



# ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

RAPPORT GÉNÉRAL 2005



 **Banque  
européenne  
d'investissement**



## Message du Président



Le présent rapport général est une nouvelle publication de l'Évaluation des opérations, laquelle fait désormais partie du département indépendant qu'est l'Inspection générale. Il expose les réalisations de la Banque, à partir d'une analyse rétrospective des projets financés par celle-ci, analyse fondée sur des critères internationaux, agréés d'un commun accord avec d'autres institutions financières multilatérales et conformes aux trois piliers de la valeur ajoutée de la Banque.

Je constate que les conclusions auxquelles l'Évaluation des opérations est parvenue en se basant sur ces critères internationaux, qui sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité à long terme, confirment que la contribution de la BEI aux projets et sa gestion du cycle des projets sont généralement bonnes ou satisfaisantes. Néanmoins, des possibilités d'amélioration subsistent, car sur certains points les notations se situent à un niveau inférieur. Certaines améliorations sont suggérées dans les recommandations qui sont formulées de façon détaillée dans les six rapports de synthèse que l'Évaluation des opérations a soumis au Conseil d'administration en 2005.

C'est pourquoi j'insiste sur la nécessité de prendre en compte les enseignements qui ont été ainsi dégagés et sur l'importance qu'il y a à mettre en pratique les recommandations qui ont été faites, tout particulièrement dans le contexte de la nouvelle stratégie de la Banque que notre Conseil des gouverneurs a approuvée en juin 2005.

**Philippe Maystadt**  
Président de la BEI

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'P Maystadt'. The signature is stylized and written in a cursive-like font.



Le présent rapport expose sous une forme succincte l'opinion de l'Évaluation des opérations (EV) sur la manière dont la Banque exerce ses activités. Il se fonde sur 92 évaluations de projets et de prêts, qui ont constitué la matière de six rapports thématiques dont le contenu peut être consulté sur le site Internet de la BEI ([www.eib.org/projects/evaluation](http://www.eib.org/projects/evaluation)). Les six thèmes abordés sont les suivants :

- prêts dans le secteur des infrastructures aéroportuaires ;
- prêts pour des projets ferroviaires ;
- prêts pour des projets de type partenariat public/privé (PPP) ;
- prêts globaux consacrés aux PME dans l'UE ;
- prêts individuels dans les pays partenaires méditerranéens (PPM) ;
- prêts globaux consacrés aux PME dans les PPM.

Avec cette publication, l'Inspection générale souhaite communiquer davantage sur les activités de la BEI et mettre en lumière tant les succès que les améliorations restant à apporter.

Le rapport traite des questions suivantes :

- politiques et stratégies : dans quelle mesure les opérations sont-elles pertinentes au regard des politiques de l'UE, des stratégies de la BEI et des exigences des bénéficiaires ?
- quelles sont les performances des opérations en termes d'efficacité, d'efficience et de viabilité à long terme ?
- en quoi la BEI a-t-elle contribué au succès des opérations financées ?
- la BEI fait-elle preuve d'efficacité et d'efficience dans la gestion du cycle du projet (de l'identification à l'achèvement) ?

## SOMMAIRE

page	
4	<b>1. OBJET ET CONTEXTE</b>
6	<b>2. POLITIQUES ET STRATÉGIES : PERTINENCE DES OPÉRATIONS</b>
6	2.1. Conclusions d'EV pour les secteurs des infrastructures aéroportuaires et des chemins de fer
8	2.2. Partenariat public/privé : PPP
8	2.3. Prêts globaux consacrés aux PME dans l'UE
9	2.4. Financements BEI dans les pays partenaires méditerranéens (PPM)
10	2.5. La pertinence d'un seul coup d'œil
12	<b>3. PERFORMANCES DES OPÉRATIONS : EFFICACITE, EFFICIENCE ET VIABILITÉ À LONG TERME</b>
13	3.1. Prêts individuels
18	3.2. Prêts globaux
20	<b>4. CONTRIBUTION DE LA BEI</b>
20	4.1. Valeur ajoutée financière
20	4.2. La BEI : un catalyseur
21	4.3. Autres contributions
24	<b>5. GESTION DU CYCLE DU PROJET PAR LA BEI</b>
24	5.1. Identification et sélection
24	5.2. Instruction
25	5.3. Suivi
26	<b>Annexe: PROCESSUS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION</b>
28	<b>GLOSSAIRE</b>



## 1. OBJET ET CONTEXTE

### Objet :

Le rapport général sur l'évaluation des opérations en 2005 récapitule les conclusions auxquelles le Département de l'évaluation des opérations (EV) est parvenu au cours de l'exercice 2005, dans le cadre de six évaluations thématiques *ex post* qui ont été publiées en 2005 :

- Projets dans le secteur des infrastructures aéroportuaires (UE principalement)
- Projets ferroviaires dans l'Europe des 15 (UE-15)
- Projets de type PPP (partenariat public/privé)
- Prêts globaux consacrés aux PME dans l'Union élargie (UE-25)
- Prêts globaux dans les PPM (pays partenaires méditerranéens)
- Prêts individuels pour des projets dans les PPM

### Méthodologie

L'évaluation des opérations de la BEI se fonde sur des critères internationalement acceptés et comporte un examen des performances de la Banque (voir également l'Annexe).

- La « pertinence » est la mesure selon laquelle les objectifs d'un projet sont compatibles avec les politiques de l'UE et les stratégies de la BEI, ainsi qu'avec les besoins d'un pays ou les exigences des bénéficiaires.
- Les performances d'un projet sont évaluées selon trois critères :
  - l'« efficacité » est la mesure selon laquelle les objectifs du projet ont été réalisés ;
  - l'« efficience » est la mesure selon laquelle les avantages/résultats du projet correspondent aux ressources/intrants engagés ;
  - la « viabilité à long terme » désigne la probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet.

- La contribution de la BEI est mesurée par la valeur ajoutée qu'elle apporte sur le plan financier ; d'autres formes de contribution peuvent être identifiées (fourniture d'une assistance technique, avis d'expert, etc.).
- Gestion du cycle du projet par la BEI : évaluation du traitement de l'opération, depuis l'identification jusqu'au suivi du projet une fois celui-ci achevé.

Une échelle de notation des projets comprenant quatre niveaux (bon, satisfaisant, insatisfaisant, mauvais) est applicable pour chaque critère.

Les évaluations thématiques *ex post* examinent une série d'opérations se rapportant à un même thème. Dans ses rapports de synthèse, EV examine également si les lignes directrices et les priorités de la Banque, d'une part, et ses opérations, d'autre part, reflètent les politiques de l'Union européenne. EV se fonde sur les conclusions de l'évaluation pour formuler une série de recommandations. Les services de la Banque commentent ces recommandations et conviennent des mesures spécifiques à prendre.

## Rôle d'EV :

L'Évaluation des opérations procède à des évaluations *ex post* au sein de la BEI ; son responsable, l'Inspecteur général, relève directement du Président. Les rapports d'EV sont soumis au Conseil d'administration avant d'être publiés sur le site Internet de la BEI.

L'évaluation des opérations de la Banque a pour objet d'identifier l'impact des projets financés par elle, ainsi que les possibilités d'améliorer l'efficacité opérationnelle, la responsabilisation et la transparence.

## Méthodologie des évaluations présentées :

Chaque évaluation porte sur un thème (les chemins de fer, par exemple) ou un mandat spécifique. EV a pris en compte, d'une part les opérations signées entre 1990 et 2001 pour de grands projets d'infrastructure et, d'autre part, celles qui ont été signées entre 1993 et 2003 pour d'autres types d'opérations, afin de laisser suffisamment de temps pour que les projets aient pu être mis en œuvre. Le montant des portefeuilles respectifs était très élevé : 7 milliards d'EUR pour les projets relatifs aux infrastructures aéroportuaires, 14 milliards d'EUR pour les projets ferroviaires, 14,7 milliards d'EUR pour les projets de type PPP et 12,7 milliards d'EUR pour les projets dans les PPM (prêts individuels ou globaux).

EV a ensuite procédé à l'examen exhaustif de ces portefeuilles en vue :

- d'identifier et de développer les principales problématiques ;
- d'analyser les stratégies et les politiques (tant de l'UE que de la BEI) pertinentes au regard des thèmes retenus ;

- de recueillir toutes les informations nécessaires aux étapes suivantes.

La documentation disponible a permis de passer en revue les projets achevés afin de définir les principaux angles d'approche d'une évaluation approfondie.

Une liste définitive de projets représentatifs devant faire l'objet d'une analyse approfondie, d'inspections sur le terrain et d'une évaluation détaillée a été dressée. Les projets ainsi sélectionnés représentent généralement de 15 à 25 % de l'échantillon initial.

Pour les évaluations susmentionnées, EV a étudié 19 projets d'infrastructures aéroportuaires, 16 projets ferroviaires, 10 opérations de type PPP et 32 projets réalisés

dans les PPM (dont 22 projets individuels et 10 prêts globaux). L'évaluation des prêts globaux consacrés aux PME portait sur 15 prêts globaux correspondant à 15 intermédiaires financiers répartis dans 14 pays.

