

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



BENIN

**PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA
MAINTENANCE DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS**

**Rapport abrégé d'évaluation de la performance de projet
(REPP)**

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

18 août 1999

1. HISTORIQUE ET ENONCE DU PROJET

1.1 L'évaluation rétrospective du Plan national d'amélioration de la maintenance (PNAM), du réseau de télécommunications au Bénin, fait l'objet du présent rapport abrégé d'évaluation de performances de projet (REPP). Le projet, d'un coût total estimé de 12,095 millions d'unités de compte de la Banque (MUC), fut préparé par l'Office des postes et télécommunications (OPT) du Bénin et l'Union internationale des télécommunications (UIT). Il a été évalué en avril/mai 1987 et le prêt FAD correspondant, d'un montant de 10,721 MUC, a été approuvé le 26 octobre 1987, signé le 26 février 1988 et mis en vigueur le 25 mai 1989, 15 mois plus tard.

1.2 L'évaluation, par OPEV, du rapport d'achèvement du projet (RAP), distribué en octobre 1997 sous la référence ADF/BD/IF/97/179, a estimé sa qualité satisfaisante malgré l'absence de l'analyse de la capacité institutionnelle et des aspects de politique sectorielle. Il a été recommandé de procéder à la rédaction d'un rapport abrégé d'évaluation des performances du projet, et plus tard à une évaluation approfondie du projet de "Développement des communications" récemment achevé, une fois son RAP confectionné, pour permettre l'évaluation de la capacité institutionnelle de l'OPT ainsi que l'évolution de sa politique sectorielle et les perspectives de privatisation du secteur. Le présent rapport évalue et complète l'information contenue dans le RAP ; il se base sur les données dudit RAP, du rapport d'évaluation et de divers autres documents du projet et sectoriels.

1.3 Le Pnam, objet du présent REPP, constitue la première intervention de la Banque dans le secteur, au Bénin. Selon le rapport de revue du portefeuille de la Banque au Bénin, établi en 1996, (i) la performance de réalisation du secteur des équipements collectifs qui regroupe les Télécommunications, est jugée très satisfaisante et, (ii) l'exécution des projets, en général, accuse des retards et souffre des insuffisances du système institutionnel dans son ensemble et notamment de longs délais de transmission des demandes de décaissements par la Caisse autonome d'amortissement (CAA) à la Banque, ainsi que de la lenteur dans la mise en place des fonds de contrepartie et des cellules d'exécution de projets.

2. OBJECTIFS SECTORIELS, FINALITES ET RESULTATS

2.1 Objectifs du projet

2.1.1 Le Pnam fait partie intégrante du Plan directeur des télécommunications du Bénin qui vise à fiabiliser et à créer les conditions de développement du réseau national de télécommunications. Avec la mise en place d'un système cohérent de maintenance, le projet vise à améliorer la qualité de service offert aux usagers, satisfaire la demande en attente et rentabiliser les investissements précédemment consentis sur le réseau. Le Pnam comprend des actions multidirectionnelles, à engager d'urgence, pour limiter la dégradation du réseau et lancer les bases d'une exploitation et d'un entretien adéquats et durables. Ses objectifs rejoignent les préoccupations et directives des institutions multilatérales de financement du réseau PANAFTTEL, qui accordaient la priorité aux projets d'amélioration de la maintenance des réseaux de télécommunications.

2.1.2 L'approche du cadre logique (ACL) n'existait pas à l'évaluation du projet, aussi les objectifs formulés à l'évaluation sont nombreux, manquent de précision et ne sont pas tous assortis d'indicateurs quantifiables permettant de mesurer leur taux de réalisation. La matrice rétrospective du projet, figurant en annexe 2 du présent rapport, complète celle reconstituée par le RAP.

2.2 Réalisations

2.2.1 Les composantes définies pour la réalisation des objectifs du Pnam étaient : (i) l'acquisition et l'installation d'équipements, pièces de rechange et outillage divers, nécessaires aux systèmes de commutation (centraux téléphoniques et télex), de transmission, d'énergie, et aux réseaux locaux de câbles, (ii) la fourniture d'équipements et outillage nécessaires à la maintenance et aux services de

support, (iii) la formation du personnel, (iv) l'assistance technique pour les études, le suivi et le contrôle de l'exécution et (v) l'acquisition de matériel pour la cellule de gestion du programme.

2.2.2 Des modifications, approuvées par la Banque, ont été apportées au projet au cours de son exécution pour tenir compte de l'intervention d'autres bailleurs de fonds au financement du programme global et des progrès technologiques du secteur. Ces modifications n'ont pas affecté la réalisation des objectifs du projet et ont contribué à l'amélioration des performances du programme global en participant à une meilleure gestion des moyens offerts par la communauté des bailleurs de fonds.

2.2.3 Ainsi la réhabilitation des réseaux locaux de Cotonou et Porto Novo, initialement prévue dans le projet, a été rétrocédée à d'autres bailleurs de fonds et remplacée par l'extension et la réhabilitation des réseaux de Bohicon et Abomey, de dimension plus modeste ; cette première modification d'importance du projet est un indice patent d'évaluation superficielle du projet par la Banque qui a avalisé les insuffisances patentes de la programmation et du financement des investissements de l'OPT. Les fonds de la Banque libérés par ces modifications, furent utilisés pour financer l'extension de l'autocommutateur électronique de Cotonou. Le progrès technologique ainsi que la probable et rapide obsolescence du matériel en place ont également justifié l'installation d'un nouvel autocommutateur télex plutôt que la réhabilitation de l'ancien. Enfin, la composante formation, exclusivement financée par le gouvernement béninois à l'origine, a été redéployée à travers les contrats de fourniture et d'installation des équipements, lui permettant ainsi de financer les importants dépassements de coûts constatés sur les autres composantes.

