

NOTE D'EVALUATION DE RAP
PROJET D'ELECTRIFICATION DE 17 CENTRES RURAUX
BENIN

1. Le projet

<u>Evaluation</u>	7/98	<u>Prêt</u>	2100150000098	4,80 MUC
<u>Signature du prêt</u>	26/7/2000	<u>Mise en vigueur du prêt</u>		14/8/2001
<u>Achèvement projet</u>	Juillet 2005	<u>RAP</u>		Nov. / Dec. 2005

Selon le RAP, le projet avait pour objectif sectoriel l'amélioration des conditions de vie des populations rurales et l'augmentation du taux d'électrification du pays et, pour objectifs spécifiques l'électrification de 17 centres ruraux, l'alimentation en énergie électrique de près de 7000 ménages à l'horizon 2005 ainsi que la promotion et le développement des activités économiques en milieu rural.

Les réalisations attendues du projet étaient (i) l'extension des réseaux MT 20 kV, BT et mixtes de, respectivement, 204,4 km, 52,5 et 25,3 km, et (ii) les branchements de 7000 foyers domestiques et 400 bornes d'éclairage public.

Le projet couvrait 17 localités dans cinq des six provinces du pays et la population concernée était, en 1999, de 182.000 environ soit 3,15% de la population béninoise.

Évalué à 6,49 MUC, le projet était financé par la Banque, sur ressources FAD, à hauteur de 4,80 MUC, par la Société Béninoise d'Eau et d'Electricité (SBEE) et par le Gouvernement béninois pour respectivement 1,59 et 0,10 MUC.

2. Conclusions et appréciations du projet par le RAP

2.1 Principales conclusions :

Malgré le retard de 24 mois accusé par le projet, les résultats enregistrés sont très positifs. Le projet est complètement achevé au mois de juillet 2005 y compris l'électrification des 11 localités supplémentaires et tous les travaux additionnels. Dans l'ensemble, le projet a été réalisé dans un délai acceptable et à un coût tout à fait raisonnable. La qualité des ouvrages qui ont été construits et leur fonctionnement sont satisfaisants.

Sur le plan technique et financier, le projet a atteint voire dépassé les objectifs fixés en passant de 17 à 28 localités tout en augmentant l'enveloppe financière uniquement de 12,17%. Le projet a rencontré un succès auprès des populations et la pression des populations a contraint le Gouvernement et la SBEE à faire des efforts supplémentaires dans leurs contributions financières, ce qui a permis de réaliser l'électrification des localités additionnelles avec le matériel acquis dans le cadre du projet, de financer les travaux supplémentaires de l'entreprise ainsi que la première phase du programme de rénovation des équipements informatiques. Le projet a enregistré un retard au niveau des branchements qui vont s'achever en 2006. La SBEE aurait dû apprêter les équipes de branchement et ce pour exploiter l'ouvrage dès son achèvement. Ceci améliorerait les performances du projet. Une entreprise doit se préparer pour exploiter l'ouvrage dès son achèvement et ce pour améliorer ses performances.

La performance de l'organe d'exécution s'est améliorée par rapport à la dernière mission de supervision alors que celles de l'entreprise et de l'ingénieur-conseil sont satisfaisantes. Le rapport d'achèvement de l'emprunteur a été réalisé en décembre 2005.

2.2. Notation de la performance par le RAP :

La performance globale du projet est jugée Satisfaisante car le projet aurait atteint tous les objectifs quantitatifs et qualitatifs visés.

La performance de l'Exécution, n'est pas qualifiée dans le rapport mais notée 3,2/4 dans le tableau; elle serait donc Très Satisfaisante, atténuée par la qualité insatisfaisante des éléments relatifs au calendrier d'exécution et du suivi-évaluation.

La performance de la Banque est jugée Satisfaisante dans le rapport mais elle est notée 3,5/4 dans le tableau y afférent et serait alors de qualité Très Satisfaisante.

La performance opérationnelle est jugée Satisfaisante malgré les modifications ayant entraîné des retards dans l'exécution.