Le présent rapport contient également quelques études de cas illustrant les résultats des diverses évaluations réalisées.





## 2. POLITIQUES ET STRATÉGIES : PERTINENCE DES OPÉRATIONS

Les évaluations tiennent dûment compte des stratégies et des politiques auxquelles les opérations se rapportaient au moment de leur instruction et de leur approbation. Après avoir identifié, le cas échéant, les caractéristiques du secteur ou du mandat, EV évalue l'impact de la réglementation communautaire sur les projets et les entreprises, mais également les contraintes, afin de définir les obstacles ou difficultés à surmonter. C'est sur cette base qu'est évaluée la pertinence des opérations au regard des politiques de l'UE, des stratégies de la BEI et des exigences des bénéficiaires.

### 2.1. Conclusions d'EV pour les secteurs des infrastructures aéroportuaires et des chemins de fer

En 2005, deux secteurs ont été évalués : les infrastructures aéroportuaires (aéroports et gestion du trafic aérien) et les chemins de fer dans l'Union.

#### Infrastructures aéroportuaires :

Le secteur s'est caractérisé par la forte croissance de la demande de trafic (+40 % entre 1995 et 2002), qui a rendu nécessaire l'extension des capacités aéroportuaires, et par une mutation rapide du marché du transport aérien, qui a entraîné des faillites et favorisé l'essor des transporteurs à bas coûts. Il est probable que la pression sur les capacités aéroportuaires subsistera.

Les initiatives communautaires visaient trois objectifs, à savoir la libéralisation des services aériens, la libre circulation des citoyens (Schengen) et la réglementation relative à la sécurité aérienne. La principale contrainte relèvera des préoccupations environnementales suscitées par le développement des aéroports (exploitation et construction).

Pour la BEI, le défi consiste à investir en priorité dans des projets qui permettent d'augmenter l'efficacité opérationnelle des aéroports en prenant en compte la totalité des développements prévisibles dans la région concernée.

#### Chemins de fer :

Au cours des 20-30 dernières années, le secteur s'est caractérisé non seulement par la stagnation de ses capacités mais également par la baisse sensible de sa part de marché (de 32 à 14 % pour le fret et de 10 à 6 % pour le transport des voyageurs).

Le transport ferroviaire présente pourtant des avantages, puisqu'il est moins nocif pour l'environnement que d'autres modes de transport, socialement plus acceptable et, dans certaines conditions, économiquement plus intéressant. En revanche, son manque de souplesse, les distorsions existantes en matière de fiscalité et de politique des transports, et les problèmes institutionnels découlant des monopoles d'État ont favorisé les transports routiers et aériens. Les autres faiblesses du secteur étaient notamment l'inefficacité de sa gestion et l'absence d'intégration internationale.

L'UE n'a cessé de soutenir le transport ferroviaire en promulguant de nombreux règlements destinés à accroître la concurrence et à libéraliser progressivement le secteur, mais la mise en application de

ces textes est lente et variable selon les États membres. La BEI a toujours apporté, et continuera d'apporter, un soutien sans faille à ce secteur. Par conséquent, il est essentiel qu'elle coopère étroitement avec toutes les parties concernées.

#### Pertinence des projets relatifs aux infrastructures aéroportuaires et aux chemins de fer :

Les financements de la Banque ont tenu compte à la fois de la politique des transports de l'UE et des objectifs et des priorités opérationnelles de la Banque elle-même. Tous les projets correspondaient aux priorités nationales en matière de développement (infrastructures aéroportuaires) et de modernisation/viabilité (chemins de fer).

S'agissant des projets financés dans l'Union européenne, 85 % s'inscrivaient dans le cadre des RTE, tandis que les autres se justifiaient parce qu'ils favorisaient la croissance de régions peu développées ; à l'extérieur de l'UE, la Banque a financé des projets d'intérêt commun pour l'Union et des États non-membres. Deux projets (sur 35) ont été moins bien notés que les autres : l'un aboutissait à une offre de capacité prématurée et le second servait moins l'intérêt communautaire que certains intérêts locaux.

Compte tenu des notations élevées obtenues pour le critère de pertinence, les recommandations d'EV visent essentiellement à renforcer la participation de la Banque très en amont, au moment de l'élaboration des politiques et des stratégies.

## Recommandations (au niveau sectoriel)<sup>1</sup>

- Pour le financement des infrastructures aéroportuaires, il faudrait réaliser des études stratégiques pour les régions où plusieurs investissements aéroportuaires sont prévus, de façon à pouvoir définir correctement les priorités en matière de prêt.

*Pour tout investissement aéroportuaire, la prise en compte d'un contexte plus large fait désormais partie intégrante de l'instruction.*

- La Banque devrait aider davantage le secteur ferroviaire en participant plus activement aux différents comités qui, relevant de la Commission européenne, du Parlement européen ou des États membres, traitent des politiques et des projets relatifs au transport ferroviaire.

*L'intensification du dialogue avec la Commission s'est traduite par la signature d'un protocole d'accord avec la DG TREN. De plus, la Banque participe désormais à la phase préparatoire de grands projets transfrontaliers (Lyon-Turin). Le dialogue et la coordination devraient encore progresser, mais certains problèmes de ressources ne manqueront pas de se poser.*



## Étude de cas :

### Évaluation du financement de 18 aéroports dans l'UE – Extraits tirés de l'évaluation concernant le secteur des infrastructures aéroportuaires

Ces 18 projets se répartissaient entre huit pays (Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Portugal et Royaume-Uni) et la plupart concernaient la modernisation et l'extension d'installations existantes, des prêts en faveur de nouveaux aéroports n'ayant été accordés que pour des raisons environnementales, ou lorsque les équipements en place étaient totalement inadaptés à la fourniture de services de transport aérien modernes.

Les stratégies communautaires, mais également les objectifs nationaux, ont été dûment pris en considération ; tous les projets avaient le statut de projet RTE. L'évaluation a tenu compte des caractéristiques du secteur, notamment de la croissance de presque 40 % du trafic aérien (entre 1995 et 2002) qui rendait nécessaire l'extension des capacités aéroportuaires, ainsi que des changements constatés dans le secteur des compagnies aériennes (faillites, essor des transporteurs à bas coûts, etc.). La libéralisation des services aériens, qui découle de diverses initiatives communautaires, accroîtra sensiblement la concurrence entre les aéroports, et l'évolution du secteur sera affectée par des facteurs déjà déterminants, tels que les contraintes environnementales.

Dans ce contexte, pour ses financements ultérieurs, la BEI devrait prêter attention aux investissements multiples dans une même région, de façon à définir correctement ses priorités en matière de prêt.

La mise en œuvre de tous les projets est satisfaisante, ce qui prêter attention aux promoteurs, tandis que l'efficacité varie selon l'augmentation de trafic observée ; dans la plupart des cas, la croissance du trafic a d'abord été supérieure aux prévisions, puis a fléchi après le 11 septembre et s'est ensuite lentement redressée. Au final, les performances ont été globalement satisfaisantes, si l'on excepte le cas des aéroports installés dans des régions isolées pour lesquels la croissance escomptée du trafic avait été surestimée.

<sup>1</sup> Dans le présent document, les recommandations d'EV sont suivies des réponses (mesures envisagées ou déjà prises à la fin de l'année 2005) fournies par les directions concernées de la BEI.



## 2.2. Partenariat public/privé : PPP

### Définition :

Fait, pour le secteur privé, de construire et d'exploiter une infrastructure qui, en d'autres circonstances, aurait été fournie par le secteur public.

On peut considérer que la croissance des PPP s'inscrit dans le cadre d'un changement plus profond du rôle de l'État en matière de prestations de services, la fonction de facilitateur ou de régulateur prenant le pas sur celle de prestataire direct. Le rôle de la BEI a pris de plus en plus d'importance, au point que la Banque est désormais l'un des premiers bailleurs de fonds en faveur des PPP dans l'UE : de 1990 à 2003, elle a signé des prêts à hauteur de 14,7 milliards d'EUR, dont 62 % pour le secteur routier et autoroutier et 38 % pour divers autres secteurs. Dix projets ont fait l'objet d'une évaluation approfondie, et d'autres PPP évalués par ailleurs ont aussi été étudiés. EV a examiné des projets se rapportant à un large éventail de secteurs : routes (et autoroutes), chemins de fer, énergie (production et distribution) et éducation.

L'évaluation n'a pas consisté en une analyse des secteurs eux-mêmes mais s'est principalement intéressée à l'incidence du mécanisme de PPP sur les projets et sur la BEI (voir également le chapitre 4 et l'étude de cas « Faits marquants de l'évaluation en 2005 »). EV s'est quelque peu écarté de son approche habituelle : en plus de mesurer l'impact du projet, l'évaluation a surtout porté sur la structure et les mécanismes de partage des risques du PPP.

### Pertinence :

Tous les projets de type PPP étaient conformes aux stratégies définies par l'UE et par la BEI pour les secteurs concernés, et étaient pleinement compatibles avec les objectifs des pays, y compris les stratégies de privatisation de ceux-ci.

