



Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement

Évaluation des opérations

Activités de la BEI à l'extérieur de l'Union européenne
2000 – 2009





Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement

Évaluation des opérations

Activités de la BEI à l'extérieur de l'Union européenne
2000 – 2009





**European
Investment
Bank**

Table des matières

Message du président	4
Message de l'inspecteur général	5
Informations générales	6
Objet du rapport	7
Politiques de l'UE et stratégies de la BEI	10
Pertinence et cohérence	11
Résultat des opérations d'investissement évaluées de manière approfondie	16
⇒ Efficacité	17
⇒ Efficience	18
⇒ Viabilité à long terme	20
⇒ Aspects environnementaux	21
⇒ Note globale	22
<i>Focus :</i>	
enseignements tirés de l'évaluation conjointe – l'exemple du barrage de Manantali	23
Résultat des lignes de crédit évaluées de manière approfondie	24
⇒ Note globale	25
Rôle de la Banque	28
⇒ Contribution de la BEI	29
<i>Focus :</i>	
European Financing Partners – évaluation des opérations conjointes de la BEI et des institutions européennes de financement du développement	31
⇒ Gestion du cycle des projets	33



« Je souscris sans réserve aux recommandations formulées ici par EV. »

Message du président

Le présent rapport, établi par la division Évaluation des opérations (EV), offre un panorama général des activités menées par la Banque à l'extérieur de l'Union européenne au cours des dix dernières années.

Toutes les régions ont été incluses dans le périmètre de l'évaluation et le portefeuille des opérations financées par la Banque a été presque entièrement examiné, que ce soit par le biais d'une évaluation approfondie ou sur des indicateurs plus ciblés. Dans le cadre de ce travail, EV a évalué chaque secteur et chaque produit financier proposé par la Banque à l'extérieur de l'Union européenne.

Je souscris sans réserve aux recommandations formulées ici par EV. Il faut en effet tirer les enseignements des opérations antérieures pour accroître la valeur ajoutée apportée par les activités de la BEI. Il convient de surcroît de redoubler d'efforts pour diffuser les connaissances, faire partager nos compé-

tences et apporter de l'assistance technique. Toutes les mesures proposées ici par EV ont été mises en œuvre ou sont sur le point de l'être.

En approuvant le nouveau mandat d'EV, le Conseil d'administration de la BEI a reconnu le rôle important joué par ce service pour améliorer l'efficacité et la transparence des opérations, ainsi que la responsabilisation y afférente.



Philippe Maystadt
Président de la BEI



Message de l'inspecteur général

Le présent rapport fait la synthèse des opinions des équipes de l'Évaluation des opérations (EV) sur certaines opérations évaluées au cours des deux dernières années.

Cette période a été principalement consacrée à l'évaluation des opérations financées par le Groupe BEI à l'extérieur de l'Union européenne, qui, pour la plupart, ont été signées au cours des dix dernières années.

Ce rapport général s'appuie sur huit rapports de synthèse déjà publiés. Il couvre ainsi toutes les régions ciblées par la BEI, c'est-à-dire celles pour lesquelles l'Union européenne s'appuie sur une politique claire de soutien au développement, mise en œuvre au travers d'un large éventail d'activités.

- Deux rapports traitent des financements au titre de l'aide préadhésion :
 - le premier est consacré aux activités menées dans les douze nouveaux États membres avant leur adhésion ;
 - le deuxième porte sur les opérations de financement dans les pays en phase de préadhésion, que ces derniers soient candidats ou candidats potentiels;
- Un autre évalue les opérations de la BEI dans les pays voisins et partenaires.
- Un autre encore évalue les opérations en Asie et en Amérique latine.
- À ces rapports viennent s'ajouter un examen du portefeuille et de la stratégie de la Banque à l'extérieur de l'Union européenne (hors pays ACP) durant la période 2000-2009.
- Une évaluation des opérations dans le secteur de l'eau et de l'assainissement a également été réalisée. Elle couvre l'ensemble des régions situées

à l'extérieur de l'Union européenne, pays ACP compris.

- Deux rapports spécialement consacrés aux pays ACP complètent le panorama :
 - une évaluation des opérations financées conjointement par la BEI et les institutions européennes de financement du développement dans le cadre de la structure EFP (European Financing Partners),
 - une évaluation conjointe intéressante réalisée par la KfW et l'AFD sur les projets relatifs au barrage de Manantali (irrigation, production et distribution d'électricité et gestion des problématiques environnementales dans les trois pays).

Le présent rapport résume l'analyse qu'a faite EV de la pertinence et des résultats des opérations financées, et revient en détail sur le rôle joué par la Banque. En cela, il répond à l'un des principaux objectifs assignés à la division Évaluation des opérations : contribuer à la performance opérationnelle de l'institution.