La performance institutionnelle n'est pas qualifiée dans le rapport mais recueille une note de 3/4 et serait donc Satisfaisante grâce notamment à la qualité du transfert de technologie.

La performance économique n'est pas qualifiée dans le rapport, mais la viabilité et le taux de rentabilité économique sont notés 3/4, donc Satisfaisants.

La performance financière est jugée Satisfaisante, les résultats bruts d'exploitation seraient importants et le taux de rentabilité financière est bien supérieur à celui estimé à l'évaluation.

L'impact social du projet serait Satisfaisant avec la création d'opportunités pour le développement socioéconomique, l'amélioration des conditions de la femme et la réduction de l'exode rural.

L'impact du projet sur l'environnement, non qualifié dans le rapport, serait Satisfaisant d'après la note attribuée dans le tableau des résultats.

La viabilité du projet est jugée Satisfaisante avec une qualité satisfaisante de toutes ses composantes.

2.3 Les enseignements tirés par le RAP sont relatifs aux délais excessifs, au Bénin, (i) de la mise en vigueur des accords de prêt à cause de leurs ratifications tardives, et (ii) de la passation des marchés pour non respect des règles de procédure de la Banque en la matière.

Des recommandations sont en conséquence proposées à la Banque et au Gouvernement pour minimiser ces délais et consistent notamment dans la bonne préparation, évaluation et négociation du prêt, et dans la bonne composition des équipes de suivi-évaluation de la Banque. Le RAP recommande par ailleurs, à la Banque, de poursuivre son appui au développement du programme d'électrification du Bénin et au Gouvernement, de : i) se désengager totalement de la gestion directe de la SBEE, et soumettre ses dirigeants à des obligations de résultats par des contrats de performance, ii) entamer l'assainissement financier de la SBEE et libérer la totalité de son capital, iii) réduire le nombre de signataires et les délais de signature des marchés, iv) procéder au regroupement géographique des services essentiels de la SBEE et, v) poursuivre l'amélioration qualitative de son personnel par une formation et un recrutement judicieux.

3. RAP de l'Emprunteur

Le RAP mentionne bien la transmission du RAP de l'Emprunteur mais il n'y a aucun commentaire de la Banque le concernant. L'Emprunteur a de son côté communiqué ses observations au RAP de la Banque, qui sont en fait les mesures et décisions conséquentes à certaines des recommandations et carences relevées par le RAP.

4. Notation de la qualité du RAP

4.1 Conformité formelle à la directive OM 900 du Manuel des Opérations

Le RAP a été diffusé 14 mois après la date officielle de clôture des activités du projet, soit un retard de huit mois sur le délai requis par les dispositions en vigueur. Son format est globalement conforme au format préconisé, sa qualité rédactionnelle est Satisfaisante et, à l'exception de certains paragraphes, les développements sont généralement clairs et concis.

4.2 Evaluation de la qualité du contenu du RAP

a. Objectifs, conception et qualité à l'entrée du projet

Objectifs et indicateurs de performance (IP)

Le RAP a repris la matrice MPDE définie à l'évaluation ex ante du projet et l'a complétée des résultats relevés à l'achèvement du projet sauf en ce qui concerne ceux relatifs à l'objectif sectoriel. Dans cette matrice, les IP associés à l'objectif sectoriel sont généralement imprécis et l'IP "nombre de ménages bénéficiant de l'électricité", rajouté par le RAP, est inapproprié et fait redondance avec celui figurant au niveau des objectifs spécifiques. Par ailleurs, l'IP "taux d'électrification du pays de 51% en 2006" associé à l'objectif spécifique serait plus pertinent pour l'objectif sectoriel.

L'objectif sectoriel "Amélioration des conditions de vie des populations rurales et du taux d'électrification du pays" est complexe et peu précis. Il serait plus adéquat de le scinder en ses deux volets (social et énergie) en précisant les créneaux de population et de réseau électrique visés. Il pourrait être modifié en "contribution (i) au développement socioéconomique des zones rurales et, (ii) à l'amélioration des taux d'électrification rurale et nationale".