3. PERFORMANCES A LA REALISATION DU PROJET

3.1 Performances de l'exécution

3.1.1 L'accord de prêt fut mis en vigueur 15 mois après sa signature, soit un retard de 9 mois sur le délai habituellement préconisé. L'exécution du projet, qui devait durer trois ans, a, dans l'ensemble, subi un important retard de 68 mois (6 ans environ), dont les éléments déterminants étaient :

- i) la lenteur généralisée dans les opérations administratives et notamment celles concernant l'acquisition des biens et services, conséquente généralement à l'ignorance ou au manque de maîtrise des règles de procédures de la Banque ;
- ii) la mise sous sanction récurrente du pays (pendant trois ans environ), conséquentes aux défauts ou aux retards de remboursement des prêts,
- iii) le manque de rigueur dans le suivi de l'application des clauses contractuelles des marchés,
- iv) la lenteur dans l'approbation des diverses modifications du projet tant par l'OPT que par la Banque,
- v) la dissolution de la Cellule de gestion du projet au cours de son exécution.

3.1.2 L'accord de prêt était soumis à dix conditions dont huit préalables à la mise en vigueur du prêt parmi lesquelles trois étaient redondantes avec celles figurant dans les Conditions générales applicables aux accords de prêts et de garanties (engagement de l'Emprunteur à budgétiser la contrepartie financière, à financer les dépassements de coûts et à ne pas utiliser le produit du prêt pour financer les droits et taxes afférents aux biens et services nécessaires au projet). Sur les sept autres conditions trois étaient relatives à la couverture et au recouvrement de créances, une à la rétrocession du prêt à l'OPT et trois autres aux aspects de politique et de renforcement institutionnel. A l'exception de la condition de création d'un centre principal de maintenance en province, centre qui s'est avéré non pertinent a posteriori, toutes les conditions ont été satisfaites bien qu'avec beaucoup de retard.

3.1.3 Les modes d'acquisition des biens et services prévus à l'évaluation ont été respectés et les

procédures en la matière généralement appliquées quoique avec certaines lenteurs. La dissolution de la cellule de gestion en cours d'exécution du projet a fortement handicapé la performance de la réalisation du projet et l'envoi régulier, à la Banque, des rapports d'activité trimestriels. L'audit final des comptes du projet n'a pas été réalisé.

3.1.4 Le coût final du projet est de 13,232 MUC, supérieur de 7,8% par rapport au coût estimé à l'évaluation, et notamment dans sa partie financée par l'OPT qui a pratiquement doublé. Cette augmentation de certaines composantes et des coûts locaux s'explique par les modifications des composantes, le retard dans la réalisation aggravé par la dévaluation, en 1994, du franc CFA. Le tableau suivant illustre l'évolution des coûts des diverses composantes du projet et souligne les écarts supérieurs à 10% du coût d'origine.

Tableau 3.1 – Evolution des coûts des composantes du projet (en milliers d'UC)

Composantes	Coûts prévisionnels			Coûts réels			Ecart (%)		
	Dev.	MI.	Total	Dev.	MI.	Total	Dev.	MI.	Total
Réseaux	2.741	328	3.069	2.736	459	3.195	- 0,2	+ 39,9	+ 4,1
Energie	1.450	130	1.580	1.421	182	1.603	- 2,0	+ 40,0	+ 1,5
Commutation	1.327	34	1.361	1.063	41	1.104	- 19,9	+ 20,6	- 18,9
Transmission	1.585	232	1.817	1.585	279	1.864	0	+ 20,3	+ 2,6
Logistique	1.298	157	1.455	1.267	715	1.982	- 2,4	+ 355,4	+ 36,2
Formation		8	8		10	10	-	+ 25,0	+ 25,0
Cellule du projet	132	106	238	132	211	343	0	+ 99,1	+ 44,1
Assistance technique	507	25	532	507		507	0	- 100,0	- 4,7
Equipement de service	1.480	83	1.563	1.518	117	1.635	+ 2,6	+ 40,9	+ 4,6
Total hors imprévus	10.520	1.103	11.623	10.229	2.014	12.243	- 2,7	+ 82,6	+ 5,3
Imprévus	201	270	471	201	583	784	0	+ 115,9	+ 66,5
Total général	10.721	1.373	12.094	10.430	2.597	13.027	- 2,7	+ 89,2	+ 7,7

3.1.5 La Banque a finalement contribué au financement de 10,43 MUC (80%) des coûts du projet, contre 10,72 MUC prévus à l'évaluation, et le Gouvernement béninois en a financé 2,596 MUC (20%), contre 1,374 MUC prévu à l'évaluation. Aucun incident notable de décaissement n'est signalé, en dehors de l'allongement de la période les concernant. Le reliquat final de 84.650 UC sur le prêt (0,8%) n'était toujours pas annulé en juillet 1999, dans les comptes de la Banque.

3.1.6 Les risques du projet, succinctement évoqués à l'évaluation, étaient ceux inhérents à un retard à l'exécution qui auraient pour conséquence une augmentation des coûts du projet et un manque à gagner en phase d'exploitation. Ce risque et ses conséquences se sont concrétisés notamment sur les coûts locaux qui ont globalement subi une augmentation de 89% ; la complexité du projet et les modifications intervenues n'ont pas permis l'évaluation du manque à gagner.