Tous ces rapports ont été examinés par le Conseil d'administration de la BEI, qui souscrit aux recommandations qui y sont énoncées.



J.W. van der Kaaij
Inspecteur général



A. Sève
Directeur associé,
responsable de l'évaluation des opérations

Informations générales

À propos des services de la division Évaluation des opérations (EV)

En 2009, le mandat révisé de l'Évaluation des opérations (EV) a été approuvé par les conseils d'administration de la BEI et du FEI. Le document, disponible sur le site Web d'EV (www.bei.org/evaluation), réaffirme les fonctions essentielles du service.

La mission et les objectifs y sont clairement énoncés : l'Évaluation des opérations procède à des évaluations ex post dans le but d'améliorer l'efficacité et la transparence des opérations, ainsi que la responsabilisation y afférente. La portée de ses activités s'étend à tous les domaines d'intervention du Groupe BEI.

Le cadre institutionnel garantit l'indépendance d'EV au sein de l'institution : « dans l'exercice de ses fonctions, EV est habilitée à entreprendre des activités, à établir des rapports et à publier ses résultats ».

Les règles relatives à la **conduite des évaluations ex post** présentent en détail les procédures et la méthodologie employées. Elles couvrent l'ensemble des activités d'EV, depuis l'établissement du programme de travail jusqu'à la publication des rapports, et mettent en lumière les relations qu'entretiennent les services du Groupe BEI, le Comité de direction de la BEI et le Conseil d'administration de la BEI.

EV s'acquitte de sa mission en instaurant **une coopération efficace au sein du Groupe**, de manière à assurer la disponibilité des ressources humaines, des données et des informations. Enfin, le mandat établit clairement quels sont **les canaux utilisés pour diffuser des résultats d'évaluation** au sein du Groupe BEI et à l'extérieur.

¹ Les quatre niveaux étaient auparavant les suivants : bon, satisfaisant, insatisfaisant, médiocre. Leur dénomination a été récemment modifiée pour une meilleure harmonisation avec les pratiques actuelles des autres banques multilatérales. Cela n'a pas d'effet sur le classement relatif des projets.



La méthodologie d'EV

Les opérations sont évaluées sur la base de critères internationalement reconnus et les résultats obtenus par la BEI sont aussi examinés. Les indicateurs utilisés sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité et les aspects environnementaux et sociaux. L'analyse du rôle de la BEI porte plus particulièrement sur la contribution de la Banque à la gestion du cycle du projet (voir les sections correspondantes du rapport).

Conformément aux bonnes pratiques, chaque indicateur donne lieu à une note sur une échelle à quatre niveaux : 4 – Excellent, 3 – Satisfaisant, 2 – Partiellement insatisfaisant, 1 – Insatisfaisant¹

EV propose des recommandations sur la base de ces résultats et analyses. Les services de la Banque formulent ensuite des observations à leur sujet et conviennent de mesures concrètes.



Objet du rapport

L'édition 2009 du rapport général récapitule les conclusions auxquelles EV est parvenue en 2008-2009 après avoir évalué les activités de la Banque à l'extérieur de l'Union européenne.

Huit rapports ont été publiés entre novembre 2008 et novembre 2009, ce qui offre un large panorama de l'intervention de la Banque dans ces régions au cours de la période 2000-2009. Fin 2009, EV avait évalué 30 % environ des portefeuilles disponibles pour examen, dans toutes ces régions sauf dans les pays ACP (20 %), un résultat largement supérieur à l'objectif, qui était de 20 %.

Intitulé des rapports

Contribution à l'examen à mi-parcours (EMP) des mandats extérieurs de la BEI

	Désignation simplifiée
Évaluation des opérations financées par la BEI dans les pays candidats et candidats potentiels entre 2000 et 2008*	EMP – Pays préadhésion
Évaluation des opérations financées par la BEI dans les pays voisins et partenaires entre 2000 et 2008*	EMP – Pays voisins
Évaluation des opérations financées par la BEI en Amérique latine et en Asie entre 2000 et 2008*	EMP – ALA
Examen du portefeuille et de la stratégie – Les activités de la BEI dans les « pays partenaires 2007 » de 2000 à 2008	EMP – Portefeuille

Rapports thématiques d'évaluation

Évaluation des prêts de la BEI dans les nouveaux États membres (NEM) avant leur adhésion à l'UE*	NEM avant adhésion
Évaluation des activités de financement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en dehors de l'Union européenne*	Eau et assainissement

Évaluations spéciales

Évaluation des opérations financées au titre de l'accord European Financing Partners (EFP)	EFP
Évaluation ex post conjointe du projet Barrage de Manantali	Manantali

* À des fins statistiques, les résultats de ces cinq évaluations seront combinés dans les autres sections du rapport. Ils portent sur 60 opérations (48 projets d'investissement et 12 lignes de crédit).