Les IP que l'on peut associer à ces deux objectifs sont l'évolution ou la variation des : revenu moyen des ménages en zone rurale, migration des populations, chômage et emplois en milieu rural, taux de substitution des énergies traditionnelles par l'électricité, taux de pénétration de l'usage des Technologies nouvelles dans les foyers ruraux, taux national d'électrification et taux d'électrification rurale.

Deux objectifs spécifiques sont définis pour le projet. Le premier, qui prône l'électrification des 17 centres ruraux et le raccordement de 7000 ménages, serait plutôt un résultat global qu'un objectif assigné au projet. On retrouve d'ailleurs l'objectif de raccordement dans les IP de la matrice. Le second objectif de "promotion et de développement des activités économiques rurales" est adéquat si on précise sa portée géographique (zones touchées par le projet) pour éviter notamment de faire double emploi avec l'objectif sectoriel.

Les IP associés pourraient être, pour l'ensemble ou chacune des zones administratives touchées par le projet : la variation du taux d'électrification, le nombre de localités et de logements raccordés, de points d'éclairage public, de pompes et d'entreprises artisanales raccordées, l'évolution en volume et/ou en valeur de la production agricole céréalière, maraîchère ou fruitière, les emplois créés, les cabines téléphoniques publiques créées, etc.... On y ajoutera les traditionnels taux de rentabilité économique et financière, parties intégrantes des résultats du projet, qui ne figurent pas ici dans la matrice.

Conception, élaboration

Le RAP a bien situé le projet dans le cadre de la politique béninoise de développement de l'électrification du pays et celle de l'électrification rurale, vecteur d'atténuation de la pauvreté en milieu rural. Ce projet répond aussi adéquatement à la stratégie d'intervention du Groupe de la Banque au Bénin. L'analyse de la conception du projet et de la pertinence de ses objectifs est adéquate, atténuée par les développements descriptifs détaillés.

En conclusion et compte tenu de ce qui précède, la qualité de l'évaluation, par le RAP, de la formulation et de la conception du programme, matrice MPDE y compris, est Satisfaisante.

b. Exécution du projet

La description et l'analyse des divers éléments de l'exécution du projet sont suffisamment détaillées et la justification des variations de délais et de coûts est adéquate. La performance n'est pas qualifiée dans le rapport, mais elle est improprement qualifiée de Satisfaisante dans le tableau pour sa note résultante de 3,2/4 alors qu'elle devrait être Très Satisfaisante.

Par ailleurs OPEV estime que les notes élémentaires du tableau sont à corriger; ainsi la note 4/4, allouée aux éléments de respect des coûts et des clauses et à la satisfaction des opérations, est surestimée puisque le projet et son coût ont été modifiés, la mise en vigueur a subi un important retard et aucun argument ou IP précis ne vient justifier une opération très satisfaisante. Par contre la mauvaise qualité du suivi-évaluation n'est pas non plus justifiée et sa note est en conséquence sous estimée.

En conclusion, l'évaluation de la qualité de l'exécution du projet par le RAP est jugée Satisfaisante, atténuée par les erreurs de notation ou d'interprétation des notes du tableau.

c. Performances et résultats du projet

L'évaluation par le RAP de la performance opérationnelle du projet est jugée Insatisfaisante. Les éléments justificatifs et autres développements dans ce paragraphe sont inappropriés, sans liens avec cette performance.

L'évaluation incomplète, par le RAP, de la performance institutionnelle est Insatisfaisante. Elle a été négativement affectée par la structure inappropriée du chapitre dont la succession des paragraphes devrait être : (i) l'organisation et la gestion, (ii) les ressources humaines et la formation, (iii) la comptabilité et la vérification des comptes et enfin (iv) la tarification et le recouvrement des créances, ces deux derniers points pouvant être intégrés en (i) dans la gestion. L'analyse de la gestion comptable et avec elle l'évolution de la tarification et des créances et leurs impacts furent ainsi occultés¹. L'analyse de l'exploitation et de la structure financière, qui figure de façon inappropriée dans la performance institutionnelle, devra être transférée à l'évaluation de la performance financière, avec la rentabilité financière.

