.6) ;

ix/ participer activement et effectivement aux exercices de restructuration du secteur des télécommunications dans les pays régionaux et notamment dans celui en cours au Bénin (voir § 4.4.6).

7.3 Actions de suivi

Les points nécessitant des actions de suivi sont repris, dans la matrice d'actions qui suit, en annexe 1.

BENIN - PROJET DEVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS
RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCES

Annexe1
Page 1 de 2

MATRICE DE SUIVI ET D'ACTIONS

Constats et leçons	Recommandations	Actions de suivi	Responsable
<p><u>Formulation</u></p> <p>1. La Banque n'a pas procédé à une préparation formelle du projet.</p> <p>2. Les objectifs du projet étaient pertinents mais qualitatifs, peu précis; les critères et indicateurs de performance n'étaient pas définis.</p>	<p>1. La préparation d'un projet est obligatoire; elle doit être formalisée par un rapport donnant la situation du projet, les préalables éventuels à son évaluation.</p> <p>2. L'élaboration d'une matrice d'évaluation détaillée doit être systématique à l'évaluation et à l'achèvement des projets pour une meilleure définition et quantification des indicateurs de performance.</p>	<p>1. Renforcer l'application des directives opérationnelles de préparation des projets.</p> <p>2. Adapter et renforcer l'application du MPDE et développer une liste exhaustive d'indicateurs de performance pour le secteur.</p>	<p>1 et 2: OPVP: OCD pays OCOD</p>
<p><u>Exécution</u></p> <p>3. L'agence d'exécution (AE) ne maîtrisait pas les règles de procédure de la Banque.</p> <p>4. L'exécution du projet est entravée par la dissolution des cellules de coordination du projet</p> <p>5. La supervision du projet a été inadéquate. Sa qualité et sa fréquence sont insuffisantes et aucune action n'a été prise pour renforcer les dispositions des accords de prêts.</p>	<p>3. La formation des agents des AE, aux règles de procédure de la Banque, est indispensable.</p> <p>4. Les dispositions de gestion des projets prises en accord avec la Banque doivent être respectées.</p> <p>5. La supervision des projets doit être systématique pour le contrôle de la bonne exécution des projets et conformes aux directives concernant leur fréquence, objectifs et contenu.</p>	<p>3. Systématiser la formation des experts des AE.</p> <p>4. Veiller au respect des conditions et dispositions des accords</p> <p>5. Détailler et renforcer l'application des directives opérationnelles en matière de supervision, de revue à mi-parcours.</p>	<p>3. OPVP Emprunteur</p> <p>4. OPVP Emprunteur</p> <p>5. OPVP</p>
<p><u>Respect des dispositions de l'accord de prêt</u></p> <p>6. L'audit des comptes du projet de la Banque n'est pas réalisé, les rapports d'activité étaient irréguliers et les cellules de gestion et de coordination du projet sont dissoutes sans en référer à la Banque.</p>	<p>6. Le respect par l'Emprunteur des conditions de l'accord de prêt doit être strict, et la conformité à ces conditions doit être vérifiée et renforcée notamment lors des missions de supervision.</p>	<p>6. Prévoir à l'évaluation les moyens financiers pour l'audit des comptes du projet et renforcer le suivi de l'exécution des conditions du prêt</p>	<p>6. OPVP OCOD Emprunteur</p>

BENIN - PROJET DEVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS
RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCES

Annexe1
Page 2 de 2

MATRICE DE SUIVI ET D' ACTIONS

<p><u>Performances du projet</u></p> <p>7. Les installations sont quasiment saturées à leur entrée en production, nécessitant leur extension.</p> <p>8. La station côtière fonctionne de manière aléatoire et sans sécurité.</p> <p>9. Les batteries d'appoint des liaisons Hertiennes sont insuffisantes et souvent défaillantes à cause des délestages prolongés de l'énergie primaire.</p>	<p>7. Tout retard important dans le démarrage de l'exécution d'un projet doit être suivi de sa réévaluation complète et notamment de son étude de marché.</p> <p>8. Le fournisseur doit résoudre rapidement les défaillances de son système de protection.</p> <p>9. Le système de secours doit être remplacé par un système plus efficace.</p>	<p>7. Renforcer les directives opérationnelles en matière d'évaluation et développer des outils spécifiques de prévision de marché.</p> <p>8. Mettre en demeure le fournisseur de remettre en marche ses équipements et lever les réserves émises à leur réception.</p> <p>9. Etudier et mettre en place un nouveau système de secours.</p>	<p>7. OPVP: OCOD OCD pays</p> <p>8 et 9 : Emprunteur OPT</p>
<p><u>Durabilité</u></p> <p>10. La pérennité des effets du projet peut être remise en cause par l'inadéquation des ressources humaines et du système de maintenance à la technologie numérique ainsi que par le retard pris sur la restructuration sectorielle.</p>	<p>10. Les actions de renforcement de la capacité institutionnelle de l'entreprise et notamment dans sa fonction personnel doivent se poursuivre et le processus de restructuration sectorielle accéléré.</p>	<p>10. Procéder à la réadaptation de la composante personnel et du système de maintenance au numérique et accélérer le processus de restructuration sectorielle.</p>	<p>10. Emprunteur OPT OPVP OCD pays</p>

BENIN - PROJET DEVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS
RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCES

MATRICE RETROSPECTIVE

<p>3. <u>Ingénieurs-conseils</u> pour: . supervision de travaux . audit externe des états financiers</p> <p>4. <u>Formation</u> de: . 12 ingénieurs de travaux, . 28 techniciens en transmission . acquisition d'une station FH école pour le centre de formation</p> <p>5. <u>Cellule de gestion</u> . acquisition de 3 véhicules et de matériel de bureau</p>	<p>3. <u>Ingénieurs-conseils</u> recrutés pour: . la supervision des travaux en transmission . l'audit externe des états financiers annuels de l'OPT</p> <p>4. <u>Formation</u> de: . 12 ingénieurs de travaux formés en usine pendant 2 mois . 12 ingénieurs de travaux et 16 techniciens formés sur site en 3 mois . station FH école installée . 7 assistants techniques recrutés pour le centre de formation</p> <p>5. <u>Cellule de gestion</u> . acquisition de 3 véhicules et de matériel de bureau</p>	<p>* Rapports de retour de mission, de supervision et d'achèvement de la Banque</p>	<p>* Les résultats financiers se sont bien améliorés</p>																																																																																						
<p><u>Activités:</u></p> <p>1. Appel d'offres</p> <p>2. Acquisition de biens et services</p> <p>3. Travaux de génie civil et montage</p> <p>4. Contrôle et surveillance des travaux</p> <p>5. Formation</p>	<table border="0"> <tr> <td>1. <u>Coûts:</u> (MUC)</td> <td><u>Prévu</u></td> <td><u>Réalisé</u></td> <td><u>Ecart (%)</u></td> </tr> <tr> <td>Réseau de Porto Novo</td> <td>4,62</td> <td>5,01</td> <td>+ 8,3</td> </tr> <tr> <td>Transmission</td> <td>6,94</td> <td>7,51</td> <td>+ 8,3</td> </tr> <tr> <td>Formation</td> <td>1,72</td> <td>2,08</td> <td>+21,5</td> </tr> <tr> <td>Ingénieurs conseil</td> <td>0,35</td> <td>0,10</td> <td>-71,4</td> </tr> <tr> <td>Cellule de gestion projet</td> <td>0,04</td> <td>0,08</td> <td>+78,5</td> </tr> <tr> <td><u>Imprévus (physq & fin.)</u></td> <td>1,81</td> <td>-</td> <td>nd</td> </tr> <tr> <td>Total général</td> <td>15,48</td> <td>14,78</td> <td>-4,5</td> </tr> </table> <p>2. <u>Plan financement:</u> (MUC)</p> <table border="0"> <tr> <td></td> <td align="center" colspan="4"><----- Prévu -----></td> <td align="center" colspan="4"><----- Réel -----></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="center">Dev</td> <td align="center">MI</td> <td align="center">Total</td> <td align="center">%</td> <td align="center">Dev</td> <td align="center">MI</td> <td align="center">Total</td> <td align="center">%</td> </tr> <tr> <td>FAD</td> <td align="right">6,92</td> <td align="right">-</td> <td align="right">6,92</td> <td align="right">44,7</td> <td align="right">6,43</td> <td align="right">-</td> <td align="right">6,43</td> <td align="right">43,5</td> </tr> <tr> <td>FSN</td> <td align="right">7,00</td> <td align="right">-</td> <td align="right">7,00</td> <td align="right">45,2</td> <td align="right">6,72</td> <td align="right">-</td> <td align="right">6,72</td> <td align="right">45,5</td> </tr> <tr> <td>OPT</td> <td align="right">-</td> <td align="right">1,56</td> <td align="right">1,56</td> <td align="right">10,0</td> <td align="right">-</td> <td align="right">1,64</td> <td align="right">1,64</td> <td align="right">11,0</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td align="right">13,92</td> <td align="right">1,56</td> <td align="right">15,48</td> <td align="right">100</td> <td align="right">13,14</td> <td align="right">1,64</td> <td align="right">14,78</td> <td align="right">100</td> </tr> </table>	1. <u>Coûts:</u> (MUC)	<u>Prévu</u>	<u>Réalisé</u>	<u>Ecart (%)</u>	Réseau de Porto Novo	4,62	5,01	+ 8,3	Transmission	6,94	7,51	+ 8,3	Formation	1,72	2,08	+21,5	Ingénieurs conseil	0,35	0,10	-71,4	Cellule de gestion projet	0,04	0,08	+78,5	<u>Imprévus (physq & fin.)</u>	1,81	-	nd	Total général	15,48	14,78	-4,5		<----- Prévu ----->				<----- Réel ----->					Dev	MI	Total	%	Dev	MI	Total	%	FAD	6,92	-	6,92	44,7	6,43	-	6,43	43,5	FSN	7,00	-	7,00	45,2	6,72	-	6,72	45,5	OPT	-	1,56	1,56	10,0	-	1,64	1,64	11,0	Total	13,92	1,56	15,48	100	13,14	1,64	14,78	100	<p>* Rapports d'activité trimestriels de OPT</p> <p>* Rapports de mission (contrôles, supervision, achèvement) de la Banque</p> <p>* Relevés des décaissements de la Banque</p>	<p>* Les financements de l'Emprunteur et de la Banque ont été mis en place.</p> <p>* Les fournitures de biens et services et les travaux sont satisfaisants à l'exception de ceux concernant la station côtière</p>
1. <u>Coûts:</u> (MUC)	<u>Prévu</u>	<u>Réalisé</u>	<u>Ecart (%)</u>																																																																																						
Réseau de Porto Novo	4,62	5,01	+ 8,3																																																																																						
Transmission	6,94	7,51	+ 8,3																																																																																						
Formation	1,72	2,08	+21,5																																																																																						
Ingénieurs conseil	0,35	0,10	-71,4																																																																																						
Cellule de gestion projet	0,04	0,08	+78,5																																																																																						
<u>Imprévus (physq & fin.)</u>	1,81	-	nd																																																																																						
Total général	15,48	14,78	-4,5																																																																																						
	<----- Prévu ----->				<----- Réel ----->																																																																																				
	Dev	MI	Total	%	Dev	MI	Total	%																																																																																	
FAD	6,92	-	6,92	44,7	6,43	-	6,43	43,5																																																																																	
FSN	7,00	-	7,00	45,2	6,72	-	6,72	45,5																																																																																	
OPT	-	1,56	1,56	10,0	-	1,64	1,64	11,0																																																																																	
Total	13,92	1,56	15,48	100	13,14	1,64	14,78	100																																																																																	

BENIN - PROJET DEVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS
RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCES

Annexe 3

PERFORMANCE DE L'EXECUTION

Indicateurs	Note	Observations
1. Respect du calendrier d'exécution	1	L'exécution du projet a connu un retard de 5 ans dont deux ans conséquents à la mise sous sanction du pays.
2. Respect des coûts	3	Une économie de 4,5% sur le coût du projet ainsi qu'un faible reliquat de 0,783 MUC (5%) sur les prêts sont constatés à l'achèvement; ces écarts sont inférieurs aux 10% de provision pour imprévus généralement alloués. Les modifications au projet furent financées sur les provisions pour imprévus financiers et physiques.
3. Respect des conditions de l'accord de prêt	1	Les conditions préalables et autres des accords de prêts sont respectées mais les cellules de coordination du projet mises en place par le projet ne sont pas fonctionnelles et la condition générale d'audit des comptes du projet fut généralement ignorée
4. Adéquation du suivi-évaluation et des rapports d'avancement trimestriels	1	L'envoi des rapports d'activité fut irrégulier et les cellules de coordination du projet n'ont pas été opérationnelles.
5. Exploitation satisfaisante	2	A l'exception des problèmes inhérents à l'exécution de la station maritime et des difficultés d'alimentation en énergie électrique, la performance de l'exploitation est satisfaisante sur l'ensemble des équipements dont la montée en cadence fut rapide.
Evaluation globale de la performance d'exécution	1,6	La performance à l'exécution est insatisfaisante, marquée par un retard important et une absence de rigueur dans sa conduite

BENIN - PROJET DEVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS **Annexe 4**
RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCES

PERFORMANCE DE LA BANQUE

Indicateurs	Note	Observations
1. A l'identification	SO	Le projet était identifié au cours de l'exécution du projet PNAM financé par la Banque.
2. A la préparation du projet	2	La Banque n'a pas procédé à une préparation formelle du projet mais a participé à la réunion des bailleurs de fonds.
3. A l'évaluation	2	Malgré deux missions, la qualité finale de l'évaluation n'est pas satisfaisante. Ainsi la seconde évaluation, qui s'est déroulée environ deux ans après la première, a omis l'actualisation de la demande avec pour résultat des équipements pratiquement saturés à leur mise en exploitation.
4. A la supervision	2	La fréquence des missions de supervision est de l'ordre d'une supervision tous les deux ans, ce qui est nettement insuffisant étant donné les retards enregistrés au démarrage du projet et dans son exécution. La Banque n'a pas pris les mesures nécessaires pour le respect des termes des accords de prêts et notamment le maintien et l'utilisation des cellules de coordination mises en place par le projet.
<u>Evaluation globale de la performance de la Banque</u>	2	La performance de la Banque est jugée insatisfaisante, la qualité et la fréquence des missions de supervision étaient inadéquates.