3.2 Performances opérationnelles, économiques et financières

3.2.1 Les réalisations du programme, après modifications, ont porté sur (i) la modernisation et l'extension des réseaux locaux d'Abomey et de Bohicon, dont les raccordements d'abonnés ont augmenté de 48%, (ii) l'alimentation en énergie solaire de 8 stations relais, l'équipement de divers centres en redresseurs, batteries, groupes électrogènes ainsi que la mise à la terre et la protection contre la foudre de 12 centres, pour sécuriser le fonctionnement de ces centres, (iii) l'installation d'un autocommutateur télex et l'extension de l'autocommutateur électronique de Cotonou, (iv) l'installation d'équipements multiplex sur les liaisons Cotonou-Bohicon, Bohicon-Parakou et Parakou-Natitingou et (v) le renforcement logistique de la maintenance (véhicules, matériels, appareils de mesure).

3.2.2 Les réalisations physiques du projet ont été exécutées selon les règles de l'art et conformément aux caractéristiques prévues à l'évaluation. Leur fonctionnement est satisfaisant et les objectifs du projet sont atteints si l'on se réfère aux indicateurs figurant dans le tableau suivant qui attestent d'une amélioration indéniable de la qualité des services de l'OPT.

Tableau 3.2 – Evolution des capacités et performances de l'OPT

	<u>1988</u>	<u>1995</u>	<u>Amélioration (%)</u>
1. <u>Capacité de raccordement</u> (lignes)			
National	11.496	26.557	+131
Bohicon/Abomey	765	1442	+ 89
2. <u>Amélioration du service</u>			
Taux de relève des dérangements en 7 jours	70%	90%	+ 29
Nbre dérangements/abonné/an	3	0,76	+ 75
Efficacité des appels locaux (%)	55	99,5	+ 81
Délai d'attente de tonalité (%<3 sec)	95	99,9	+ 5
3. <u>Productivité du personnel</u> (agents/00 lignes)	139	49	+180

3.2.3 Au terme de sa réalisation, selon le RAP, le programme dégage une rentabilité financière et économique satisfaisante, respectivement de 32% et de 29% ; le taux de rentabilité financière est supérieur de 1,5 point au taux estimé à l'évaluation (27,47%), en conséquence des modifications au projet ayant permis une disponibilité plus importante de la capacité de raccordement et une utilisation relativement plus rapide de ces capacités supplémentaires. La rentabilité des investissements de l'OPT, en télécommunications, a été erratique et n'a atteint un niveau satisfaisant de 13% qu'en 1996, qui s'est amélioré encore en 1997 pour atteindre 26,6% (cf. annexe 6). Cette lente évolution de la rentabilité des investissements en télécommunications s'explique essentiellement par le programme récent de développement et de mise à niveau technologique du réseau.

3.2.4 La période d'exécution du projet a vu le changement de statut de l'OPT d'un établissement public industriel et commercial à une entreprise commerciale publique de gestion privée, d'une réorganisation de ses structures et d'une modification du statut du personnel. La perspective d'une restructuration sectorielle et d'une privatisation à terme de ses activités a incité la Direction de l'office à revoir la structure actuelle dans un souci d'améliorer son efficacité et ses performances. L'organigramme actuel ne semble pas plus performant en ce qu'il ramène la concentration des décisions et de la coordination au Directeur Général, mais il semblerait que d'autres mesures, 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.

3.2.5 Le projet a quant à lui renforcé les capacités de l'OPT dans les domaines de l'entretien et a ancré une culture de la maintenance avec la mise en place de programmes de maintenance périodique rigoureusement suivis dans toutes les composantes du réseau. En ce qui concerne le programme de formation prévu à l'évaluation, son bilan est très peu précis du fait de son intégration au niveau des contrats fournisseurs par la partie béninoise qui finançait intégralement cette composante et devait par ailleurs accommoder l'augmentation de sa quote-part au financement à cause des modifications apportées au projet et autres retards d'exécution.

4. PERFORMANCES DE L'EMPRUNTEUR, DES AGENCES D'EXECUTION ET DE LA BANQUE

4.1 La performance de l'Emprunteur et de l'OPT, bénéficiaire du prêt et agence d'exécution du projet,

n'est pas satisfaisante à cause : (i) des retards dans la mise en vigueur du prêt et dans celle de l'exécution du projet, (ii) du démantèlement de la cellule du projet avant l'achèvement du projet et, (iii) du manque de rigueur dans la gestion de contrats de certains fournisseurs qui ne furent pas sanctionnés malgré les manquements aux clauses contractuelles de livraison notamment.

4.2 La performance du consultant, des fournisseurs et des entreprises est globalement satisfaisante à l'exception de celle d'un fournisseur dont les prestations ont enregistré des retards importants qui se sont répercutés sur les autres prestataires de services. Aucune défaillance technique ou financière n'a été constatée et la qualité des prestations est jugée satisfaisante.

4.3 La performance de la Banque n'est pas satisfaisante ; le projet, non préparé et mal évalué, n'a pas reçu toute l'attention nécessaire avec, (i) au démarrage, le retard de 10 mois environ pour la mise en vigueur du prêt, (ii) l'absence de formation des cellules de gestion du projet aux procédures de la Banque, et (iii) le manque de supervision du projet.