L'évaluation de la performance des entrepreneurs, fournisseurs et autres prestataires de service est dans l'ensemble adéquate.

Le RAP a bien décrit les diverses clauses et conditions attachées au prêt mais n'a pas procédé à l'évaluation de leur pertinence.

L'évaluation de la performance financière, par le RAP, est Satisfaisante et bien documentée.

L'évaluation de la performance économique est Satisfaisante, atténuée par une justification qualitative consistant en l'énumération d'impacts sociaux anticipés, vagues et non quantifiés.

d. Incidences sociales et environnementales

L'évaluation par le RAP de l'impact social du projet est jugée Insatisfaisante car très qualitative, sans IP précis et les impacts listés sont en majorité hypothétiques.

L'évaluation par le RAP de l'impact environnemental du projet est Satisfaisante avec l'analyse adéquate des impacts.

e. Durabilité

L'évaluation de la durabilité du projet par le RAP est Satisfaisante avec l'analyse adéquate de ses principales composantes; elle cependant atténuée par une certaine incertitude quant à la mise en œuvre et aux résultats de la restructuration de la SBEE notamment.

f. Performance de la Banque, de l'Emprunteur et des co-financiers

La qualité de l'évaluation de la performance de la Banque est Insatisfaisante. Elle nécessite d'une part plus de concision, l'essentiel de son argumentaire devant figurer aux chapitres relatifs à la formulation et à l'exécution du projet. D'autre part, l'évaluation de ce projet, qui a

¹ Incidemment dans le paragraphe 4.13 relatif aux conditions du prêt, le RAP mentionne la structure tarifaire et les créances clients de la SBEE.

été précédée de 7 à 8 autres projets financés par la Banque, et dont 4 au moins étaient dans le secteur de l'électricité, aurait du anticiper les difficultés et autres retards de mise en vigueur et approbation des marchés qui ont handicapé son exécution. Enfin les modifications apportées au projet (§ 3.2) sont l'indice d'insuffisances dans les études et donc des phases de préparation et d'évaluation.

En conclusion, le jugement du RAP, qui évalue la qualité du REP de Satisfaisante et lui attribue une note de 4/4, donc Très Satisfaisante, est inadéquat et probablement subjectif, sachant que l'un des évaluateurs avait fait partie de l'équipe de l'évaluation ex ante du projet.

L'évaluation concise des performances de l'Emprunteur et des co-financiers est Satisfaisante.

g. Notation globale

La qualité de l'évaluation de la performance globale du projet est Satisfaisante avec une synthèse adéquate des diverses performances et résultats des principales composantes mais atténuée, dans ce cas ci également, par une notation et une qualification erronée des divers éléments des composantes du tableau des résultats.

Après correction des notes du tableau des résultats, la performance globale du projet et celle de ses principales composantes ressortent avec une note correspondant à une performance Satisfaisante et non plus celle "Très Satisfaisante" du RAP.

h. Conclusions, enseignements et recommandations

La conclusion est juste Satisfaisante; elle est trop longue avec notamment le rappel descriptif des éléments de l'exécution du projet. Une conclusion reprenant les facteurs de succès du projet dans, par exemple, la conception du projet, la capacité institutionnelle et la maîtrise de ce type de projet par l'Emprunteur et les progrès éventuels de la Banque, aurait été plus fructueuse.

Enseignements et recommandations:

Les enseignements tirés par le RAP sont pertinents mais nécessitent plus de concision et l'essentiel des développements du paragraphe devrait figurer au chapitre de l'exécution du projet et celui des clauses et conditions du prêt.

Les recommandations, dont bon nombre n'ont pas fait l'objet de leçons, sont adéquates.

5. Degré de priorité du projet en vue d'une activité d'évaluation de performance

La qualité du RAP, dont la note s'établit à 2,62/4, est Satisfaisante et OPEV en approuve les leçons et recommandations. La qualité du RAP fut atténuée par l'absence de justificatifs et IP à l'appui de certaines performances, l'incertitude sur certains résultats et impacts, et par l'usage inadéquat de la notation des éléments de performance. Le RAP enfin a probablement manqué d'objectivité en évaluant la performance de la Banque, ce qui peut remettre en cause la crédibilité attachée à ses autres évaluations et analyses.