## 2.3. Prêts globaux consacrés aux PME dans l'UE

Pour financer des investissements d'un montant assez modeste (soit, pour la BEI dans l'UE, moins de 25 millions d'EUR), un prêt global est accordé à un intermédiaire financier (IF) qui en rétrocède le produit à ses « petits » clients, les bénéficiaires finals. Il incombe à l'IF d'identifier les clients, d'évaluer et d'approuver leur demande de crédit, de décaisser les prêts secondaires et d'en assurer le suivi. C'est également lui qui supporte le risque de crédit.

### Pertinence :

Les 15 prêts globaux retenus pour une évaluation approfondie ainsi que les 10 autres analysés en interne étaient conformes aux objectifs fixés (notations « bon » et « satisfaisant »).

Toutes les opérations évaluées devaient financer des investissements de PME qui, pour beaucoup, contribuaient en outre à toute une série d'objectifs communautaires (développement régional, utilisation rationnelle de l'énergie, etc.).

Néanmoins, il a été difficile de démontrer la pertinence des projets en question au regard de la politique de l'UE visant à améliorer l'accès aux financements. L'obstacle essentiel est l'absence de mécanisme permettant de mesurer la contribution des prêts globaux aux objectifs de l'UE. Cependant l'évaluation a identifié de nombreux cas où l'accès

aux financements avait été amélioré, en particulier dans les nouveaux États membres et en passant par de nouveaux intermédiaires.

## Recommandations

Pour faire ressortir plus clairement son soutien aux objectifs de la politique communautaire, la Banque devrait :

- présenter des objectifs clairs et atteignables pour chaque opération de prêt global ;
- clarifier les objectifs de ses propres politiques en faveur des PME.

*Le nouveau cadre d'instruction récemment mis en place pour les prêts globaux exige une meilleure formalisation des objectifs et une évaluation ex post des résultats. Qui plus est, dans le document de stratégie envisagée au niveau du Groupe (Vers une nouvelle stratégie pour le Groupe BEI, 20 juin 2005), la BEI a fait du financement des PME l'une de ses priorités.*



## Étude de cas :

### Prêt global pour financer une PME dans l'UE

La Banque entretient de longue date des relations avec l'intermédiaire financier (IF), avec qui elle a signé presque exclusivement des prêts globaux (le premier prêt a été accordé en 1988 et la signature du prêt évalué remonte à 2000), alors que les IF peuvent servir plus généralement de garants ou d'intermédiaires pour des opérations de plus grande ampleur.

L'IF est une entité locale possédant un grand nombre d'agences. Ses clients « naturels » sont les PME. Elle traite donc peu avec les grandes entreprises.

L'IF est considéré comme parfaitement viable. Des améliorations constantes sont prévues : un vaste programme de gestion des risques est notamment en cours d'élaboration. Stable et relativement élevée pour l'UE (4,3 %), la part de prêts non performants ne pose aucune espèce de problèmes.

Le prêt global de la BEI a été décaissé et affecté rapidement et exclusivement au financement de PME : le montant moyen des prêts secondaires est de 165 000 EUR.

Ce prêt global a représenté une fraction non négligeable de l'encours LMT de l'IF et soutenu le développement de son activité de prêt (+8 % par an). L'intermédiaire a élaboré une procédure pour mesurer les avantages (associés aux conditions de financement proposées par la BEI) répercutés sur le bénéficiaire final. La valeur ajoutée financière apportée par la BEI a été jugée appréciable, bien que la direction de l'IF se soit déclarée quelque peu préoccupée par la tarification qui pourrait être pratiquée à l'avenir.

## 2.4. Financements BEI dans les pays partenaires méditerranéens (PPM)

Les activités de la BEI dans les pays tiers du sud et de l'est du bassin méditerranéen se sont développées dans le cadre des mandats que l'UE lui a confiés. Au niveau communautaire, l'assistance et la coopération en faveur du bassin méditerranéen ont été étendues et approfondies au fil du temps, ce qui a aussi contribué à renforcer le rôle de la BEI dans la région. La création, en 2002, de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) est la dernière évolution en date ; là encore, cela a permis à la Banque de développer son activité de prêt dans la région et de mettre l'accent sur les actions en faveur du développement du secteur privé.

La présente évaluation couvre les opérations financées sur les ressources propres de la BEI entre 1993 et 2003, période durant laquelle 272 opérations ont été signées, dont la grande majorité sur les ressources propres de la Banque. Le montant des prêts sur ressources propres a atteint 12,7 milliards d'EUR, les principaux bénéficiaires étant la Turquie (21 %), l'Égypte (17 %), le Maroc (16 %), l'Algérie (14 %) et la Tunisie (13 %). Les secteurs les mieux lotis ont été l'énergie, les transports, l'eau et l'assainissement. Les financements consacrés aux PME dans le cadre de prêts globaux ont représenté environ 13 % du total.

Les principaux objectifs des mandats, notamment après la Déclaration de Barcelone de 1995, peuvent se résumer comme suit :

- modernisation des infrastructures économiques, notamment les infrastructures nécessaires au développement des échanges interrégionaux (réseaux



de télécommunications, de transport et d'électricité, par exemple) ;

- développement du secteur privé, y compris soutien aux PME et aux co-investissements UE/entreprises de PPM.

#### Pertinence :

La totalité des projets individuels et des prêts globaux évalués sont jugés au minimum satisfaisants en termes de pertinence.

D'une manière générale, les projets financés ont contribué à la croissance économique et à la création d'emplois.

Les projets d'infrastructures ont contribué à couvrir les besoins élémentaires de la population ou à éliminer d'importants goulots d'étranglement qui entravent le développement économique des PPM concernés. Les projets industriels ont favorisé l'essor du secteur privé dans la région.

Les prêts globaux concernaient essentiellement des PME et ont contribué également au développement du secteur privé, tout en servant un certain nombre d'autres objectifs (mise à niveau des infrastructures économiques, investissements environnementaux et investissements d'entreprises dans les économies d'énergie, etc.). L'évaluation montre que la définition des PME utilisée par la BEI couvre souvent des entités de grande taille dans les PPM et qu'il faudrait accorder davantage d'attention aux entreprises plus petites.

### Recommandations

La Banque devrait définir des priorités de prêt détaillées, en coopération et en coordination avec les PPM et d'autres parties prenantes telles que la Commission européenne et les autres bailleurs de fonds, en se dotant, le cas échéant, de stratégies par secteur et par pays.

*Des travaux sont en cours au titre de la FEMIP pour l'élaboration de stratégies par secteur et par pays ; des documents « nationaux » sont en cours de rédaction et l'on élabore des stratégies sectorielles (plus spécialement pour les projets d'infrastructures) ; de surcroît des protocoles d'accord ont été signés avec la CE, la Banque mondiale et la BAfD.*

Soutenir les IF qui cherchent à développer leur activité de financement en faveur des petites entreprises et, au besoin, associer ce genre d'opérations à des programmes de soutien aux petites entreprises.

*Le financement des petites entreprises n'était pas un objectif en soi au titre des mandats MED. La nouvelle FEMIP prévoit des instruments spécifiques pour contribuer à cet objectif, mais la responsabilité (de même que la prise de risque) incombe en dernier ressort aux IF.*

## 2.5. La pertinence d'un seul coup d'œil

La proportion de 97 % de projets pertinents (notés « bon » ou « satisfaisant ») démontre bien à quel point les opérations financées sont cohérentes par rapport aux politiques communautaires transposées dans la stratégie de la Banque.

Ceci confirme les résultats observés entre 2001 et 2004 : six évaluations d'ensemble avaient déjà montré que 95 % des opérations évaluées étaient tout à fait pertinentes.

## Étude de cas :

### Financement du secteur privé dans les PPM

Le promoteur assurait la transformation de produits intermédiaires (élaborés à partir de matières premières locales) dans un grand PPM où la demande locale était forte ; l'entreprise affectait par ailleurs une part substantielle de sa production à l'exportation.

Le projet financé comprenait notamment la modernisation d'une usine existante et la construction d'une nouvelle en vue de diversifier la production dans le même secteur d'activité.

À cette fin, l'entreprise familiale a fondé une coentreprise avec un partenaire européen pour disposer à la fois des compétences techniques requises et d'un partenaire commercial. En dépit de certaines difficultés initiales, cette coopération a notablement dopé les exportations de l'emprunteur.

Le financement BEI a contribué au développement du secteur privé et était en parfaite conformité avec les objectifs de l'UE, de la BEI et du pays : création d'emplois, intégration dans le mandat de l'UE, intensification de la concurrence et stimulation des investissements étrangers.

Le projet a été réalisé sans consommer l'intégralité du budget et en deux phases distinctes, dont la seconde a dû être différée en raison du ralentissement économique qu'a connu le pays. La rentabilité, tant financière qu'économique, a dépassé 40 %, soit plus que prévu lors de l'instruction.

L'entreprise est à présent parfaitement viable et a remboursé l'apport indirectement financé par la BEI (à sa valeur initiale en euros, malgré une dévaluation de 50 % de la monnaie locale). L'emprunteur a jugé que, par sa participation en fonds propres et son prêt à long terme assorti d'un différé non négligeable, la Banque a apporté une valeur ajoutée financière substantielle. Néanmoins, il a éprouvé quelques difficultés à obtenir le renouvellement de la garantie et s'est montré quelque peu critique au sujet de la politique de la Banque consistant à ne pas endosser le risque lié au projet.