5. DURABILITE DU PROJET

5.1 Les réalisations du projet ont permis une exploitation plus large des capacités précédemment installées et ont par ailleurs renforcé la capacité de l'OPT dans la maintenance de ses équipements avec la mise en place du système de maintenance. La probabilité de durabilité des effets du projet serait, selon le RAP, élevée étant données (i) l'accumulation de savoir-faire de l'OPT, (ii) l'amélioration de sa situation financière et celle de ses capacités d'entretien induites par le projet, et, (iii) le programme de mise à niveau technologique et capacitaire du réseau lancé par l'office, à travers notamment le projet "Développement des communications ", financé par la Banque qui est venu consolider les acquis du PNAM. L'évaluation estime que la pérennité des effets du projet est à l'avenir liée à la poursuite de l'amélioration et de la stabilisation de la situation financière de l'OPT, à celle du renforcement de sa capacité institutionnelle et de son capital humain, et par la poursuite de sa restructuration ainsi que celle du secteur.

5.2 Les facteurs déterminants de l'amélioration de ses finances sur lesquels l'OPT pourra intervenir sont (i) la densification et la numérisation complète du réseau, (ii) l'amélioration de la productivité du personnel et technique (disponibilité des machines et du réseau), et (iii) l'amélioration de la qualité du service au client. Les actions à encourager sont celles en faveur de la réorganisation et la rationalisation de la gestion de l'OPT (promotion des fonctions de service à la clientèle, commerciale et financière), ainsi que celles visant à la formation et la remise à niveau du personnel.

5.3 Le contexte actuel des Télécommunications, secteur test ayant focalisé les concepts de globalisation et de mondialisation, a engendré une forte compétition qui atteint même les pays où le secteur est encore public. Or les aspects politiques (réglementation, privatisation) qui sont au cœur des préoccupations de ce secteur en mutation sur le plan mondial, ne sont pas abordés par le RAP qui n'indique pas l'évolution actuelle du secteur des Télécommunications au Bénin, le stade actuel de la réflexion, des études ou autres réformes entamées dans le sens de cette intégration au concert mondial. Le Bénin dont les ressources naturelles sont 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,
- la définition des créneaux typiquement commerciaux et les services à forte valeur ajoutée à développer, qui seraient exploités en participation avec le secteur privé.
- la définition et la mise en place d'un organe autonome de réglementation du secteur.

6. NOTATION DE LA PERFORMANCE ET DES RESULTATS

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

6.1 Performance à l'exécution

La performance à l'exécution n'est pas satisfaisante ; le projet a enregistré un important retard dans son exécution et dans la mise en vigueur du prêt. Ces retards et les lacunes à l'évaluation ont eu pour conséquence des écarts de coûts importants. La cellule de gestion et de coordination du projet a été dissoute bien avant l'achèvement du projet aggravant les difficultés d'exécution.

6.2 Performances de la Banque

La performance de la Banque, qui n'a notamment pas procédé à une préparation du projet, est jugée insuffisante. Les modifications du projet, partiellement motivées par les retards d'exécution, reflètent les lacunes à l'évaluation et des études du projet.

6.3 Résultats du programme

Les résultats du projet sont satisfaisants, les objectifs du projet sont réalisés et la structure financière et la capacité institutionnelle de l'OPT se sont régulièrement améliorées au cours de l'exécution de ce projet mais sont insuffisantes pour asseoir la durabilité de ses effets. Le succès du programme, malgré les insuffisances signalées dans les performances de l'exécution et de la Banque, a ses origines dans les besoins importants en matière d'amélioration de la capacité d'entretien et également dans l'ampleur des demandes en instance en tous points du pays; l'ampleur de ces besoins était telle que la permutation des composantes d'un bailleur de fonds à un autre n'a pas eu de conséquences financières pénalisantes pour le projet. La pérennisation des effets du projet est liée à la restauration de la compétitivité du secteur, à sa restructuration mais également à celle de la mise en cohérence des capacités des diverses composantes du réseau (transmission, réseaux locaux, commutation) et de leur numérisation.

7. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

7.1 Conclusions

La performance globale du projet, qui réalise une moyenne de 2,72 à partir des notations de l'ensemble des indicateurs individuels, est satisfaisante. Le projet, dont l'exécution a souffert d'importants retards et modifications, de lacunes à l'évaluation, a été réalisé dans les limites budgétaires prévues. Les perspectives de durabilité des effets du projet sont bonnes, confortées par l'amélioration des ratios financiers. Cependant la compétitivité du secteur et 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 Leçons

L'évaluation est d'accord avec les leçons tirées dans le RAP et estime que :

- i/ des objectifs pertinents et une opportunité temporelle, contribuent à la réussite d'un projet et atténuent l'impact des insuffisances d'exécution du projet ;
- ii/ les insuffisances de préparation, de coordination et de supervision nuisent à la qualité de la

performance d'exécution et à la bonne gestion des ressources ;

iii/ la dissolution prématurée de l'unité de gestion du projet nuit à la bonne gestion de son exécution, à celle des ressources et de son système d'information.

7.3 **Recommandations**

7.3.1 L'évaluation des performances du projet est d'accord avec les recommandations du RAP qui consistent,

pour l'Emprunteur et l'agence d'exécution, à :

i/ prendre à l'avenir les dispositions nécessaires à une satisfaction rapide des conditions de mise en vigueur des prêts (cf. para 3.1.1) ;

ii/ assurer une meilleure coordination entre la CAA et les agences d'exécution pour les décaissements (cf. para. 1.3 et RAP 13.3 ii) ;

iii/ respecter les accords signés et s'en tenir aux dispositions prises en accord avec la Banque pour la gestion des projets et notamment la mise en place et le maintien de la cellule de gestion de ces projets sur toute la durée de leur exécution (cf. para. cf. para. 1.3, 3.1.1, 3.1.4., 6.1 et RAP 13.3.I) ;

