

# Résumé du rapport d'évaluation

## Revue de l'assistance du Groupe de la Banque au secteur des services publics en Éthiopie.

### Objectif de l'évaluation

Évaluer la contribution de l'assistance de la Banque au développement des sous-secteurs de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité et des télécommunications en Éthiopie.

### Date du rapport

Nov. 2006

### Référence du rapport

ADB/ADF/OPEV/06/05

Pour plus de information voir le website : [www.afdb.org/OPEV](http://www.afdb.org/OPEV)



### Période couverte

1975-2004

### Secteur :

Services publics

### Sous-secteur

Eau et assainissement

Électricité

Télécommunications

### Contact OPEV

Mme G. Hall-Yirga – Chargé d'évaluation

([g.Hall-Yirga@afdb.org](mailto:g.Hall-Yirga@afdb.org))

Antony Curran –  
Responsable Gestion du savoir ([a.curran@afdb.org](mailto:a.curran@afdb.org))

### **A. Programme/Projet Clé Data** (1 UA = \$1.5 approx en Mai 2007)

1) Montant total de l'aide de la Banque au secteur des services publics pendant la période concernée:  
Eau et assainissement – 113 millions d'UC; Électricité – 158 millions d'UC; télécoms – 59 millions d'UC. Total: 330 millions d'UC.

2) Nombres de projets/études examinés :

Eau et assainissement – 7 projets, 4 études; Électricité – 5 projets, 4 études; Télécoms – 2 projets.

3) Périodes d'exécution des projets

a) Eau et assainissement – Démarrage : début des années 80; achèvement : début/mi-années 90.

b) Électricité – 3 projets démarrés fin des années 80, début 90 et achevés fin des années 90; 1 projet démarré en 2002; 1 projet pas encore entré en vigueur.

c) Télécoms – 1 projet exécuté depuis les années mi-80 au début des années 90; 1 projet des années mi-90 à 2002.

(Aucun financement de la Banque dans le secteur des services publics de 1992 à 2000).

### **B. Approche d'évaluation utilisée**

Examen sur dossier

Visites sur le terrain.

Approche avec et sans projet.

(La plupart des projets examinés n'ont pas fait l'objet d'un Rapport d'achèvement de projet.)

### **C. Conclusions**

#### Le secteur des services publics

Dans ce secteur, la performance et la pérennité de l'impact de développement ne sont possibles que dans un contexte où les politiques, les stratégies et les modalités institutionnelles sont bien en place. L'assistance de la Banque au niveau sectoriel et l'association avec le gouvernement en ce qui concerne

les politiques, les stratégies et le développement institutionnel ont été assez limitées. Il n'y a eu aucun appui institutionnel au niveau sectoriel pour amorcer des réformes et encourager la participation du secteur privé dans le secteur des services publics. Ceci a freiné la contribution de la Banque au développement du secteur ainsi que les réponses aux nombreuses questions de développement transsectorielles telles que le développement social et l'égalité hommes femmes, la préservation de l'environnement, le développement du secteur privé et l'intégration régionale. L'assistance de la Banque au niveau des projets s'est essentiellement centrée sur les composantes ingénierie (voir ci-après).

### Le sous-secteur de l'eau

Le projet, évalué comme hautement pertinent, a atteint ses objectifs de base, à savoir accroître l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement dans les petits et les grands centres urbains ciblés et poursuivre des prestations de services après l'achèvement du projet. L'efficacité du projet a été jugée juste satisfaisante dans l'ensemble. Ceci s'explique notamment par d'importants retards dans l'exécution, dus partiellement à des questions de conception technologique et de performance des entrepreneurs, mais également à une entrée en vigueur tardive des prêts, du fait que les conditions préalables n'étaient pas remplies par l'emprunteur, et à une importante rotation du personnel de la cellule de gestion du projet. En outre, la Banque n'a pas réagi avec assez de rapidité notamment en ce qui concerne les questions de passation de marchés et de décaissement. D'une manière générale, les projets ont respecté les budgets et même dégagé d'importants excédents dans certains cas.

Le niveau de développement institutionnel atteint par les projets est jugé insuffisant parce que rien n'a été fait, pendant la majeure partie de la période concernée (sauf la période couvrant les deux derniers DSP), pour régler les questions d'environnement politique, institutionnel et réglementaire dans le sous-secteur. Selon les estimations, ces aspects nécessitent un appui solide notamment dans en raison du contexte de décentralisation. Toutefois, le gouvernement a progressé dans son programme de réformes institutionnelles, même si la mobilisation de ressources par le gouvernement pour le secteur et la coordination de l'aide sont toujours considérées comme faibles.

### Le sous-secteur de l'électricité

Les 3 projets d'électricité réalisés visaient à étendre l'accès au réseau de distribution d'électricité sur une plus grande partie du territoire national. Dans certaines régions, la distribution par réseau a remplacé les systèmes locaux indépendants au diesel. Ailleurs, les projets ont apporté l'électricité pour la première fois. Tous les projets ont été jugés très pertinents et ont atteint leurs objectifs de base en termes de prestations de services. Les avantages des projets semblent avoir été bien pérennisés par des organes d'exécution bien organisés et compétents.