Compte tenu de la forte implication de la BEI, le projet aurait peut-être mérité un suivi plus étroit.

La performance globale du projet est bonne, avec un impact significatif sur le développement du secteur privé et une importante valeur ajoutée financière.



### 3. PERFORMANCES DES OPÉRATIONS

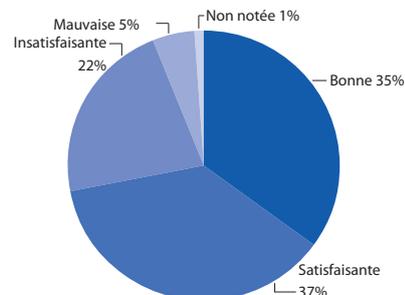
S'agissant plus précisément des évaluations approfondies d'opérations individuelles financées par la Banque, EV classe ses conclusions sur la base de trois critères :

- efficacité : mesure selon laquelle les objectifs du projet ont été réalisés ;
- efficacité : mesure selon laquelle les avantages/résultats du projet correspondent aux ressources/entrants engagés (souvent exprimée par les taux de rentabilité économique et financière) ;
- viabilité à long terme : probabilité de voir les avantages perdurer à long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet.

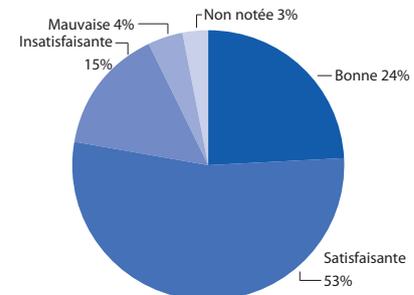
Pour les prêts globaux, les mêmes critères s'appliquent mais l'objectif est double, car il s'agit alors d'évaluer les performances du prêt global proprement dit et aussi celles de l'intermédiaire financier.

Afin d'obtenir une vision globale des performances des projets financés par la BEI, six autres évaluations, réalisées entre 2001 et 2004, ont été prises en compte : énergie (UE élargie), déchets solides, transports dans l'UE, développement urbain, financement de compagnies aériennes et mandat ALA (Asie, Amérique latine). Par conséquent, la quasi-totalité des secteurs ayant bénéficié de financements BEI ont été examinés entre 2001 et 2005 (hormis les pays ACP, qui font actuellement l'objet d'une évaluation).

2001-2004



2005



Les performances des projets soumis à une évaluation approfondie en 2005 étaient satisfaisantes ou bonnes dans 77 % des cas (contre 72 % en moyenne pour les évaluations réalisées au cours des quatre années précédentes).

Comme il s'agit de secteurs radicalement différents, la comparaison entre les deux périodes n'est que partiellement pertinente, mais elle offre une vue d'ensemble qui constitue une référence utile pour les évaluations ultérieures. Ce résultat

fait l'objet ci-dessous d'une analyse plus détaillée et a donné lieu à une série de recommandations appropriées.

Le tableau ci-dessous illustre les performances des opérations étudiées dans le présent rapport.

#### Critères de performance

En nombre d'opérations	Efficacité		Efficience		Viabilité à LT		Notation glob.	
	B/S	I/M/NN	B/S	I/M/NN	B/S	I/M/NN	B/S	I/M/NN
<b>Opérations individuelles</b>								
Infrastructures aéroportuaires	16	3	11	8	17	2	13	6
Chemin de fer	12	4	8	8	15	1	11	5
Projet de type PPP	10		6	4	7	3	8	2
Prêts mandat MED	18	4	21	1	16	6	19	3
<b>Total partiel</b>	<b>56</b>	<b>11</b>	<b>46</b>	<b>21</b>	<b>55</b>	<b>12</b>	<b>51</b>	<b>16</b>
<b>Prêts globaux (PG)</b>								
PG aux PME dans l'UE	15		14	1			14	1
PG aux PME dans MED	6	4	5	5			6	4
<b>Total partiel</b>	<b>21</b>	<b>4</b>	<b>19</b>	<b>6</b>			<b>20</b>	<b>5</b>
<b>Total</b>							<b>71</b>	<b>21</b>

B/S: Bonne / Satisfaisante  
I/M/NN: Insatisfaisante / Mauvaise / Non notée

## 3.1. Prêts individuels

### Efficacité :

Les résultats de 86 % des projets évalués sont qualifiés de satisfaisants ou bons. De manière générale, les responsables de projets ont été jugés compétents et efficaces, sauf quand le poids de la bureaucratie neutralisait leurs compétences.

Deux facteurs ayant une incidence sur l'efficacité ont été étudiés en détail.

- **Coûts** : Dans 80 % des cas, le budget a été respecté ou les surcoûts sont demeurés inférieurs à 20 %, ce qui est satisfaisant. Dans 10 % des cas, les dépassements étaient compris entre 20 et 50 %, sans que le secteur concerné soit en cause. Ces écarts résultaient souvent des modifications que les promoteurs, en accord avec la Banque, décidaient d'apporter à la définition d'un projet pour en ajuster au mieux l'envergure.

Les écarts supérieurs à 50 % concernent essentiellement des projets ferroviaires : dans ce secteur, la Banque décide souvent de financer un projet de grande ampleur à un stade très précoce, ce qui implique de modifier fréquemment l'étendue des travaux et nécessite un suivi plus étroit, que la Banque n'a pas toujours assuré.

Dans 30 % des cas, les coûts réels ont été inférieurs aux prévisions, souvent grâce à un gestionnaire privé très attentif à une bonne définition du projet et aux prestations des fournisseurs. Cette situation s'est rencontrée fréquemment dans le bassin méditerranéen, où le coût d'un projet sur deux était inférieur aux estimations initiales, principalement en raison d'une optimisation de l'étendue des projets (sec-

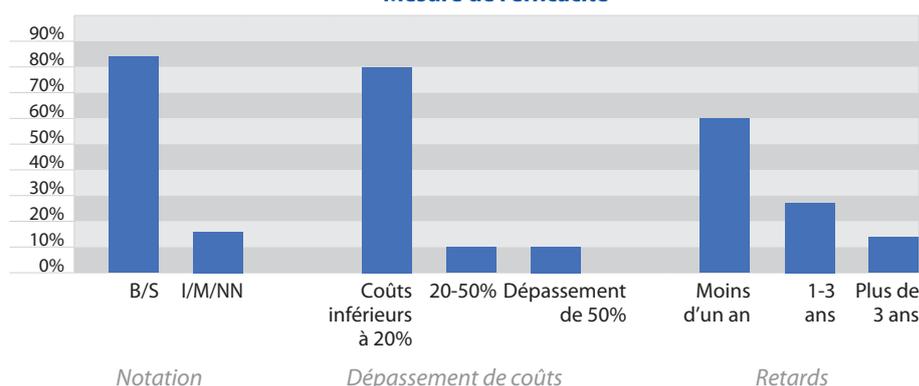
teur privé) et d'une concurrence accrue (secteur des transports).

- **Retards** : quand le retard ne dépassait pas une année, l'incidence sur la réussite des projets était faible (60 % des projets évalués). Quand le retard allait de un à trois ans, les résultats du projet étaient encore satisfaisants si les retards sur le calendrier se justifiaient par une redéfinition du projet. En général, les gestionnaires de projets ont su maîtriser ces situations. Les retards supérieurs à trois ans sont, eux, plus problématiques et l'on notera qu'ils se sont concentrés pour l'essentiel dans deux secteurs : les chemins de fer (un projet sur deux accusait un retard de plus d'un an) et la gestion du trafic aérien à l'extérieur de l'Union

européenne (impréparation) ; un projet a été retardé par l'éclatement d'une guerre civile.

Là encore, le secteur privé a démontré qu'il savait maîtriser le calendrier ; dans le secteur public, certains retards s'expliquaient par des problèmes de finalisation de la structure de financement, la gestion technique étant pour sa part satisfaisante.

Mesure de l'efficacité





### Étude de cas :

#### Financement de la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse

Le prêt a été accordé pour financer la construction d'un tronçon ferroviaire représentant environ 28 % d'une nouvelle ligne longue distance. En tant que projet RTE, ce projet de très grande ampleur est parfaitement compatible avec les objectifs de l'UE. Sa réalisation a accusé des délais extrêmement importants (neuf ans) et le tronçon

n'est toujours pas en service. L'envergure du projet a été redéfinie par les autorités locales et régionales en raison de rectifications du tracé et des mesures prises pour atténuer l'incidence sur l'environnement. Le risque de retard, qui figurait implicitement dans les procédures nationales de mise en œuvre d'un tel projet, a été sous-estimé par la Banque. Le fait d'avoir modifié la définition du projet a entraîné des dépassements de coûts substantiels (estimés à plus de 60 %).