iv/ appliquer scrupuleusement les clauses et conditions des marchés et le cas échéant les pénalités contractuelles (cf. para. 4.1 et RAP 13.3. iii) ;

v/ continuer les actions de réorganisation de l'OPT et procéder notamment à la création d'une Direction chargée des études et de la planification centralisant notamment la gestion des projets (cf. para 5.1 et RAP 13.3.ii) ;

pour la Banque à :

i/ annuler le reliquat du prêt (cf. para 3.1.6 et RAP 13.3. vii),

ii/ renforcer les dispositions prévues pour la réalisation des audits de comptes des projets (cf. para 3.1.4 et RAP 13.3.vi) ;

iii/ renforcer le processus de lancement et de supervision régulière des projets et veiller à la formation des gestionnaires de projets aux diverses règles de procédures de la Banque (cf. para 3.1.1, 3.1.4 et RAP 13.3. ii, iii);

iv/ assouplir les règles de procédures d'acquisition et de décaissement lorsqu'il s'agit de réhabilitation ou de programme de maintenance, pour permettre éventuellement des modifications au projet pour permettre un meilleur respect de ses objectifs, et une utilisation optimisée des ressources disponibles (cf. RAP para 13.3 i);

v/ veiller au maintien et au bon fonctionnement des cellules de gestion de l'exécution des projets (cf. para. 3.1.1., 4.2 et 4.3).

7.3.2 Pour assurer la pérennité des effets du projet, il est de plus recommandé à l'Emprunteur et à l'OPT (cf. para 5.3) :

i/ d'engager les études sectorielles de restructuration avant toute nouvelle intervention d'investissement et de veiller à la définition et la mise en place prioritaire de l'organe autonome de réglementation du secteur ;

ii/ de promouvoir les fonctions commerciales, comptables et financières afin d'équilibrer et de stabiliser ses ratios financiers, et d'assurer, ainsi, la pérennité des effets du PNAM ;

iii/ d'encourager l'intervention du secteur privé dans le secteur et d'envisager le développement des services à haute valeur ajoutée.

7.4 **Actions de suivi**

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

RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES

Matrice des recommandations et des actions de suivi

Constats et leçons	Recommandations	Actions de suivi	Responsable
<p><u>Formulation</u></p> <p>1. La Banque n'a pas procédé à une préparation du projet.</p> <p>2. Les lacunes à l'évaluation ont entraîné des modifications aussi bien dans la conception du projet que de son financement et bien évidemment de retards importants dans son exécution.</p> <p>3. L'absence de certains indicateurs de performances n'a pas permis de mesurer certaines réalisations.</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'évaluation d'un projet doit s'appuyer sur les études d'avant-projet détaillé et prendre en considération toute difficulté qui pourrait affecter les délais de réalisation, notamment celles de la réalisation des conditions préalables, les aléas liés aux projets de réhabilitation.</p> <p>3. L'utilisation du Cadre logique doit être systématique à l'évaluation 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. Réviser les directives en matière d'évaluation de projets, les enrichir par la mise en place de standards et d'outils modernes d'évaluation, et renforcer l'application de ces directives.</p> <p>3. Adapter et renforcer l'application du MPDE et définir des indicateurs par secteur d'activité économique.</p>	<p>1: OPVP OCOD</p> <p>2: OPVP OCOD OCDW OPEV</p> <p>3: OCOD OPVP OPEV</p>
<p><u>Exécution</u></p> <p>1. L'agence d'exécution (AE) ne maîtrisait pas les règles de procédure de la Banque.</p> <p>2. L'exécution du projet est entravée par la dissolution de sa cellule de gestion.</p> <p>3. La supervision du projet a été inadéquate.</p>	<p>1. La formation des agents des AT, aux règles de procédure de la Banque, est indispensable.</p> <p>2. Les dispositions de gestion des projets prises en accord avec la Banque doivent être respectées.</p> <p>3. La supervision des projets doit être systématique pour le contrôle de la bonne exécution des projets.</p>	<p>1. Systématiser la formation des experts des AE.</p> <p>2. Veiller au respect des conditions et dispositions des accords.</p> <p>3. Renforcer l'application du système de supervision.</p>	<p>1. OPVP Emprunteur</p> <p>2. OPVP Emprunteur</p> <p>3. OPVP</p>
<p><u>Respect des dispositions de l'accord de prêt</u></p> <p>1. L'audit des comptes du projet de la Banque n'est pas réalisé, les rapports d'activité étaient irréguliers et la cellule de gestion du projet est dissoute sans en référer à la Banque.</p>	<p>1. 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>1. 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>1. OPVP OCOD Emprunteur</p>
<p><u>Durabilité</u></p> <p>1. La pérennité des effets du projet peut être remise en cause par un déséquilibre financier ou institutionnel.</p>	<p>1. Il faut améliorer et stabiliser la situation financière de l'OPT et procéder à la restructuration du secteur.</p>	<p>1. Procéder à la restructuration sectorielle, la réorganisation de l'OPT et encourager la participation plus active du secteur privé.</p>	<p>1. OPVP Emprunteur</p>

BENIN - PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA MAINTENANCE DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS
RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES

Annexe 2
Page 2/2

Matrice rétrospective

<p>Réalisations:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rénovation et extension de réseaux locaux 2. Solarisation, mise à la terre, protection de 10 stations FH et clôture de 12 sites 3. Création de liaisons directes multiplex 4. Installation de 4 groupes électrogènes 5. Aménagement de 2 centres maintenance 6. Logistique de maintenance: acquisition de pièces de rechange, instruments de mesure, matériel, outillage et environ 50 véhicules 7. Formation de 54 agents/ techniciens 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rénovation et extension des réseaux d'Abomey et Bohicon avec sortie de 1400 et 4700 paires de câbles de transport et de distribution. 2. Solarisation de 8 stations FH et mise à la terre et protection de 12 autres stations FH 3. Mise en place de 3 liaisons multiplex 4. Acquisition de 6 groupes électrogènes 5. Un seul centre principal de maintenance mis en place 6.1. Acquisition de divers lots de pièces de rechange, instruments de mesure, outillage divers et de 24 véhicules. 6.2. Acquisition d'un autocommutateur télex 6.3 Extension de l'autocommutateur électronique (centre de transit international) de 33280 à 37120 lignes 7. Non précisée, incluse dans les contrats de fourniture 	<p>* Rapports d'activité trimestriels OPT</p> <p>* Rapports de mission et d'achèvement BAD</p>	<p>* Le projet a subi un retard de 6 ans.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------

BENIN - PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA MAINTENANCE DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS
RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES

Annexe 2
Page 2/2

Matrice rétrospective

Activités:	1. Coûts: (en milliers d'UC)				Prévu	Réalisé	Ecart (%)				
1. Etudes, termes de références et conception dossiers d'AO	Réseaux locaux				2.994	3.195	+ 6,7		* Rapports d'activité trimestriels de OPT	* Les financements de l'Emprunteur et de la BAD ont été mis en place.	
2. Acquisition de biens et services	Energie				1.482	1.603	+ 8,1				
3. Travaux: de montage	Commutation				625	1.104	+76,6				
4. Contrôle et surveillance des travaux	Transmission				1.408	1.863	+32,3				
5. Formation	Logistique				2.025	1.982	- 2,1				
	Formation				118	10	- 91,5		* Rapports de mission (contrôles, supervision, achèvement) de la BAD	* Les fournisseurs de biens et services et les entreprises de travaux sont performants.	
	Cellule du projet				230	343	+49,1				
	Assistance technique				478	507	+ 6,1				
	Equipement services				847	1.635	+93,0				
	Imprévus				1.884	784	- 58,4				
	Total général				12.095	13.026	+ 7,8		* Relevés des décaissements de la Banque		
	2. Plan financement: (en millions d'UC)										
	<----- Prévisionnel ----->					<----- Réalisé ----->					
		<u>Dev</u>	<u>MI</u>	<u>Total</u>	<u>%</u>	<u>Dev</u>	<u>MI</u>	<u>Total</u>		<u>%</u>	
	FAD	10,72	--10,72	88,7	10,43	--	10,43	80,0			
	Gvt	--	1,37	1,37	11,3	--	2,60	2,60	20,0		
	Total	10,72	1,37	12,09	100,0	10,43	2,60	13,03	100,0		

BENIN - PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA MAINTENANCE Annexe 3
DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS
RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES

Quelques données de base

A - L'emprunteur

Pays : Bénin
Projet : Plan national d'amélioration de la maintenance du réseau de télécommunications (PNAM)
Numéro du prêt : F/BN/TL/88/18
Emprunteur : Gouvernement du Bénin
Organe d'exécution : Office des Postes et Télécommunications (OPT)

B - Le prêt de la Banque

		<u>Prévu</u>	<u>Réel</u>
Montant (Milliers d'UC)	:	10.721,04	10.430,18
Date d'approbation	:	10/87	26/10/87
Dates de			
a/ signature	:	-	26/02/88
b/ entrée en vigueur	:	25/8/88	25/5/89
c/ premier décaissement	:	31/12/89	22/01/90
d/ dernier décaissement	:	31/12/90	20/12/96

C - Le projet

		<u>Prévu</u>	<u>Réalisé</u>
Coût total (Millions d'UC)	:	12,09	13,03
Source de financement			
BAD	:	10,72	10,43
Gvt	:	1,37	2,60
Durée d'exécution	:	36 mois (3 ans)	98 mois (>8 ans)
Date et référence du RAP	:	ADF/BD/IF/97/179 du 6/10/97	

D - Indicateurs de performance

Dépassement de coûts : Dépassement de 1,13 MUC sur le coût du projet (7,8%)
Reliquat sur le prêt de 84.650,8 UC non annulé.

Retard sur le calendrier : 6 ans sur la date prévisionnelle de fin des travaux

Performances

a/ globale du projet : Satisfaisante

b/ d'exécution : Insuffisante

c/ de la Banque : Insuffisante

**BENIN - PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA MAINTENANCE Annexe 4
DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS Page 1/4
RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES**

Performances à l'exécution

Indicateurs	Note	Observations
1. Respect du calendrier d'exécution	1	Le projet qui devait s'exécuter en 3 ans, a subi un retard de l'ordre de 6 ans dans son exécution.
2. Respect des coûts	2	Le projet a été réalisé avec un dépassement de coût de 7,8%, mais avec des écarts plus importants au niveau des composantes. Ces divers écarts sont conséquents aux modifications du projet et à la dévaluation du FCFA en 1994.
3. Respect des conditions de l'accord de prêt	2	Les conditions préalables ont été satisfaites 15 mois après la signature de l'accord de prêt; la création du centre principal de maintenance de Parakou, qui a fait l'objet d'une condition, n'est pas réalisée et jugée inopportune. La cellule du projet est démantelée bien avant l'achèvement du projet.
4. Adéquation du suivi-évaluation et des rapports d'avancement trimestriels	1	Les rapports trimestriels d'activité étaient irréguliers notamment après le démantèlement de la cellule du projet.
5. Exploitation satisfaisante	3	Le fonctionnement des installations est satisfaisant
Evaluation de la performance globale	1,8	Performance insuffisante consécutive aux retards enregistrés à l'exécution, aux modifications du projet ayant entraîné des écarts de coûts importants dans les composantes, et à la dissolution de la cellule de projet.