Les seuls problèmes d'efficacité identifiés sont liés à des durées d'exécution excessivement longues en raison d'importants retards aux divers stades du cycle de projet. Les prestataires de services sont maintenant passés à un système de fixation des prix qui garantit un recouvrement total des coûts des prestations de services (y compris l'utilisation de subventions croisées pour les consommateurs les plus pauvres). Toutefois, les grandes dépenses d'équipement (centrales hydroélectriques, par exemple) ne peuvent se financer de cette façon et nécessitent donc des investissements publics à court et moyen termes.

Comme pour le sous-secteur de l'eau et de l'assainissement, pendant la majeure partie de la période examinée, la Banque n'a eu quasiment aucune influence sur l'environnement politique, institutionnel et réglementaire du sous-secteur de l'électricité. Le seul impact en termes de développement institutionnel résulte des projets individuels et, même là, le niveau d'investissement dans les aspects comme le développement de capacités a été modeste car presque tous les financements concernaient les travaux, les usines et l'équipement. Un certain renforcement des capacités a eu lieu dans le cadre d'arrangements de contrepartie dans les projets mis en œuvre. Il est à remarquer que dans les projets récents les leçons ont été apprises et qu'une plus grande proportion des financements a été consacrée au renforcement des capacités.

Bien que notre revue n'ait pas explicitement pris en compte les questions d'équité, nous avons constaté que le maintien de tarifs élevés dissuade les ménages à faible revenu d'utiliser l'électricité, notamment pour la cuisine.

Un autre problème important est le fait que le gouvernement n'ait pas réussi à attirer l'investissement privé dans la production d'hydro-électricité, du fait que les consommateurs n'ont pas la capacité de faire face aux tarifs qu'il faudrait facturer. Constatant que le pays présente un fort potentiel en matière de production d'hydro-électricité, le rapport relève la nécessité de développer des partenariats public/privé afin de mobiliser l'investissement nécessaire pour des centrales hydroélectriques de moyenne ou grande capacité.

#### Le sous-secteur des télécoms

La Banque ne possédait pas encore de politique sectorielle en matière de télécoms lorsque ces projets ont démarré, mais les deux projets ont néanmoins été jugés très pertinents en termes de priorités de développement du pays emprunteur et de la Banque. Ils visaient à étendre la couverture du réseau en zones urbaines et rurales. Selon l'évaluation, ils ont fortement contribué à l'expansion de l'infrastructure de télécommunications de base dans le pays.

En termes d'efficacité d'exécution, les deux projets ont respecté les budgets mais leur exécution a pris beaucoup plus de temps que prévu initialement (près de trois ans pour le premier et cinq ans pour le second) ce qui explique la notation "insuffisant" qui leur est attribuée pour ce critère. S'agissant du deuxième projet près de deux années se sont écoulées avant qu'il n'entre en vigueur du fait des processus d'approbation du pays emprunteur, et parce que les processus d'acquisition ont pris près de trois autres années, notamment en raison du manque de réactivité de la Banque.

Étant donné que les deux projets sont antérieurs au dernier DSP, l'approche était essentiellement centrée au niveau projet, ce qui explique le peu d'impact en termes de développement institutionnel du sous-secteur. La revue note que la réticence tenace du gouvernement à autoriser les opérateurs privés à pénétrer les marchés de la téléphonie fixe et mobile a un effet négatif sur les prestations de services.

#### Opérations hors prêts

Huit études ont été financées pendant la période examinée, représentant un montant total de 12,5 millions d'UC. Ces études ont accusé d'importants retards pour cause de retard dans l'entrée en vigueur, d'amendement de la portée des travaux, d'altération de l'environnement de sécurité. Cependant le taux de conversion de ces études en projets effectifs est faible, l'emprunteur et la Banque s'accusant mutuellement de ne pas avoir poursuivi la mobilisation de financement avec assez de rigueur.

S'agissant de la mobilisation des ressources pour les études financées, la performance globale de la Banque a été jugée insuffisante et, d'une manière générale, sa contribution à la coordination entre donateurs dans les secteurs étudiés est également considérée comme faible. Toutefois, il faut noter que la Banque a fait des progrès remarquables récemment, dans ce domaine, dans le cadre de la participation de la Banque au Groupe d'aide au développement (GAD) et à ses groupes de travail pour les sous-secteurs des routes et de l'eau. Malheureusement, le même niveau de coordination n'a pu être atteint dans les sous-secteurs de l'électricité et des télécoms. Les donateurs encouragent d'ailleurs la Banque à jouer un rôle plus actif de coordination de l'aide dans le pays.

Aucune incidence négative importante n'a été enregistrée aux niveaux environnemental, social ou du fait des projets examinés.