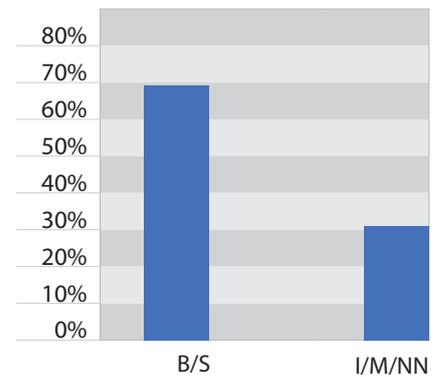
Malgré un bilan décevant du point de vue des coûts et des délais, l'efficacité devrait être satisfaisante eu égard à tous les facteurs à considérer lors de la création d'une liaison ferroviaire à grande vitesse (capacité, vitesse, sécurité, confort). L'efficacité a été jugée médiocre, non seulement en raison des dépassements de coûts, mais aussi à cause des nouvelles estimations de la demande, très en deçà des niveaux prévus initialement.

La viabilité à long terme du projet est garantie par la participation de l'État.

Face à toutes ces difficultés, la Banque a décidé de confier le suivi du projet à un consultant ; elle a pu rester informée des évolutions et suivre de près les changements qui ont été apportés à l'organisation institutionnelle parce que les coûts et les délais devenaient impossibles à gérer dans le cadre de la première structure.

Malgré toutes les difficultés rencontrées durant sa mise en œuvre, l'investissement devrait au final (c'est-à-dire quand la ligne fonctionnera) se révéler satisfaisant pour le client.

### Efficiences :



Les résultats financiers et économiques des projets ont été inégaux, mais il apparaît que plus des deux tiers des opérations financées ont été jugées « satisfaisantes » ou « bonnes » du point de vue de l'efficacité.

Dans le secteur des transports, l'efficacité a varié sous l'effet du trafic : il a été moins important que prévu dans quatre projets aéroportuaires et un projet de type PPP, ce qui s'est traduit par la notation « insatisfaisant ». Des dépassements de coûts et de délais significatifs ont eu un impact négatif direct sur l'efficacité dans 12 cas (essentiellement pour des projets relatifs aux chemins de fer et à la gestion du trafic aérien).

Grâce à une préparation soignée en amont de la participation officielle de la Banque, les projets de type PPP menés à leur terme ont été globalement efficaces.

Dans les PPM, tous les projets sauf un (dans le secteur de l'eau, où les tarifs n'ont pas été relevés comme prévu) ont été jugés au minimum satisfaisants en termes d'efficacité ; le taux de rentabilité économique *ex post* est généralement supérieur aux estimations, souvent en raison d'une augmentation des recettes (hausse des prix dans le secteur de l'énergie ou du trafic dans le secteur des transports).

## Recommandations

### Chemins de fer

Comme la Banque intervient à un stade précoce, certains aspects problématiques sont identifiés lors de l'instruction de la majorité des projets ferroviaires : mauvaise préparation du projet ; définition imprécise des résultats attendus ; manque de rigueur de l'analyse de risque ; non-quantification des retombées positives (principalement environnementales) invoquées pour démontrer le bien-fondé des projets.

La Banque devrait étudier ces différents aspects dès la phase d'identification de manière à ce que les projets fortement susceptibles de présenter un intérêt économique limité soient identifiés et leurs lacunes comblées. Les retombées positives invoquées pour justifier le bien-fondé d'un projet devraient autant que possible être quantifiées.

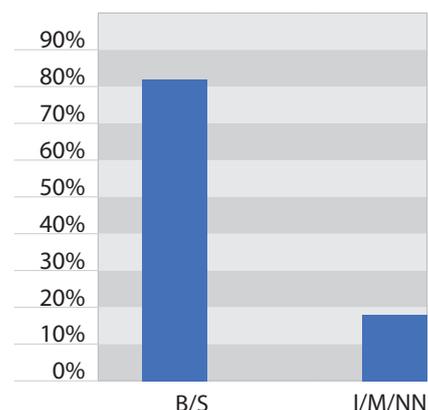
*Il est vrai que les projets de grande ampleur extrêmement complexes peuvent comporter des risques significatifs durant la phase de mise en œuvre et que les autorités compétentes peuvent, pour différentes raisons, en modifier le calendrier ou la portée. Ce sont des points qu'il faut analyser dans le détail lors de l'instruction, et la Banque ne ménage aucun effort à cet égard.*

### Infrastructures aéroportuaires

Majoritairement réalisés à l'extérieur de l'UE, les projets de gestion du trafic aérien soumis à une évaluation approfondie révèlent des carences persistantes au niveau de la mise en œuvre et des incitations très limitées à rechercher l'efficacité économique. L'instruction devrait donc inclure une analyse systématique de la capacité du gestionnaire du projet, de l'efficacité opérationnelle et des performances économiques du promoteur. Il convient aussi d'envisager de recourir à des clauses contractuelles pour contraindre les promoteurs déficients à créer des unités d'exécution des projets.

*Ces conclusions ont été approuvées par les directions opérationnelles de la Banque, avec les commentaires suivants : « Le cadre institutionnel et réglementaire peut être au moins aussi important pour la réussite d'un projet que la capacité de réalisation et doit faire l'objet d'une analyse approfondie durant l'instruction [...] Toutefois, [les projets de gestion du trafic aérien] ne sont pas représentatifs des opérations réalisées dans le secteur des infrastructures aéroportuaires. »*

### Viabilité à long terme :



Enfin, la viabilité à long terme, dont le bilan est plus encourageant, est particulièrement influencée par deux facteurs :

- un promoteur compétent peut faire toute la différence pour la qualité du projet ;
- l'aide de l'État peut transformer un projet déficient en projet viable à long terme.

Trois projets (encore loin d'être terminés), n'ont pas été notés sur ce critère. Six projets concernant le secteur public dans les PPM ont été insatisfaisants en termes de viabilité à long terme. Dans cette région, les États ne sont pas toujours assez solides pour pallier les déficiences. Ceci vaut en particulier pour quatre projets réalisés dans le secteur de l'eau : les tarifs sont trop bas et les compagnies des eaux ne parviennent pas à maintenir l'équilibre financier, ce qui assombrit leurs perspectives.

Au versant positif, même les projets d'infrastructures (réalisés dans l'UE dans le secteur ferroviaire, par exemple) qui affichent de piètres résultats en termes d'efficacité sont viables. Fortement impliqué, l'État comble les déficits financiers et veille à ce que les projets soient réalisés et démarrent, même quand les retards sont réellement considérables.



Dans leur grande majorité, les projets aéroportuaires présentent une bonne viabilité à long terme, car les niveaux de trafic sont consistants ; l'impact négatif du 11 septembre n'est plus sensible. Tous les projets de type PPP devraient être viables à long terme parce que les prestataires de services (privés) ont fortement intérêt à les entretenir convenablement et que les prévisions de recettes à long terme sont généralement satisfaisantes.

Pour la quasi-totalité des projets entrepris dans les PPM et touchant à l'énergie ou aux transports, la viabilité à long terme a été jugée bonne ou satisfaisante ; ceci montre que les promoteurs sont compétents et qu'ils bénéficient du ferme soutien de leurs gouvernements respectifs (par le maintien de tarifs raisonnables, par exemple).

Les projets du secteur privé sont également satisfaisants, reflétant la capacité des gestionnaires à s'adapter aux évolutions des marchés.

## Recommandations

### Prêts individuels dans les PPM

La Banque devrait promouvoir les réformes institutionnelles, notamment pour contribuer à accroître l'efficacité du secteur public (un processus qui implique bien souvent le secteur privé). Cela signifie que la BEI doit s'impliquer dans les aspects institutionnels et intervenir plus en amont dans le cycle du projet qu'elle ne le faisait jusque-là.

*Le volet «assistance technique» (Fonds d'assistance technique, lancé en 2003, et Fonds fiduciaire de la FEMIP, lancé en 2004) constitue pour la FEMIP un instrument puissant pour améliorer la qualité des opérations de prêt réalisées dans le bassin méditerranéen et pour en renforcer l'impact sur le développement. En conséquence, la FEMIP opère aujourd'hui de manière plus volontariste et sélective, mettant plus nettement l'accent sur la viabilité et le développement.*

Ces observations concernant la viabilité à long terme sont sans conséquences financières pour la BEI ; l'évaluation n'a pas identifié un seul cas dans lequel les prêts sur ressources propres de la Banque risqueraient de ne pas être intégralement remboursés.



## Étude de cas :

### Extension d'un réseau de collecte et de traitement des eaux usées dans une grande ville du bassin méditerranéen

#### La pertinence est bonne :

Le projet financé est une composante importante du réseau d'assainissement de la ville ; son rôle est donc primordial en termes de santé publique, même si, au niveau national, l'évacuation finale des eaux usées reste insatisfaisante puisque la pollution bactériologique n'est pas maîtrisée.

#### La performance globale est satisfaisante :

- La réalisation du projet n'a accusé qu'un léger retard (moins de six mois) et le budget a été quasiment respecté alors que la définition du projet avait été élargie pour correspondre au descriptif technique initial.
- La rentabilité économique devrait être supérieure aux prévisions compte tenu de l'extension, avec à la clé des avantages économiques non quantifiés mais significatifs.
- La viabilité à long terme, en revanche, n'est pas satisfaisante : la compagnie chargée de l'évacuation des eaux ne peut relever ses tarifs qu'avec l'accord du secteur public. En vertu d'engagements contractuels, les tarifs n'ont pas augmenté et la viabilité financière de la compagnie est menacée.

