

## Evaluation rétrospective de performances

### SYNTHESE DE L'ÉVALUATION DE PORTEFEUILLE-PAYS : BENIN

#### Page 1

- 1. INTRODUCTION
- 2. PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ÉVALUATION
- 3. RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

#### Page 2

- 3. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

#### Page 3

- 4. RECOMMANDATIONS FORMULEES

#### Page 4

- RECOMMANDATIONS FORMULEES (suite)

#### 1. INTRODUCTION

La présente évaluation, porte sur le portefeuille des projets publics financés au Bénin entre 2000 et 2015. Elle vise à apprécier la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité, ainsi que les performances respectives de la Banque et de la partie béninoise. Relativement à sa conduite, les parties prenantes espèrent en tirer des enseignements pour orienter la conception et la mise en œuvre des futures interventions.

L'évaluation s'est appuyée sur des données collectées à travers une revue documentaire, des consultations d'experts et des enquêtes rapides sur les sites d'interventions, au cours desquelles il y a eu des entretiens individuels et de groupes, ainsi que des observations directes. Ainsi, sur un portefeuille de trente-sept (37) projets financés à hauteur de 271 391 M FCFA, quatorze (14) correspondant à un engagement cumulé de 120 609 MFCFA ont fait l'objet de visites de terrain.

Pays côtier d'une superficie de 114 763 km<sup>2</sup> situé en Afrique de l'Ouest, le Bénin est limité à l'Est par la République du Nigéria, à l'Ouest par la République du Togo, au Nord par le Niger et le Burkina Faso et au Sud par l'Océan Atlantique (Cf. annexe 1). Sa population, estimée à 10,6 millions d'habitants en 2015, croît à un taux annuel moyen de 2,92%. Sur la période 2000-2015, le taux de croissance moyen du PIB s'est établi à 4,15% contre 4,04% dans l'UEMOA. Dans l'ensemble, l'activité économique s'est déroulée dans un contexte de maîtrise de l'inflation dont le taux annuel moyen est resté en dessous de la norme communautaire de 3%.

Les financements de la BOAD ont été cadrés par des documents d'orientation suivant trois (03) phases aux caractéristiques ci-après :

Une première phase qui va de ses premières opérations en 1976 jusqu'en 2008, où la Banque fonctionnait et menait ses interventions sur la base de

documents de politiques, de stratégies sectorielles et de Perspectives Financières Actualisées (PFA) ;

La deuxième phase, qui va de 2009 à 2013, a été marquée par la mise en place du premier Plan Stratégique (PS) quinquennal de la Banque, lequel a permis de compléter les documents sus-indiqués.

La troisième phase, entamée en 2015 est caractérisée par l'exécution du 2<sup>ème</sup> PS 2015 - 2019.

Les objectifs stratégiques de la Banque sont restés cohérents sur la période de l'évaluation (2000-2015). Ils portaient sur la réduction de la pauvreté, le développement économique et des infrastructures. Dans sa dynamique d'opérationnalisation des politiques et stratégies, la Banque a vu ses engagements nets cumulés augmenter au fil des années. Débutant avec 540 milliards de CFA en 2000, les engagements nets cumulés de la Banque dans tous les pays membres, ont atteint 3 878,5 milliards de FCFA en 2015. Le niveau des engagements nets cumulés de la Banque au Bénin est passé de 105,2 milliards FCFA en 2000 à 556,2 milliards FCFA au 31 décembre 2015, soit environ 15% des engagements nets totaux de la Banque, à cette période.

Les résultats de l'évaluation des interventions de la Banque au Bénin sur la période sous revue, analysés à travers les critères CAD/OCDE, se présentent comme ci-après.

#### 2. PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ÉVALUATION

- De la pertinence du portefeuille

Globalement, la pertinence des interventions de la Banque dans le financement des projets publics au Bénin sur la période 2000 – 2015 est jugée satisfaisante. Les différents projets sont en adéquation avec les stratégies nationales et sectorielles du pays et s'inscrivaient en droite ligne avec les priorités définies par la Banque dans ses stratégies. Dans l'ensemble, les projets en exécution ou déjà exécutés

répondent aux besoins des bénéficiaires. Toutefois, il a été noté quelques insuffisances relatives à la qualité à l'entrée qualité à améliorer (actualisation non effectuée des études, champs des études ne couvrant pas l'ensemble des axes d'analyse des projets) sans toutefois entacher fondamentalement les orientations des projets.