**BENIN - PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA MAINTENANCE Annexe 4
DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS Page 2/4
RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES**

Performance de la Banque

Indicateurs	Note	Observations
1. A l'identification	S.O.	La Banque n'a pas identifié le projet
2. A la préparation du projet	2	La Banque n'a pas procédé à une mission de préparation, elle a estimé que les études faites conjointement par l'Emprunteur et l'UIT étaient suffisantes pour procéder à l'évaluation.
3. A l'évaluation	2	Les modifications en cours d'exécution du projet, sont l'indice d'une évaluation de qualité peu satisfaisante.
4. A la supervision	1	La fréquence (3 missions sur 8 ans), la composition et la durée (6 homme-semaines) des missions de supervision étaient inadéquates.
Evaluation globale de la performance de la Banque	1,66	La performance de la Banque est insuffisante pour les lacunes à l'évaluation du projet, et le suivi inadéquat de son exécution.

BENIN - PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA MAINTENANCE Annexe 4
DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS
RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES

Page 3/4

Résultats du projet

N°	Indicateurs	Note	Observations
1	Pertinence et réalisations des objectifs	2,8	Les objectifs du projet sont pertinents et ont été réalisés de façon satisfaisante.
i)	Politique macro-économique	3	L'exécution du projet se situait dans la décennie 90 qui a vu la mise en place de réformes et de relance de l'économie ; l'OPT a vu alors son statut et sa gestion se modifier vers une gestion privée, plus autonome.
ii)	Politique sectorielle	3	Le projet rentre bien dans le cadre spécifique de la stratégie de pérennisation du réseau Panafricain de télécommunications et du programme de maintenance, mis en place par l'UIT et auxquels 26 pays avaient souscrit au moment de l'évaluation du projet.
iii)	Réalisations physiques	3	Les installations sont réalisées selon les règles de l'art et les performances opérationnelles sont très satisfaisantes.
iv)	Résultats financiers	3	Les ratios d'exploitation et de structure financière se sont bien améliorés grâce aux méthodes, moyens d'exploitation et de maintenance, et aux capacités supplémentaires de raccordement apportés par le projet. Il est cependant nécessaire de stabiliser ces résultats.
v)	Réduction de la pauvreté, aspects sociaux et femmes dans le développement	SO	Le projet de par sa nature n'a pas d'impacts spécifiques sur la pauvreté ou sur les femmes.
vi)	Environnement	SO	Le projet n'a pas d'effets spécifiques (positifs ou négatifs) sur l'environnement.
vii)	Développement 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.
viii)	Autres	SO	SO
2	Développement institutionnel	2,25	L'évolution du cadre institutionnel est satisfaisante.
i)	Cadre institutionnel y compris restructuration	2	La cellule de gestion du projet est disloquée précarisant son exécution, mais la structure de l'OPT a favorablement évolué pour intégrer l'impératif du renforcement de la fonction commerciale ; la fonction maintenance a été décentralisée. .
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 ; la fonction d'audit interne est renforcée et l'agence comptable réhabilitée au niveau d'une Direction financière. Le système d'information est satisfaisant.
iii)	Transfert de technologie	1	Il n'y a pas eu de transfert de technologie et la formation prévue par le projet n'a pas été réalisée.
iv)	Dotation en personnel qualifié (y.c. rotation), formation et dotation en personnel de contrepartie.	3	La structure du personnel est satisfaisante et les gains de productivité importants, mais le vieillissement de la population est un risque de dysfonctionnement à court terme. Les moyens de formation sont adéquats.

BENIN - PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA MAINTENANCE Annexe 4
DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS **Page 4/4**
RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES

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	Il doit être renforcé par des mesures concrètes de restructuration et de participation du secteur privé, dans le secteur.
ii)	Environnement politique	3	La mise en place des réformes structurelles visant à l'incitation du secteur privé et à l'assainissement du secteur public, se poursuit, avec l'adoption et la mise en place de la stratégie de désengagement de l'Etat des entreprises publiques du secteur industriel, des assurances et des services.
iii)	Cadre institutionnel	2	Il a favorablement évolué mais il nécessite encore des réformes radicales (organisation, gestion) pour rentabiliser les investissements consentis sur le réseau.
iv)	Viabilité technique et perfectionnement du personnel	3	L'expérience de l'OPT est bien assise ; ses capacités de formation sont adéquates. Un deuxième projet, "Développement des communications ", est venu consolider les réalisations physiques du réseau depuis 1990.
v)	Viabilité financière (y.c. recouvrement des coûts)	2	La rentabilité financière du projet est satisfaisante mais l'évolution de la rentabilité des investissements est erratique ; l'endettement de l'entreprise doit être ramené à un niveau plus adéquat.
vi)	Viabilité économique	3	Les réalisations ont eu un effet direct positif sur la fluidité du trafic, la saturation et surtout la durabilité des équipements.
vii)	Viabilité environnementale	SO	Elle n'est pas affectée par le projet
viii)	Mécanismes d'exploitation et de maintenance	3	Ils sont satisfaisants.
4	Taux de rentabilité économique	3	Il s'établit à 32%, ce qui est très satisfaisant
5	Evaluation globale des résultats	2,66	Elle est satisfaisante mais nécessite des efforts de rationalisation et de pérennisation de la stabilité financière