**La valeur ajoutée financière apportée par la BEI est élevée**, car le prêt a bénéficié d'une bonification d'intérêt de 3 % (financée sur le budget communautaire MEDA) en tant que « prêt environnemental » relevant du mandat MED. La Banque a également apporté un soutien politique implicite qui a contribué à assurer un financement public au projet.

La Banque a joué un rôle important durant la phase de définition : une **étude** subventionnée par la BEI via le Programme d'assistance technique pour la protection de l'environnement méditerranéen (**METAP**) a contribué à définir clairement la portée et le calendrier du projet. Ceci montre bien l'importance de l'assistance technique dans les projets d'infrastructures complexes. En revanche, **le suivi n'a pas été satisfaisant** : les contacts ont été moins nombreux et la stagnation des tarifs a provoqué peu de réactions.

**Dans l'ensemble, le projet est jugé satisfaisant**, car il a contribué à améliorer les conditions de vie dans un grand pays, en illustrant les difficultés inhérentes aux « investissements publics improductifs ». Une participation accrue de la Banque durant le cycle du projet serait nécessaire.



### 3.2. Prêts globaux

- a. Dans l'Union européenne, les performances des prêts globaux, évaluées du point de vue de l'intermédiaire financier, ont été « bonnes » ou « satisfaisantes ».

La coopération établie de longue date avec la plupart des intermédiaires financiers (IF), ainsi qu'un produit financier ayant fait ses preuves et qui a évolué au fil du temps pour s'adapter à un environnement en mutation, ont permis d'obtenir ces bons résultats.

Tous les intermédiaires financiers jouissaient d'une bonne renommée auprès de la Banque, des agences de notation et de l'autorité de réglementation nationale dont ils relevaient. Tous respectaient les ratios prudentiels standard et tous, sauf un, affichaient des niveaux de pertes sur prêts satisfaisants dans l'ensemble. L'exception concernait un IF qui accepte expressément des opérations à plus haut risque conformément à la politique des pouvoirs publics. Tous les IF évalués ont été jugés viables.

Les engagements et décaissements au titre des prêts globaux se sont déroulés de façon satisfaisante, sauf dans deux cas où le processus d'apprentissage a occasionné quelques retards. Les clients étaient informés de la part prise par la BEI dans le financement. Les conditions de rétrocession étaient satisfaisantes et, compte tenu de la qualité des portefeuilles concernés des IF, la qualité des investissements financés pouvait être implicitement considérée comme satisfaisante.

- b. Dans les PPM, les performances des prêts globaux sont plus inégales en raison de la diversité des intermédiaires et du moindre degré de maturité des secteurs financiers.

La performance de l'IF a été satisfaisante dans six cas sur huit (deux opérations signées avec de multiples IF n'ayant pas été notées). Le principal problème du secteur bancaire dans les pays de cette région est la forte proportion de prêts improductifs ; hormis dans un cas, ils représentaient de 22 à 45 % des portefeuilles de prêts. Malgré les obstacles à surmonter, tous les IF ont réagi avec rapidité et de façon positive aux évolutions économiques grâce à une gestion de qualité. Tous les IF, sauf un, ont été considérés comme viables ; l'exception concernait un établissement bancaire public monosectoriel dont les politiques, inspirées par l'État, n'étaient ni viables ni aisées à mettre en œuvre (cette banque a été complètement restructurée depuis).

Les performances des prêts globaux sont inégales : la moitié seulement des opérations évaluées ont été jugées bonnes ou satisfaisantes. Dans deux cas, la période d'affectation a dû être très sensiblement prolongée et les critères d'admissibilité sectorielle ont dû être élargis. Un prêt global spécialisé (projets environnementaux) n'a pas été utilisé et des subventions lui ont été substituées. Enfin, dans un cas, la Banque a cessé ses décaissements quand les difficultés de l'IF sont devenues trop sérieuses (voir l'exception mentionnée plus haut).

### Recommandations

#### concernant les prêts globaux dans les PPM

Si nécessaire, la Banque devrait soutenir les IF par la mise en place d'une assistance technique et encourager ainsi leur développement et la réforme du secteur financier. Ce type de programme nécessite une bonne coordination avec les autres bailleurs de fonds afin d'éviter le chevauchement d'activités ou la duplication des efforts.

*Quand il y a lieu, la Banque apporte déjà son aide aux IF dans la région au travers du Fonds d'assistance technique (AT) de la FEMIP. L'objectif principal des opérations d'AT en cours est le renforcement des capacités des IF, domaine dans lequel les bailleurs de fonds interviennent rarement. Il est envisagé de soutenir la réforme du secteur financier par la fourniture d'une assistance technique au titre du fonds fiduciaire, en complète coordination avec les autres bailleurs de fonds.*

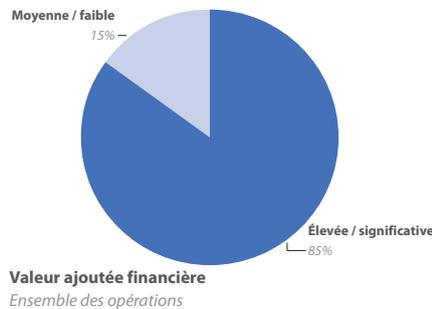




## 4. CONTRIBUTION DE LA BEI

### 4.1. Valeur ajoutée financière

Une importante contribution de la Banque à un projet ou en faveur d'un promoteur est la « valeur ajoutée financière » (troisième pilier) qu'elle apporte. De surcroît, son expertise peut être mise à profit dans certains secteurs ou pour des actions spécifiques, quand cela s'impose et/ou se justifie.



La valeur ajoutée financière apportée par la Banque était globalement significative. Les conditions dont sont assortis les prêts

BEI sont bien adaptées aux projets, et les différés d'amortissement et les durées proposées sont particulièrement intéressantes.

Dans certains cas, et plus particulièrement dans le cadre des opérations avec le secteur financier, les promoteurs ont exprimé quelques craintes au sujet de l'avenir, ce qui conforte l'opinion qu'il importe de revoir la politique à l'égard du financement des PME, ainsi qu'il est recommandé ci-dessus pour l'UE (voir paragraphe 2.3.) et ci-après pour les opérations hors UE.

EV a identifié le rôle plus spécifique que la Banque pourrait jouer dans le cadre d'opérations innovantes qui, comme les PPP, combinent des techniques de financement et une nouvelle structure organisationnelle ou gestionnelle (voir faits marquants).

Dans les PPM, les produits financiers proposés par la Banque convenaient mal au développement d'opérations en faveur du secteur privé (exigences de garantie trop coûteuses) et aux prêts globaux (besoin impératif de financements en monnaie locale).

### 4.2. La BEI : un catalyseur

La Banque est souvent considérée comme un acteur qui facilite la consolidation des ressources financières.

Le soutien implicite a été particulièrement pertinent dans les opérations de type PPP financées, pour lesquelles il est suggéré de renforcer encore le rôle de la Banque. Cela vaut aussi pour le secteur ferroviaire, où la Banque a montré ses talents d'innovation, et dans les PPM, où ses financements ont parfois été décisifs pour la réalisation des projets.

## Recommandations

### PPP

Un certain nombre de promoteurs auraient eu besoin de conseils et d'aide au moment de l'échange taux variable/taux fixe. La Banque pourrait proposer ce type de conseils aux promoteurs peu familiarisés avec ces aspects.

*Les promoteurs de projets de type PPP recourent généralement aux services de conseillers financiers, qui sont les mieux placés pour les orienter et les aider dans ce domaine. Pour les promoteurs moins avertis qui ne peuvent s'adresser à des conseillers compétents, une aide ponctuelle serait envisageable.*

Les PPP offrent à la BEI des possibilités non négligeables d'apporter de la valeur ajoutée. La Banque devrait donc renforcer le Centre européen d'expertise existant et envisager la création d'un département transversal qui serait responsable des opérations de financement structuré, y compris des PPP.

*La valeur ajoutée que la Banque apporte dans le cadre d'un PPP est potentiellement importante et le Centre d'expertise garantit le partage des données d'expérience. En externe, ceci transparait dans le travail lié à la mise en place du Centre européen d'expertise en matière de PPP (CEEP). En interne, cette initiative est complétée par la création d'un département transversal (Instruments de l'Action pour la croissance), en janvier 2006, qui suivra les avis du nouveau Centre, fournira aux unités chargées des prêts dans les diverses régions une assistance en matière de PPP et assurera la coordination avec les activités du Centre d'expertise existant.*

### 4.3. Autres contributions

Compte tenu des compétences disponibles au sein de la BEI, sa contribution pourrait gagner en efficacité en ce qui concerne la préparation des projets, le développement institutionnel et la mise en œuvre des projets. Le recours aux fonds d'assistance technique éventuellement disponibles pourrait être décisif.

Les diverses remarques qui suivent ont déjà été formulées, mais il est bon de les rappeler pour accroître la contribution non financière de la Banque.

Dans le secteur des infrastructures, une coopération renforcée avec la Commission européenne pourra déboucher sur des projets plus solides ; par ailleurs, l'expérience de la BEI en matière de PPP devrait être plus largement diffusée. À l'extérieur de l'UE, la Banque a participé très activement à la préparation des projets dans les secteurs de l'eau et des transports, même si des améliorations sont désormais possibles en utilisant les fonds d'assistance technique.