- De l'efficacité du portefeuille

Dans l'ensemble, l'efficacité des interventions de la Banque est jugée satisfaisante au vu des différents critères notés. Les projets financés ont des résultats de développement positifs. Entre autres, il a été réalisé 43 km de route bitumée sur le tronçon Djougou-Ouaké-Frontière du Togo et sur la route des pêches au Bénin (tronçon Cotonou-Adouanko). De même, 41 km de pavage de rues et d'assainissement ont été réalisés dans les communes de Kétou, Tchaourou, Savè, Kandi, Savalou et d'Abomey-Calavi ainsi que 8,4 km de collecteur de crête à Bohicon. Les projets d'accès à l'eau potable affecteront positivement, directement ou indirectement, les populations de Djougou et de Parakou estimées, respectivement à 267 812 et 255 478 habitants. Les interventions en milieu rural ont favorisé l'accroissement de la productivité agricole (les rendements moyens de riz paddy sont passés de 1,5 t/ha à 4,5 t/ha) et l'amélioration à l'accès des populations aux services de base. Le projet de micro-crédit aux plus pauvres a permis à environ 35 000 personnes d'accéder aux micro-crédits. Les projets d'accès à l'électricité ont réduit les temps de délestage et ont permis de fournir de l'électricité dans certaines localités au nord-ouest du Bénin.

- De l'efficace du portefeuille

Globalement, l'efficace des interventions de la Banque dans le financement des projets du portefeuille est jugée partiellement satisfaisante. Les retards de mise en œuvre ont été importants pour le portefeuille sous revue à cause des questions de capacité et la complexité des procédures. Toutefois, ces retards n'ont pas occasionné de variations importantes sur les ressources financières initialement prévues. En effet, outre la BOAD, les ressources financières ont été mobilisées par l'État, les collectivités et les bénéficiaires et ont permis de réaliser les activités prévues. Il en est ressorti que dans l'ensemble, les coûts des projets ont été contenus dans les enveloppes financières prévues en ex-ante. S'il est bien vrai que dans une moindre mesure la contrepartie de l'État n'a pas suivi le même rythme de mise à disposition que celui des financements de la Banque, cela n'a fondamentalement pas bouleversé l'atteinte des objectifs préalablement fixés dans la mise en œuvre des projets. Toutefois, des retards ont été notés dans les formalités d'entrée en vigueur et les délais d'exécution. Le portefeuille a été confronté à d'importants problèmes liés aux diligences administratives et institutionnelles. Ces différents retards dans l'exécution des projets ont limité l'obtention des résultats escomptés dans les délais visualisés en ex-ante.

- De la Durabilité du portefeuille

Globalement, la durabilité des interventions de la Banque dans le financement des projets publics au Bénin sur la période 2000-2015 est jugée satisfaisante. En considérant la stratégie d'intervention et les différents mécanismes mentionnés par la partie béninoise, la durabilité semble as-

surée, aussi bien au plan opérationnel, qu'institutionnel. Toutefois, quelques améliorations devront être apportées, notamment en termes de disponibilité effective de ressources financières et humaines.

- De l'évaluation globale de la performance du portefeuille pays

Les notes globales résumant la performance du portefeuille sont présentées par critère dans le tableau ci-dessous :

CRITERES	NOTATION SUR 4	APPRECIATION
Pertinence	3,34	La pertinence du portefeuille est satisfaisante
Efficacité	2,52	L'efficacité globale du portefeuille est satisfaisante
Efficience	2,32	L'efficience globale du portefeuille est partiellement satisfaisante
Durabilité	2,54	La durabilité du portefeuille est satisfaisante
Notation globale du Portefeuille	2,68	Elle est jugée satisfaisante

Au terme de cette évaluation, les enseignements se résument ainsi qu'il suit :