#### Performance de l'emprunteur et de la Banque

- Tous les organes d'exécution ont accumulé des retards du fait de difficultés dans le traitement des documents de passation de marchés et de décaissement.
- L'importante rotation du personnel des CEP a également retardé les projets car le nouveau personnel a mis du temps à se familiariser avec les règles de la Banque.
- L'action de mobilisation de ressources de la Banque a été faible pour la mise en œuvre des études financées.
- La Banque a réagi avec trop de lenteur pour délivrer les attestations de non objection aux

acquisitions et aux décaissements.

- La Banque a fait preuve de faiblesse dans sa fonction d'autoévaluation (RAP, RMP et RPPP<sup>1</sup>). Ses résumés de rapports de supervision étaient incomplets. Ceci s'explique en partie par le manque de ressources et le manque de mesures incitatives à l'autoévaluation.
- Récemment la Banque s'est impliquée de manière beaucoup plus active dans le dialogue sectoriel avec le gouvernement ainsi que dans les processus de coordination de l'aide.
- L'ouverture de bureaux nationaux a contribué à améliorer la réactivité de la Banque par rapport à l'emprunteur (notamment en l'aidant à satisfaire aux conditions mises à l'entrée en vigueur des prêts).
- La fréquence des missions de terrain de la Banque a augmenté mais la question du manque de pouvoir de décision des chefs de projet demeure pour résoudre rapidement les problèmes sur le terrain.

#### **D. Résumé des principales conclusions et leçons tirées**

1. Les activités hors prêt de la Banque n'étaient pas suffisamment élaborées dans le DSP.
2. Les missions de supervision sur le terrain ne se faisait pas en temps requis et de manière suffisamment efficace.
3. Le pouvoir de décision des chefs de projets et du personnel des bureaux nationaux est limité pour résoudre les problèmes sur le terrain.
4. Il faut favoriser l'émergence d'un environnement propice à l'investissement privé dans les services publics, en particulier dans les sous-secteurs de l'électricité et des télécoms.
5. Il faut davantage d'aide au développement institutionnel (en particulier en termes de renforcement des capacités), sur la base d'évaluations correctes des besoins.
6. La communauté des donateurs en Éthiopie aimerait que la Banque s'implique davantage dans l'aide hors prêt, notamment les études économiques et sociales, la mobilisation de ressources et la coordination de l'aide.

#### **E. Recommandations**

1. La Banque doit poursuivre l'assistance aux secteurs prioritaires des services publics, afin d'accélérer le développement de l'infrastructure dans le pays.
2. La Banque doit revigorer et améliorer son assistance hors prêt pour favoriser l'émergence d'un environnement propice au partenariat public/privé dans le pays.
3. La Banque doit collaborer avec les autres donateurs pour améliorer son aide au développement institutionnel et au renforcement des capacités, en particulier dans le sous-secteur de l'eau, afin d'assurer l'efficacité et la viabilité de la décentralisation et des réformes institutionnelles.
4. La matrice de délégation de pouvoirs doit être révisée de manière à ce que les chefs de projets et le personnel des opérations pays aient suffisamment de pouvoirs de décision. Il faut également encourager la haute Direction à accroître la fréquence des visites pays pour faciliter la prise de décision.

---

<sup>1</sup> RAP : Report d'achèvement de projet; MTR : Revue à mi-parcours; RPPP : Revue de performance de portefeuille par pays.

## F. Résumé des notations

### Notation globale des interventions dans le secteur (1975-2004)

SOUS-SECTEUR	PERTINENCE	EFFICIENCE	EFFICACITÉ	DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL	VIABILITE	RÉSULTAT GLOBAL
Eau et Assainissement	3,30	2,80	2,60	2,16	2,90	2,75
Électricité	3,17	3,00	3,08	2,60	3,17	3,00
Télécoms	3,25	3,25	3,13	2,00	3,50	3,03
NOTATION GLOBALE	3,24	3,02	2,94	2,25	3,19	2,92

Notes: (1) La performance des indicateurs est notée sur une échelle de quatre points, 4 pour une performance hautement satisfaisante et 1 une performance nettement insuffisante.

(2) Les notations arrondies à 2,6 et plus sont considérées comme satisfaisantes

### Performance de l'emprunteur

	Eau <sup>2</sup>	Électricité	Télécoms
Niveau Sous-secteur	2,85 (Satisfaisant)	2,33 (Insuffisant)	3,00 (Satisfaisant)
Projet Niveau	2,89 (Satisfaisant)	3,36 (Satisfaisant)	2,83 (Satisfaisant)
Performance globale du sous-secteur	2,80 (Satisfaisant)	2,84 (Satisfaisant)	2,91 (Satisfaisant)

### Performance de la Banque

	Eau	Électricité	Télécoms
Sous-secteur Niveau	1,93 (Insuffisant)	1,96 (Insuffisant)	2,14 (Insuffisant)
Projet Niveau	2,67 (Satisfaisant)	2,84 (Satisfaisant)	2,66 (Satisfaisant)
Performance globale du sous-secteur	2,30 (Insuffisant)	2,40 (Insuffisant)	2,40 (Insuffisant)

<sup>2</sup> Eau includes assainissement