Dans les PPM, EV a identifié les améliorations qui étaient nécessaires dans le secteur financier mais qui, faute d'avoir été apportées, ont entraîné quelques dysfonctionnements dans la gestion de certains projets.

Les ressources d'assistance technique sont désormais utilisées pour renforcer les compétences ; il est envisagé de soutenir la réforme du secteur financier par la fourniture d'une assistance technique au titre du fonds fiduciaire, en complète coordination avec les autres bailleurs de fonds.

### Recommandations

#### Prêts individuels dans les PPM

Afin d'accroître sa valeur ajoutée financière lorsqu'elle finance des projets du secteur privé, la Banque doit élargir sa gamme de produits, en particulier pour endosser davantage de risques.

*L'« enveloppe spéciale FEMIP » (ESF) prévue dans le cadre de la FEMIP renforcée vise à surmonter certains obstacles créés par les notes de crédit relativement médiocres des PPM et par les exigences que la Banque impose habituellement aux emprunteurs du secteur privé.*

#### Prêts globaux dans les PPM

Adapter les exigences en matière de sûreté appliquées aux prêts globaux de manière à permettre à la Banque de financer davantage de banques du secteur privé sans exiger de garantie de l'État et d'offrir de nouveaux produits (prêts en monnaie locale, par exemple).

*Les directions opérationnelles de la Banque ont approuvé cette recommandation avec un certain nombre de réserves touchant à la monnaie locale et aux prêts dans un contexte local.*

*Avec l'ESF, la Banque peut prêter à des banques locales admissibles sans exiger de garantie de la part de l'État ou d'entités reconnues sur le plan international. Elle envisage également de fournir des financements en monnaie locale afin d'accroître la compétitivité de ses prêts.*



## FAITS MARQUANTS DE L'ÉVALUATION EN 2005

### Partenariats public/privé : les conditions d'une performance optimale

On peut considérer que la croissance des PPP s'inscrit dans le cadre d'un changement plus profond du rôle de l'État en matière de prestations de services, la fonction de facilitateur ou de régulateur prenant le pas sur celle de prestataire direct. L'UE est clairement favorable à l'utilisation de fonds privés pour financer des infrastructures publiques et à ce que la BEI joue un rôle essentiel à cet égard.

Les PPP diffèrent selon le pays ou le secteur concerné, mais ce type de partenariat consiste généralement dans la participation du secteur privé à la construction, l'exploitation et l'entretien d'un élément précis d'infrastructure publique, pour une période déterminée et dans le cadre d'un partage des risques entre les secteurs public et privé.

#### Impact des PPP sur l'exécution des projets

La Banque est l'un des principaux bailleurs de fonds en faveur des PPP dans l'UE et a financé des projets de ce type dans la plupart des États membres ainsi que dans un certain nombre de pays partenaires. Pour la Banque, le défi réside plus particulièrement dans le double rôle qu'elle doit jouer : bailleur de fonds du prestataire (issu du secteur privé) et conseiller du promoteur (issu du secteur public), lequel peut avoir beaucoup moins d'expérience qu'elle en matière de PPP. Une telle situation peut comporter des risques de confusion au niveau des objectifs et des engagements, mais la Banque, ou plus exactement le personnel des services concernés, a su gérer la transition avec doigté.

Dans chaque cas considéré, les PPP ont été choisis en premier lieu parce qu'ils permettaient le lancement de programmes d'investissement qui n'auraient pas été réalisables dans un délai raisonnable avec les seules ressources dont disposait le secteur public.

L'évaluation a montré qu'il y avait eu un véritable partage des risques entre les secteurs public et privé. Les analyses conduites par la BEI ont confirmé que ces projets avaient généré des avantages économiques et qu'ils avaient eu, en règle générale, des retombées environnementales et sociales positives.

Pour certains, les PPP favorisent l'innovation lors des phases de conception et de fonctionnement parce que le secteur public fixe les spécifications du produit final, tandis que c'est normalement le prestataire privé qui détermine comment ce produit sera livré. Néanmoins, l'évaluation n'a trouvé que des éléments purement anecdotiques accréditant cette théorie. D'autres considèrent que les PPP permettent la diffusion dans le secteur public des compétences du secteur privé en matière de gestion et d'exécution. Là encore, l'évaluation n'a rien découvert de probant et, dans un cas, a même constaté que le transfert des compétences techniques se faisait du secteur public au secteur privé. Enfin, on dit parfois que les bailleurs de fonds imposent une « discipline extérieure ». Cet argument-là a bien été corroboré par les observations. Dans plusieurs des projets évalués, les partenaires publics et privés ont convenu que l'intervention des bailleurs de fonds, y compris de la BEI, dans les processus de négociation du contrat PPP et des sous-contrats avait permis d'aboutir à un meilleur accord final.

#### Valeur ajoutée de la BEI

Bien que les questions de conditions de prêt et de profil de remboursement aient eu leur importance, la raison majeure pour laquelle la BEI a été mise à contribution pour réaliser les projets était le moindre coût « tout compris » de ses financements. Cependant, d'autres formes de valeur ajoutée créées par la présence de la Banque ont pu être identifiées, notamment pour

les jeunes marchés de PPP : essor du financement de tiers, degré de participation, transferts d'un pays à l'autre de l'expérience acquise en matière de PPP, disposition à s'engager sur le long terme, et conséquences sur le plan politique. Le fait de pouvoir profiter des compétences de la Banque et de pouvoir tirer des enseignements de son expérience a été jugé par les promoteurs issus du secteur public comme un aspect positif de l'intervention de la Banque. Dans l'ensemble, bien que le développement institutionnel ne soit pas au nombre des objectifs de la BEI, la Banque a eu clairement un impact positif à cet égard, en particulier dans les pays réalisant leurs premiers montages de type PPP.

### **Les conditions d'une performance optimale**

Il n'existe pas de formule universelle pour réussir un PPP, mais l'on dispose d'indications claires sur les moyens d'éviter les problèmes. Il faut d'abord fixer exactement le périmètre du projet et rédiger une définition et un cahier des charges précis. Compte tenu de la complexité de la plupart des contrats PPP, tout changement est nécessairement coûteux. Ensuite, le projet en lui-même doit être viable sur les plans économique et financier, car le mécanisme de PPP tend à en amplifier les carences. En troisième lieu, il faut assurer le maintien de la concurrence pour minimiser les coûts. Enfin, pour que le rapport coûts/résultats soit satisfaisant, les prestataires du secteur privé doivent assumer des risques, lesquels doivent être toutefois mesurables, atténuables et gérables.

En résumé, les PPP ne sont pas la panacée du point de vue des dépenses publiques : ils soulèvent des problèmes nouveaux pour les promoteurs du secteur public, les prestataires privés et les organismes de financement. Néanmoins, quand les circonstances s'y prêtent, ils permettent de disposer d'une infrastructure publique plus rapidement et avec plus d'efficacité et d'efficience que les procédures traditionnelles de passation de marchés publics.





## 5. GESTION DU CYCLE DU PROJET PAR LA BEI

EV a examiné trois étapes-clés de la gestion du cycle du projet : identification, instruction et suivi (durant la phase de mise en œuvre et une fois le projet achevé).

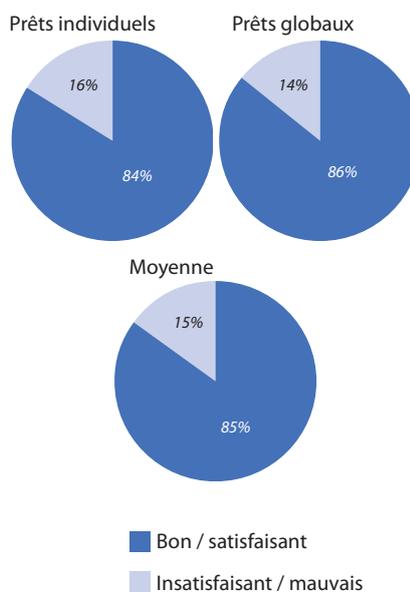
### 5.1. Identification et sélection

L'identification des projets et/ou des intermédiaires pouvant prétendre à une aide de la Banque s'appuie souvent sur les relations déjà nouées avec les autorités, les représentants des secteurs, et les promoteurs et emprunteurs existants. Le processus de sélection permet, à partir des travaux préparatoires généralement conduits par le promoteur, de juger si un projet est admissible et si la phase d'instruction a des chances d'aboutir à un avis positif.

*En tant que tel, le processus d'identification des opérations à financer a été jugé satisfaisant dans la totalité des cas examinés.*

Cependant, le bilan décevant de toute une série de projets justifie de formuler quelques recommandations pour que la Banque joue un rôle plus efficace durant cette phase et contribue ainsi à une meilleure préparation des investissements, soit en coopérant plus étroitement avec les autres parties prenantes comme la Commission européenne, soit en utilisant au maximum les Fonds d'assistance technique éventuellement disponibles. Ces pistes ont déjà été signalées pour le secteur ferroviaire (voir § 2.1. et § 3.1.) et pour les projets dans les PPM (voir § 3.1.).