### 3. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- > Lors de la formulation et l'instruction de financement des projets, l'un des maillons faibles a concerné la disponibilité d'études adéquates. En dépit de l'effort de la Banque visant à conditionner l'instruction des financements des projets par la disponibilité d'études de qualité, il a été constaté que pour certains projets sous revue (exemples : ligne d'interconnexion Bembéréké-Kandi-Malaville, route des pêches, projets de pavage dans les localités de Kétou, Tchaourou, Savè, Kandi, Savalou et d'Abomey-Calavi et le collecteur de crête à Bohicon), les études étaient incomplètes ou non actualisées. Il en a résulté, entre autres, des retards dans la mise en œuvre des projets concernés, des coûts non initialement identifiés, des modifications substantielles et des menaces sur la durabilité.
- > Au cours de la phase de levée des conditions avant le premier décaissement, il est apparu dans la quasi-totalité des projets, des retards imputables à la levée des conditions suspensives.
- > Au cours de l'exécution des projets après la levée des conditions, les difficultés relevées concernent les mobilisations de la contrepartie de l'Etat, la lenteur dans le processus de passation de marché au niveau

de la partie béninoise, l'insuffisante maîtrise des procédures de la BOAD, la non systématisation de la supervision des projets par la Banque, le retard ou la non transmission des différents documents de reporting (rapports d'activités trimestrielles, rapports d'audit, rapport d'achèvement). Par ailleurs, les rapports d'activités et d'achèvement n'ont pas un format unique. En conséquence, les informations transmises sont hétérogènes et ne couvrent pas toujours l'ensemble des données permettant une bonne appréciation de la mise en œuvre des projets. Spécifiquement, au niveau des projets de micro-crédit, le ciblage des bénéficiaires est problématique car le choix des critères et l'audit de la sélection des bénéficiaires n'impliquent pas suffisamment les communautés bénéficiaires. En outre, la sensibilisation des potentiels bénéficiaires est souvent conduite sans toutefois insister sur le fait que les crédits accordés ne sont pas des subventions et qu'ils devront être remboursés pour assurer la pérennité du mécanisme financier envisagé, dans le cadre de la durabilité des acquis.

- > Au cours de la phase d'exploitation des projets, il a été noté pour les projets de développement rural et routiers, une insuffisance de ressources humaines et financières pour la maintenance des infrastructures. En outre, s'agissant spécifiquement des projets de développement rural, la sécurisation des infrastructures avec des titres fonciers, à l'instar d'autres bailleurs de fonds (Union Européenne), n'est pas effectuée. Il a été également constaté que le renforcement des capacités des groupements et organisations mis en place n'est pas poursuivi par l'Etat après l'achèvement des projets. Concernant les projets d'adduction d'eau potable, la concertation entre la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), le gouvernement, les Autorités communales et villageoises restent à renforcer afin de trouver des solutions durables à la déserte des zones non commercialement rentables. Concernant l'ensemble des projets, l'accent n'est pas mis sur l'archivage des données et des documents se rapportant aux projets réalisés. Enfin, la souscription à une assurance de type décennale dans le cadre de la réalisation des projets n'est pas systématisée. Cette pratique ne permet pas de mieux mitiger les risques de performance d'exécution.
- > Les bénéficiaires ont évalué l'impact des différents projets. A cet effet, 479 bénéficiaires choisis aléatoirement ont fait les constats ci-après : (i) 98% ont remarqué des changements notables avec la mise en œuvre des projets. Lesdits changements étant globalement positifs, ils se sont déclarés satisfaits, (ii) 9 bénéficiaires sur 10 rencontrés affirment que les projets ont contribué à améliorer leurs revenus, (iii) 7 sur 10 des interrogés indiquent une forte augmentation de leurs revenus, (iv) dans le domaine du développement rural, 8 bénéficiaires sur 10 indiquent que les projets réalisés ont contribué à leur sécurité alimentaire grâce à la production de maïs et de riz, (v) s'agissant des projets routiers, la majorité (82%) des usagers des routes a souligné que l'exécution des projets a permis l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base tels que les centres de santé, les écoles et les marchés et (vi) les bénéficiaires des projets d'électricité ont indiqué que leurs activités économiques sont moins perturbées et leurs enfants ont de meilleures conditions d'éclairage pour la révision des leçons.