Après rectification de la note de certains éléments, OPEV estime la performance du projet globalement Satisfaisante atténuée par certains impacts et résultats hypothétiques, spéculatifs.

OPEV recommande d'envisager l'évaluation sectorielle détaillée de l'intervention de la Banque au Bénin, à l'achèvement du second programme d'électrification rurale prévu pour décembre 2008. Cette évaluation mettra l'accent sur l'impact sur la pauvreté de l'ensemble des sept projets d'électrification, avec un accent particulier sur ceux d'électrification rurale.

Par ailleurs, OPEV recommande que la Banque évite, autant que possible, que les équipes d'évaluation ex ante et ex post n'incluent un ou des évaluateurs identiques, et ce afin d'éviter tout soupçon d'impartialité, de subjectivité et ainsi renforcer la crédibilité de ses évaluations.

PROJET D'ELECTRIFICATION DE 17 CENTRES RURAUX**BENIN****GRILLE DE NOTATION DU RAP**

Prêt N° 2100150000098

Projet: Electrification de 17 centres ruraux

Critères d'évaluation du RAP	Note /4	Observations
1. Adéquation de l'analyse des finalités et de la formulation du projet.	3	La pertinence du projet est adéquatement analysée, le projet répond bien aux besoins du pays et cadre avec la stratégie d'intervention de la Banque.
2. Adéquation de l'analyse de l'exécution du projet.	3	L'exécution du projet dans ses divers éléments est suffisamment détaillée et la justification des variations de délais et de coûts est généralement adéquate.
3. Sûreté du jugement au sujet de la performance et des résultats du projet.	2	L'évaluation des performances est mitigée; celle des performances économique et financière est Satisfaisante, celle des performances opérationnelle et institutionnelle est Insatisfaisante.
4. Adéquation de l'analyse des incidences sociales et environnementales.	2	L'analyse des incidences sociales, importante pour ce projet à vocation de développement rural, est Insatisfaisante; celle des impacts environnementaux est Satisfaisante.
5 Sûreté du jugement au sujet de la durabilité du projet,....	3	L'appréciation de la durabilité du projet est adéquate atténuée par l'incertitude autour des résultats et impacts de la restructuration de la SBEE.
6. Sûreté du jugement au sujet de la performance de la Banque et de l'Emprunteur.	2	L'évaluation des performances de la Banque, qui n'a pas intégré les lacunes objectives de l'évaluation ex ante notamment, est Insatisfaisante; celle de l'Emprunteur est adéquate.
7. Cohérence de la notation globale avec les notations des composantes individuelles.	3	L'évaluation de la performance globale est Satisfaisante, et cohérente avec les performances élémentaires. Cependant les notes et leur interprétation par le RAP sont souvent erronées par rapport aux définitions de la directive.
8. Adéquation de l'analyse et de la clarté des conclusions, des leçons tirées et les recommandations	3	Les conclusions, enseignements tirés et recommandations sont adéquats et cohérents avec les analyses du rapport.
Notation globale	2,62	La qualité du RAP est globalement Satisfaisante
<p>Le RAP est dans son ensemble de qualité Satisfaisante et OPEV en approuve les leçons et recommandations. La qualité du RAP est atténuée par l'absence de justificatifs et IP à l'appui de certaines performances, l'incertitude sur certains résultats et impacts, et par l'usage inadéquat de la notation des éléments de performance. Il semble enfin que le RAP ait manqué d'objectivité pour évaluer la performance de la Banque; ceci peut remettre en cause la crédibilité attachée à ses autres évaluations et analyses.</p> <p><u>Avis du Département concerné :</u></p>		
<p><u>RAP de l'Emprunteur et contribution au RAP de la Banque</u></p> <p>Il n'y a pas eu de commentaires sur le RAP de l'Emprunteur. D'après les observations reçues par la Banque, à la suite de la transmission de son RAP à l'Emprunteur, ce dernier aurait déjà commencé à prendre les mesures adéquates pour atténuer les lacunes le concernant formulées dans le rapport.</p>		
<p><u>Conclusion:</u> Après rectification de la note de certains éléments du tableau des résultats, OPEV estime la performance du projet globalement Satisfaisante atténuée par certains impacts et résultats hypothétiques, spéculatifs.</p>		
<p><u>Degré de priorité du projet quant au rapport d'évaluation de performance, l'étude d'impact, l'examen par pays/secteur ou l'étude d'évaluation thématique :</u></p> <p>OPEV ne recommande pas l'évaluation ex post de ce projet mais plutôt d'envisager celle de l'intervention de la Banque dans le secteur de l'électricité et ce à l'achèvement du second programme d'électrification rurale prévu pour décembre 2008.</p>		
<p><u>Questions d'intérêt spécial dans l'étude thématique et la revue sectorielle :</u> Apport des projets d'électrification dans la lutte contre la pauvreté, avec une focalisation sur les projets d'électrification rurale.</p>		
<p><u>Mesure / décision de suivi :</u></p>		