### 5.2. Instruction



Au sein de la Banque, le processus d'instruction des projets est bien géré et respecte des procédures rigoureuses, d'où un pourcentage élevé (85 %) d'instructions jugées satisfaisantes ou bonnes.

Les évaluations présentées ont permis d'identifier divers problèmes, ce qui a conduit à formuler des recommandations spécifiques.

#### Recommandations

- Améliorer l'analyse économique des projets de grande ampleur et à long terme dans le secteur des transports.
- Mieux évaluer la capacité des intermédiaires financiers à travailler avec la Banque (prêts globaux).

*Les procédures ont d'ores et déjà été modifiées en conséquence.*

*Le nouveau « cadre d'instruction relatif aux prêts globaux » traite de ce problème ; à l'extérieur de l'UE, le recours aux Fonds d'assistance technique de la FEMIP est envisagé quand les projets s'y prêtent.*

## 5.3. Suivi

Seulement 66 % des opérations évaluées ont été jugées bonnes ou satisfaisantes sur le plan du suivi.

Ce problème avait déjà été signalé lors de précédentes évaluations. À la fin de l'année 2004, le Comité de direction a pris des décisions visant à renforcer l'autoévaluation et le suivi durant la phase de mise en œuvre. Il faudra attendre courant 2006 pour que ces décisions produisent des résultats concrets, car elles supposent de créer des emplois et de former du personnel.

Ces nouvelles procédures sont introduites essentiellement pour les prêts à l'investissement et les prêts-cadres. Dans le secteur ferroviaire, en particulier, EV a reconnu que le suivi était déjà étroit ; toutefois, au vu des performances médiocres observées en termes de délais et de coûts (mise en œuvre des projets), elle a recommandé d'améliorer l'efficacité du suivi.

En ce qui concerne les prêts globaux dans l'UE, les relations de longue date établies avec les IF permettent de bien cerner leurs compétences et donc d'alléger le suivi des opérations. À l'extérieur de l'UE, les faiblesses identifiées par les évaluateurs reflètent les disparités dans les relations établies avec les différents intermédiaires financiers.

### Étude de cas :

#### Prêt global en faveur des PME dans un PPM

L'intermédiaire financier (IF) est une banque du secteur public qui propose des prises de participation, des prêts et d'autres services pour aider en priorité les entreprises tournées vers l'exportation et favoriser le développement touristique. Le prêt global vise à renforcer la compétitivité des entreprises exportatrices et à augmenter les rentrées de devises dans le secteur des PME. Ces objectifs ont été atteints et étaient parfaitement conformes aux objectifs tant communautaires que nationaux.



L'IF est bien géré et ses états financiers sont satisfaisants ; néanmoins, en raison de contractions conjoncturelles de l'économie locale, la part des prêts improductifs s'est fortement accrue entre 2000 et 2003, pour monter à 22 % ; l'IF a maîtrisé la situation en augmentant ses provisions et en instaurant un système de contrôle de la gestion des risques. Cette situation mérite que la BEI y accorde plus d'attention (suivi accru).

Le prêt global a été entièrement affecté à 14 investissements ; 80 % des bénéficiaires finals (BF) étaient des entreprises de plus de 100 personnes, ce qui illustre le fait que l'IF se concentre sur les PME de grande taille. Tous les projets donnent de bons résultats ; l'IF se conforme aux exigences de la BEI en matière de gestion de l'environnement (une « fiche environnementale » était systématiquement jointe à la demande d'affectation adressée à la BEI).

La valeur ajoutée financière apportée par la Banque est substantielle à la fois pour l'IF et les BF, qui sont informés du rôle joué par l'institution ; le prêt BEI a couvert 31 % du coût total des projets.

À la question « Une AT aurait-elle amélioré les résultats de l'opération financée ? », les évaluateurs répondent par l'affirmative, indiquant qu'elle aurait aidé l'IF à développer son offre en direction d'entreprises de plus petite taille.



**Annexe :**

## PROCESSUS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La performance des projets est évaluée au moyen des critères d'évaluation fondamentaux définis par le Groupe de coopération en matière d'évaluation – lequel rassemble les unités des banques multilatérales de développement (groupe de la Banque mondiale, banques régionales de développement et BEI) chargées de l'évaluation des opérations – conformément aux travaux du Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (OCDE) et adaptés de manière à répondre aux besoins opérationnels particuliers de la BEI. Les évaluations prennent dûment en compte les critères d'analyse utilisés pour l'instruction *ex ante* des projets et la stratégie, les politiques et les procédures ayant trait aux opérations évaluées. Les modifications apportées aux politiques et procédures de la BEI après l'instruction des projets et utiles à l'évaluation de ceux-ci sont également prises en considération.

### 1. Pertinence au regard des politiques de l'UE, de la BEI et des politiques nationales

(premier pilier de la fiche Valeur ajoutée pour les opérations individuelles)

est la mesure selon laquelle les objectifs d'un projet sont compatibles avec les politiques de l'UE, telles que définies par le Traité, les directives, les décisions du Conseil, les mandats, etc., ainsi qu'avec les décisions du Conseil des gouverneurs de la BEI, les exigences des bénéficiaires, les besoins des pays, les priorités globales et les politiques des partenaires. Au sein de l'UE, il est fait référence aux politiques communautaires et aux politiques de la BEI pertinentes, et spécifiquement à l'Article 267 du Traité qui définit la mission de la Banque. À l'extérieur de l'Union, les éléments de référence essentiels sont les objectifs de politique générale énoncés dans les mandats pertinents.

### 2. Performance du projet

(deuxième pilier de la fiche Valeur ajoutée pour les opérations individuelles)

- L'efficacité est la mesure selon laquelle les objectifs du projet ont été réalisés ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative, après prise en considération de toute modification qui aurait été apportée au projet après l'approbation du prêt.
- L'efficacité est la mesure selon laquelle les avantages/résultats du projet correspondent aux ressources/intrants engagés. Lors de l'instruction *ex ante*, l'efficacité est normalement mesurée au moyen des taux de rentabilité économique et financière. S'agissant de projets du secteur public, il est fréquent que le taux de rentabilité financière ne soit pas calculé *ex ante*. En pareil cas, l'efficacité du projet est estimée grâce à une analyse du rapport coût-efficacité.
- La viabilité à long terme désigne la probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du pro-

jet. L'évaluation de la viabilité varie beaucoup d'un projet à l'autre en fonction des circonstances et tient compte des problèmes identifiés lors de l'analyse de diligence raisonnable effectuée ex ante par la Banque.

### 3. Contribution de la BEI

- La valeur ajoutée financière de la BEI (troisième pilier de la fiche Valeur ajoutée pour les opérations individuelles) identifie la valeur ajoutée financière apportée par rapport aux autres options disponibles, y compris les améliorations apportées aux aspects financiers telles que le fait de rendre plus aisé le cofinancement par d'autres bailleurs de fonds (effet catalyseur).
- Les autres contributions de la BEI (facultatives) renvoient à tout type de contribution non financière que la Banque apporte à l'opération ; il peut s'agir d'améliorations relatives aux aspects techniques, économiques ou autres du projet.

### 4. Gestion du cycle du projet par la BEI

La gestion du cycle du projet par la BEI évalue le traitement de l'opération par la Banque, depuis le stade de l'identification et de la sélection du projet jusqu'à son suivi une fois celui-ci achevé.



## GLOSSAIRE

<b>ACP</b>	Afrique, Caraïbes et Pacifique
<b>ALA</b>	Asie, Amérique latine
<b>AT</b>	Assistance technique
<b>ATM</b>	Gestion du trafic aérien
<b>BAfD</b>	Banque africaine de développement
<b>BEI</b>	Banque européenne d'investissement
<b>BF</b>	Bénéficiaire final
<b>BIRD</b>	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
<b>CAD</b>	Direction de la coopération pour le développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>DG TREN</b>	Direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne
<b>ESF</b>	Enveloppe spéciale FEMIP
<b>EV</b>	Évaluation des opérations de la BEI
<b>FEMIP</b>	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
<b>GCE</b>	Groupe de coopération en matière d'évaluation
<b>Groupe BEI</b>	Banque européenne d'investissement et Fonds européen d'investissement
<b>IF</b>	Intermédiaire financier
<b>LMT</b>	À long et moyen terme (prêt)
<b>Mandat MED</b>	Mandat méditerranéen
<b>MEDA</b>	Instrument financier de l'UE pour la mise en œuvre du partenariat euro-méditerranéen
<b>METAP</b>	Programme d'assistance technique pour la protection de l'environnement méditerranéen
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PPM</b>	Pays partenaires méditerranéens
<b>PPP</b>	Partenariat public/privé
<b>RTE</b>	Réseaux transeuropéens
<b>UE</b>	Union européenne





## Banque européenne d'investissement

100, boulevard Konrad Adenauer  
L-2950 Luxembourg

☎ (+352) 43 79 1  
✉ (+352) 43 77 04

[www.bei.org](http://www.bei.org) –  [Evaluation@bei.org](mailto:Evaluation@bei.org)

ISBN 92-861-0479-0



Banque  
européenne  
d'investissement