RESULTATS DU PROJET

	Indicateurs	Note	Observations
1	Pertinences, réalisation des objectifs	2,17	Les objectifs sont globalement réalisés et pertinents.
i)	Politique macro-économique	3	Des réformes macro-économiques sont mises en place au cours de la décennie 90, avec désengagement progressif de l'Etat des activités productives. Le rythme de croissance reste soutenu avec un taux de 5,5% en termes constants, en 1996, et l'OPT voit son statut et sa gestion se modifier vers une gestion privée, plus autonome.
ii)	Politique sectorielle	2	La politique de développement du secteur est cohérente, dans la ligne des recommandations générales de l'UIT; sa mise en place nécessite cependant des moyens financiers importants que seule l'ouverture au secteur privé et à la concurrence pourrait aider.
iii)	Réalisations physiques	2	A l'exception de la station côtière, les installations sont réalisées selon les règles de l'art et les performances opérationnelles sont satisfaisantes. La sécurité de l'alimentation en énergie primaire doit être renforcée.
iv)	Résultats financiers	2	Les ratios financiers se sont bien améliorés et l'OPT dégage de façon régulière des résultats positifs mais l'activité télécommunications subventionne toujours l'activité des postes
v)	Réduction de la pauvreté, aspects sociaux et femmes dans le développement	2	L'impact du projet sur la pauvreté et sur les femmes est marginal; il a cependant contribué au désenclavement des zones rurales.
vi)	Environnement	S.O.	Aucun effet particulier sur l'environnement n'est relevé; on note toutefois une certaine contribution à l'amélioration de la qualité de vie des populations concernées.
vii)	Développement du secteur privé	2	Il n'y a pas eu d'impacts du projet sur le secteur privé, sinon la participation des entreprises à la réalisation du projet.
2	Développement Institutionnel	2,33	La performance est satisfaisante
i)	Cadre institutionnel y compris restructuration	2	Le statut de l'OPT a été modifié pour une plus grande indépendance opérationnelle, juridique et financière et des actions de restructuration interne sont en cours. Mais la restructuration sectorielle n'est toujours pas entreprise. La dislocation des cellules de coordination et de gestion du projet a nuit à son exécution et à la conservation de sa mémoire.
ii)	Système d'information financier et de gestion, y.c. système d'audit	3	La gestion comptable et financière est conforme aux dispositions du système comptable OCAM et la fonction d'audit a été renforcée. Les systèmes en place sont adéquats ou en cours de révision en vue de la restructuration du secteur
iii)	Transfert de technologie	S.O.	L'OPT maîtrise la technologie en matière de télécommunications et entretient les connaissances de son personnel au fur et à mesure de son évolution
iv)	Dotations en personnel qualifié, formation et dotations en personnel de contrepartie	2	L'OPT dispose d'un personnel qualifié pour les équipements existants et sa formation aux nouvelles techniques de télécommunications est prise en charge dans son centre de formation dont les moyens sont renforcés dans le cadre du projet. Le vieillissement de sa population doit bien être pris en charge pour éviter des dysfonctionnements.

RESULTATS DU PROJET

3	Durabilité	2,57	La probabilité de durabilité des effets du projet est satisfaisante et confortée par l'amélioration de la situation financière
i)	Engagement continu de l'Emprunteur	2	Le Gouvernement et l'OPT font du développement du secteur une préoccupation continue et la réflexion sur les lignes directrices de la restructuration sectorielle et sur la participation du secteur privée est bien avancée.
ii)	Environnement politique	3	Les réformes structurelles actuellement mises en place visent à promouvoir le secteur privé et à améliorer les services publics; sur le plan social la priorité est donnée à la lutte contre la pauvreté et met l'accent sur le développement rural.
iii)	Cadre institutionnel	2	La capacité institutionnelle de l'OPT s'est bien améliorée avec la mise en place du PNAM et du programme prioritaire. Une restructuration sectorielle mise au point en fonction de la vocation du pays, de la nécessité de désenclaver les zones déshéritées, consoliderait ces acquis.
iv)	Viabilité technique et perfectionnement du personnel	2	L'expérience de l'OPT est bien assise et ses moyens de formation adéquats. Il est cependant nécessaire de mettre en place un plan de remplacement du personnel dont plus de 30% seront atteints par la limite d'âge dans les cinq ans à venir.
v)	Viabilité financière y compris système de recouvrement des coûts	3	La viabilité financière de l'OPT et de l'activité de télécommunications est bien engagée; elle est cependant obérée par les résultats déficitaires de l'activité postale et ne pourra être assise et favorisée qu'après restructuration sectorielle et séparation des deux activités.
vi)	Viabilité économique	3	Les réalisations du projet ont eu un effet positif sur la fluidité du trafic et la capacité de raccordement. La rentabilité économique du projet est très satisfaisante et le développement du réseau contribue à la consolidation de la vocation de transit du pays.
vii)	Viabilité environnementale	S.O.	Elle n'est pas affectée par le projet
viii)	Mécanismes d'exploitation et de maintenance	3	Les performances techniques des équipements sont satisfaisantes et le projet PNAM précédemment financé par la Banque a permis de renforcer le système de maintenance. Les résultats d'exploitation sont en amélioration tout comme la qualité de service. La restructuration sectorielle prévue ne peut qu'améliorer ces divers résultats.
4	Taux de rentabilité financière	4	Il est très satisfaisant avec un taux de 26,5%, supérieur aux 20,3% prévus à l'évaluation.
5	<u>Evaluation globale des résultats</u>	2,77	La performance globale des résultats du projet est satisfaisante