PROJET D'ELECTRIFICATION DE 17 CENTRES RURAUX**BENIN****CORRECTION DES NOTES DU RAP****1 - PERFORMANCE DE L'EXECUTION**

Indicateurs	Note	Observations
1. Respect du calendrier d'exécution	2	RAS
2. Respect des coûts	3	Note surestimée, corrigée
3. Respect des conditions de l'accord de prêt	3	Note surestimée, corrigée
4. Adéquation du suivi-évaluation et des rapports d'avancement trimestriels	3	Note sous estimée, corrigée
5. Exploitation satisfaisante	3	Note surestimée, corrigée
Evaluation globale de la performance d'exécution	2,8	Satisfaisante

2 – PERFORMANCES DE LA BANQUE

Indicateurs	Note	Observations
1. A l'identification	3	RAS
2. A la préparation du projet	3	RAS
3. A l'évaluation	2	Note surestimée, corrigée
4. A la supervision	4	RAS
<u>Evaluation globale de la performance de la Banque</u>	3	Satisfaisante

RAS: Aucune correction de la note du RAP n'est requise

PROJET D'ELECTRIFICATION DE 17 CENTRES RURAUX**BENIN****CORRECTION DES NOTATIONS DU RAP****3 - RESULTATS DU PROJET**

N°	Indicateurs	Note	Observations
1	Pertinences, réalisation des objectifs	2,83	Satisfaisante
i)	Politique macro-économique	SO	L'évaluation de cet élément est inappropriée
ii)	Politique sectorielle	3	Note surestimée, corrigée.
iii)	Réalisations physiques	3	Note surestimée, corrigée.
iv)	Résultats financiers	3	Note surestimée, corrigée.
v)	Aspects sociaux, pauvreté et femmes ...	2	Note surestimée, corrigée.
vi)	Environnement	3	RAS
vii)	Développement du secteur privé	3	RAS
2	Développement Institutionnel	2,5	Satisfaisante
i)	Cadre institutionnel	2	RAS
ii)	Système d'information financier et de gestion, y.c. système d'audit	2	RAS
iii)	Transfert de technologie	3	Note surestimée, corrigée.
iv)	Dotation en personnel qualifié, formation et dotation en personnel de contrepartie	3	RAS
3	Durabilité	3	Satisfaisante
i)	Engagement continu de l'Emprunteur	3	RAS
ii)	Politique environnementale	3	RAS
iii)	Cadre institutionnel	3	RAS
iv)	Viabilité technique ...	3	RAS
v)	Viabilité financière.	3	RAS
vi)	Viabilité économique	3	RAS
vii)	Viabilité environnementale	3	RAS
viii)	Mécanismes exploitation et maintenance	3	RAS
4	Taux de rentabilité interne	3	RAS
5	<u>Evaluation globale des résultats</u>	2,83	Satisfaisante

RAS: Aucune correction de la note du RAP n'est requise