BENIN - PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA MAINTENANCE DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS
RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES

Annexe 5

Comptes de résultats de l'OPT

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Croissance annuelle 90/98
PRODUITS	12,222	16,080	19,324	20,746	24,300	24,718	13.95%
CHARGES DIRECTES	4,804	5,827	6,359	7,379	9,102	12,113	14.39%
CONSOMMABLES	2,119	2,644	2,879	3,153	3,618	3,736	9.50%
PERSONNEL	2,559	2,971	3,179	3,816	4,032	4,388	9.05%
AUTRES	126	212	301	410	1,453	3,988	53.12%
F. FINANCIERS	798	1,020	1,605	2,497	3,241	3,471	53.78%
AMORTISSEMENTS & PROVISIONS	6,928	2,639	2,292	2,578	2,804	4,696	7.28%
CHARGES D'EXPLOITATION	12,531	9,486	10,256	12,454	15,148	20,280	14.39%
RESULTAT D'EXPLOITATION	-309	6,594	9,068	9,112	12,058	12,415	27.54%
RESULTAT NET	-1,636	2,246	2,084	4,317	7,850	10,763	25.67%
<u>Ratios d'exploitation</u>							
résultat net/CA	-13.38	13.97	10.78	20.81	32.30	43.54	
autofinancement	5,292	4,885	4,376	6,895	10,654	15,459	
valeur ajoutée	9,977	13,224	16,144	17,183	19,229	16,994	

BENIN - PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA MAINTENANCE DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS
RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES

Annexe 6

Résultats de l'activité Télécommunications

	1993	1994	1995	1996	1997	Taux 93/97
PRODUCTION	10,501	14,683	17,503	19,474	23,774	22.66%
CONSOUMATIONS	1,884	2,320	2,539	3,142	3,300	15.05%
PERSONNEL	1,743	1,960	1,989	2,364	2,537	9.84%
RESULTAT exploit	-736	6,547	9,447	9,365	12,026	
RESULTAT NET	-2,510	1,525	2,592	4,946	10,023	
INVESTISSEMENTS ACTIFS	15,246	19,464	26,891	31,653	36,813	24.66%
INVESTIS. EN COURS	4,520	7,259	5,467	6,180	839	-34.36%
TOTAL INVEST. TELECOM	19,766	26,723	32,358	37,832	37,653	17.48%
PRODUCTION RELATIVE	85.92	91.31	90.58	93.87	97.83	
CHARGES PERSONNEL RELATIVES	68.11	65.96	62.58	61.94	62.92	
RESULTAT NET RELATIF		67.91	124.37	114.57	127.69	
INVESTISSEMENTS BRUTS RELATIFS	70.41	72.58	74.43	75.08	62.89	
RENTABILITE DES INVESTISSEMENTS	-12.70	5.71	8.01	13.07	26.62	

BENIN - PLAN NATIONAL D'AMELIORATION DE LA MAINTENANCE DU RESEAU DE TELECOMMUNICATIONS
RAPPORT ABREGE D'EVALUATION DES PERFORMANCES

Annexe 7

Evolution des bilans de l'OPT

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Taux 93/98
TOTAL ACTIF	46,265	71,110	98,555	103,931	112,599	131,109	23.16%
IMMOB. CORPO. BRUTES	28,074	36,819	43,472	50,387	59,869	75,393	21.84%
AMORTISSEMENTS	8,131	10,449	11,780	14,357	17,162	21,344	21.29%
IMMO. CORPO. NETTES	19,943	26,369	31,693	36,030	42,707	54,049	22.07%
AUTRES IMMO NETTES	2,124	1,693	3,795	3,161	2,735	2,351	2.05%
Total immobilisations nettes	22,067	28,062	35,488	39,191	45,442	56,400	20.64%
VALEUR D'EXPLOITATION	185	214	446	984	1,224	3,141	76.22%
REALISABLE ET DISPONIBLE	24,013	42,834	62,621	63,756	65,933	71,568	24.41%
ACTIFS CIRCULANTS	24,198	43,048	63,067	64,740	67,156	74,709	25.29%
TOTAL PASSIF	46,164	71,110	98,554	103,931	112,599	131,109	23.22%
CAPITAL	7,650	7,650	7,650	7,650	7,650	7,650	
ECART DE REEVALUATION	-2,147	-2,147	-2,147	-2,147	-2,147		
RESERVES	827	827	1,019	1,279	1,926	2,295	22.64%
REPORT A NOUVEAU	6,556	5,020	5,897	6,987	8,822	10,299	9.46%
RESULTAT NET	-1,636	1,281	2,086	4,317	7,850	10,763	
AUTRES CAPITAUX PROPRES	1,467	1,181	728	520	560	303	-27.06%
CAPITAUX PROPRES	12,717	13,812	15,233	18,606	24,661	31,310	19.75%
DETTES MLT	14,641	33,452	37,935	40,660	41,961	45,042	25.20%
PROVISIONS	3,423	6,850	10,436	179	1,380	850	-24.32%
CAPITAUX PERMANENTS	30,781	54,113	63,604	59,445	68,002	77,202	20.19%
DETTES CT	15,383	16,997	34,950	44,486	44,597	53,907	28.51%
RATIOS FINANCIERS							
ENDETTEMENT (%)	47.57	61.82	59.64	68.40	61.71	58.34	
LIQUIDITE	1.57	2.53	1.80	1.46	1.51	1.39	
RENTABILITE IMMO NETTES	-7.41	4.57	5.88	11.02	17.27	19.08	