#### 4. RECOMMANDATIONS FORMULEES

Sur la base des conclusions et enseignements susmentionnés, l'évaluation fait des recommandations ci-après :

- > l'endroit de la partie béninoise
  - Transmettre les requêtes de financement avec des études d'Avant-Projet Détaillé (APD) ou le cas échéant, solliciter des financements desdites études afin de renforcer la maturité des projets ;
  - Renforcer, en collaboration avec le Parlement et tous les acteurs gouvernementaux, la synergie des calendriers, en vue d'éviter les retards au cours de la levée des conditions suspensives au premier décaissement et pendant l'exécution des projets.
  - Intégrer en amont, lors de la formulation des projets/programmes, les délais de ratification des prêts par les parlementaires, en vue d'un meilleur affinement du planning d'exécution. Une telle démarche à l'avantage de surmonter les obstacles institutionnels relatifs aux difficultés rencontrées dans la levée des conditions suspensives des prêts octroyés.
  - Diligenter à la suite des approbations de concours octroyés par la Banque, la saisine du parlement en vue de la ratification des accords de prêts.
  - Renforcer l'interaction des ministères et des organes publics de régulation afin d'une mise à disposition rapide des ressources de la contrepartie de l'Etat pour l'exécution des activités des projets et l'indemnisation des personnes affectées par les projets.
  - Renforcer le respect des clauses contractuelles en transmettant d'une part, les rapports d'activités trimestrielles, les rapports d'audit, les fiches de suivi-évaluation des résultats de développement et les rapports d'achèvement des projets conformément aux clauses contractuelles, et d'autre part, en soumettant des dossiers de décaissements et de demande d'avis de non objection (ANO), conformément aux procédures de la BOAD. Ce renforcement passe aussi bien par l'appropriation des procédures de la Banque que par l'organisation de sessions de formations des acteurs du cycle des projets, en collaboration avec la BOAD.
  - Renforcer la supervision annuelle des projets par les Ministères impliqués dans les projets. A cet effet, doter les Unités organisationnelles en charges du suivi-évaluation des moyens humains et financiers nécessaires pour conduire à bien leurs missions. Les enseignements issus d'auto évaluation permettront d'anticiper les problèmes ainsi que les solutions.
  - Poursuivre les actions visant à assurer la maintenance des infrastructures. Spécifiquement, il s'agira (i) de renforcer les ressources humaines et financières, (ii) de poursuivre le renforcement des capacités des groupements et organisations mis en place par les projets, (iii) de souscrire à des assurances de type décennale et (iv) d'adopter les textes réglementaires relatifs à la sécurisation foncière des domaines sur lesquels sont érigés les infrastructures financées.

- Instituer systématiquement l'archivage physique et électronique des données et des documents se rapportant aux projets réalisés. A cet effet, des ressources financières dédiées devront être recherchées et matérialisées dans le plan de financement des projets.

- Spécifiquement pour les projets de microcrédits, renforcer l'implication des communautés et des organisations faitières des MPME dans le choix des critères de ciblage et dans les campagnes de sensibilisation, puis rendre obligatoire l'audit indépendante du processus de sélection des bénéficiaires, en vue de tirer des enseignements sur la qualité du ciblage réalisé.

> A la Banque

- Accroître les dotations du fonds des études, en vue de financer les études de projets n'ayant pas d'étude au stade d'Avant-Projet Détaillée (APD) ou dont les études ne sont pas actualisées.

- Intégrer dans les Termes De Référence (TDR) des missions d'évaluation ex-ante, la tenue de séances de travail avec les parlementaires impliqués dans le processus de ratification des prêts afin d'intégrer les délais d'inscription législatifs, jugés incompressibles. La démarche envisagée a l'avantage de surmonter les obstacles institutionnels relatifs à la non maîtrise de la période de levée des conditions suspensives des prêts. Elle cadre avec les actions visant à améliorer la conception et la mise en œuvre des projets/programmes financés par la BOAD en ce qu'elle permet de réduire les délais d'exécution.