BENIN - PROJET DEVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS
RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCES

Annexe 6

RESULTATS D'EXPLOITATION (Milliards de F.CFA)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<u>ACTIVITE GLOBALE DE L'OPT</u>						
PRODUCTION TOTALE	12,222	16,080	19,324	20,746	25,031	27,524
CHARGES EXPLOITATION	12,531	9,754	10,256	12,454	17,542	17,057
RESULTAT EXPLOITATION	-0,309	6,326	9,068	8,292	7,489	10,467
RESULTAT NET EXERCICE	-1,636	1,281	2,086	4,317	7,850	10,763
ratio d'exploitation (%)	102,5	60,7	53,1	60,0	70,1	62,0
résultat net/CA (%)	-13,38	7,97	10,79	20,81	31,36	39,10
cash flow net	5,293	3,920	4,378	6,895	11,821	15,459
<u>ACTIVITE TELECOMMUNICATIONS</u>						
PRODUCTION	10,501	14,683	17,503	19,474	23,774	<i>n.d.</i>
RESULTAT exploit	-0,736	6,547	9,447	9,365	12,026	<i>n.d.</i>
RESULTAT NET ACTIVITE	-2,510	1,525	2,592	4,946	10,023	<i>n.d.</i>
TOTAL INVESTISSEMENT	19,766	26,723	32,358	37,832	37,653	<i>n.d.</i>
Production relative (%)	85,92	91,31	90,58	93,87	94,97	<i>n.d.</i>
Charges personnel relatives (%)	68,11	65,96	62,58	61,94	60,35	<i>n.d.</i>
Résultat net relatif (%)		119,06	124,25	114,56	127,69	<i>n.d.</i>
Rentabilité investissements (%)	<i>n.d.</i>	6,56	8,77	14,09	26,56	<i>n.d.</i>

BILANS FINANCIERS (Milliards de F.CFA)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<u>ACTIF</u>						
IMMOBILISATIONS NETTES	19,943	26,369	31,693	36,030	42,707	54,049
ACTIFS IMMOBILISES	22,067	28,062	35,488	39,191	45,442	56,400
VALEUR D'EXPLOITATION REALISABLE ET DISPONIBLE CT	0,185	0,214	0,446	0,984	1,224	3,141
ACTIFS CIRCULANTS	24,198	43,048	63,067	64,740	67,156	74,709
TOTAL ACTIF	46,265	71,110	98,555	103,931	112,599	131,109
<u>PASSIF</u>						
CAPITAUX PROPRES	12,817	13,812	15,233	18,606	24,661	31,310
dont CAPITAL	7,650	7,650	7,650	7,650	7,650	7,650
REPORT A NOUVEAU	6,556	5,020	5,897	6,987	8,822	10,299
RESULTAT NET	-1,636	1,281	2,086	4,317	7,850	10,763
DETTES MLT	14,641	33,452	37,935	40,660	41,961	45,042
CAPITAUX PERMANENTS	30,881	54,113	63,604	59,445	68,002	77,202
DETTES CT	15,383	16,997	34,950	44,486	44,597	53,907
TOTAL PASSIF	46,264	71,110	98,554	103,931	112,599	131,109
<u>RATIOS FINANCIERS</u>						
Dettes LT/ Capitaux permanents	0,47	0,62	0,60	0,68	0,62	0,58
Liquidité immédiate	1,57	2,53	1,80	1,46	1,51	1,39
Equilibre financier	1,55	2,05	2,01	1,65	1,59	1,43
Rentabilité des capitaux propres (%)	-12,76	9,28	13,69	23,20	31,83	34,38
Résultat net/Immobilisations nettes (%)	<0	5,53	7,18	12,75	19,94	22,25
Rentabilité des investissements (%)	<i>n.d.</i>	3,95	5,20	9,20	14,24	15,91