- Impliquer en amont, lors de la conduite de l'évaluation ex-ante, les parlementaires dans l'affinement du planning de mise en œuvre des projets/programmes en y intégrant les délais de ratification des prêts. Une telle démarche a l'avantage de surmonter les obstacles institutionnels relatifs à la non maîtrise des délais d'exécution des projets/programmes.

- Coupler la supervision des projets sur le terrain avec celle relative au suivi à distance, à travers les plateformes de communication à distance. Cette disposition permettra à terme de couvrir 100% du portefeuille de projets en termes de supervision. Il s'agira dans un premier temps de conduire des vidéoconférences ou des conférences téléphoniques de revue de tous les projets financés au cours du premier semestre de chaque année. Par la suite, au second semestre, les projets ayant été identifiés avec des difficultés notables feront l'objet d'une seconde supervision, sur le terrain. Cette démarche permettra également d'obtenir à terme, les indicateurs de résultats de développement sur 100% des projets.

- Mettre en place une plateforme électronique sécurisée où les Chefs de projets pourront déposer électroniquement (uploader) les différents documents de rapportage (rapports d'activités trimestrielles, les rapports

d'audit, les fiches de suivi-évaluation des résultats de développement et les rapports d'achèvement des projets). Ce système devra comporter des alertes précoces et des relances automatisées, ainsi que des tableaux récapitulatifs des documents transmis et des noms des Chefs de projets en retard en matière de reporting. La plateforme a comme avantages, entre autres : (i) d'anticiper le suivi des reportings afin de respecter les délais, (ii) de fournir des statistiques permettant de mener une action de sensibilisation ciblée en direction des Chefs de projets ne respectant pas les délais, (iii) faciliter l'archivage des documents, (iv) d'éviter que plusieurs Unités Organisationnelles de la Banque demandent les mêmes documents aux contreparties.

- Produire des vidéos en ligne présentant en détail les procédures de la BOAD (décaissements, passation de marchés, suivi-évaluation des résultats de développement), en vue de permettre aux membres des Unités de Gestion des Projets de renforcer leurs capacités en continue. L'utilisation des vidéos en ligne a pour avantages (i) d'être asynchrone et donc de permettre à tout moment de les regarder, selon la disponibilité de l'utilisateur, (ii) de minimiser le coût de déploiement, (iii) d'atteindre rapidement la cible à travers une liste de diffusion des parties prenantes gérant les projets financés par la Banque

- Insérer dans les coûts des projets le financement des activités d'archivage physique et électronique des données et des documents se rapportant aux projets réalisés.

- Veiller à ce que les projets ou le Gouvernement souscrivent à des assurances de type décennale et adoptent les textes règlementaires relatifs à la sécurisation foncière des domaines sur lesquels sont érigés les infrastructures réalisées, notamment dans le secteur de développement rural.

- Envisager la conduite d'évaluations indépendantes à mi-parcours des projets.

- Mettre en place un Comité technique de type indépendant dans le processus de sélection des bénéficiaires de microcrédits, en vue d'assurer la sélectivité des cibles, fonction de la technicité et de la bancabilité du projet soumis à imputation des ressources dédiées à la finance inclusive.

- Définir un format des rapports d'activités trimestrielles et annuelles ainsi que les rapports d'achèvement des projets afin de faciliter leurs exploitations. Cette démarche permettra d'éviter la transmission d'informations hétérogènes qui ne couvrent pas toujours l'ensemble des données permettant une bonne appréciation de la mise en œuvre des projets. Dans sa démarche de standardisation, la Banque devra s'inspirer des formats de documents utilisés par des institutions de référence en matière de financement de développement.

## POUR EN SAVOIR PLUS :

Banque Ouest Africaine de Développement, 68 Avenue de la Libération, BP 1172 Lomé-Togo  
Téléphone : +228 22 21 59 06 ; Fax : + 228 22 21 52 67 ; Email : boadsiege@boad.org

## DIRECTION DE L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS (DERP)

- *M. Didier Serge Damit AMANY, Directeur de la DERP ;*
- *M. Hassan TAMBOURA, Chef de Division de la DAREP.*