Programme de travail 2008-2009 d'EV sur les opérations à l'extérieur de l'UE

Chaque année, EV soumet son programme de travail au Conseil d'administration de la BEI ; le but est d'assurer une couverture régulière des opérations financées par la Banque. En 2009, ce programme accordait une large place à la contribution d'EV à l'examen à mi-parcours des mandats extérieurs de la BEI pour la période 2007-2013.

À l'automne 2009, EV a soumis sa contribution au Comité directeur (ou Comité des sages), qui a présenté son rapport en février 2010. Au total, EV a évalué de manière approfondie 30 % du portefeuille concerné des opérations de la BEI, composé d'opérations signées entre 2000 et 2008.

² <http://www.bei.org/about/documents/mtr-external-mandate-report-steering-committee.htm?lang=fr&>.





Article 16 des statuts de la BEI (tel que modifié suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009)

Dans le cadre du mandat défini à l'article 309 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Banque accorde des financements (...) à ses membres ou à des entreprises privées ou publiques pour des investissements à réaliser sur le territoire des États membres (...).

Toutefois, par décision à la majorité qualifiée du Conseil des gouverneurs, sur proposition du Conseil d'administration, la Banque peut octroyer des financements pour des investissements à réaliser en tout ou en partie hors du territoire des États membres.

La BEI exerce ses activités à l'extérieur de l'Union européenne conformément aux règles énoncées à l'article 16.1 de ses statuts. Son intervention peut prendre plusieurs formes :

- financement sur ressources propres en vertu de mandats bénéficiant de la garantie totale ou partielle de l'UE (dans toutes les régions) ;
- financement sur ressources propres au titre des mécanismes, le risque étant alors entièrement assumé par la BEI (modalité applicable dans toutes les régions sauf les pays ACP et les PTOM) ;
- financement sur ressources des États membres (la Facilité d'investissement pour les pays ACP et les PTOM) ;
- financements sur d'autres ressources – budget de l'UE essentiellement –, au titre de mandats spécifiques (dans presque toutes les régions).

Ce rapport présente les résultats afférents aux 60 opérations évaluées, dont 87 % sont jugées satisfaisantes ou mieux. Il fournit également d'autres conclusions importantes ainsi que des recommandations et mesures de suivi connexes, contribuant ainsi à la réalisation de l'un des principaux objectifs assignés à l'Évaluation des opérations : l'amélioration de la performance opérationnelle. Les huit rapports d'évaluation sont disponibles à l'adresse www.bei.org/evaluation

Décision du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets réalisés en dehors de la Communauté.

Art. 9: la Commission présente un rapport de mi-parcours ... le 30 avril 2010 au plus tard.

Annexe II: L'évaluation comprendra notamment :

- une évaluation des activités de financement extérieures de la BEI. L'évaluation sera partiellement menée en collaboration avec les services de la BEI et de la Commission chargés de l'évaluation ;
- une évaluation de l'incidence plus générale des opérations de prêt extérieures de la BEI sur l'interaction avec les autres institutions financières internationales et les autres sources de financement.

L'évaluation sera encadrée et dirigée par un Comité directeur (...) [qui] sera assisté par les services de la BEI et de la Commission chargés de l'évaluation et par des experts extérieurs.



Politiques de l'UE et stratégies de la BEI



Pertinence et cohérence



Conformité des stratégies de la BEI avec les politiques de l'UE et les priorités des pays bénéficiaires

Principales étapes des activités de la BEI à l'extérieur de l'UE*, 2000-2008

		2000	2002	2004	2005	2007
AUTRES ACTIVITÉS À L'EXTÉRIEUR DE L'UE	UE	Nouvelles perspectives financières 2000-2006		Adhésion de nouveaux États membres Politique européenne de voisinage		Nouvelles perspectives financières 2007-2013
	UE/CE	Décision 2000/24/CE Garantie de l'UE pour les mandats BEI 2000-2006		Décision 2005/47/CE Revision des mandats 2000-2006 de la BEI		Décision 2006/1016/CE Garantie de l'UE pour les mandats BEI 2007-2013
	BEI	Augmentation de l'enveloppe du Mécanisme préadhésion Mécanisme de partenariat MED I	FEMIP	Augmentation de l'enveloppe du Mécanisme préadhésion FEMIP renforcée		Augmentation de l'enveloppe du Mécanisme préadhésion Mécanisme de partenariat MED II Mécanisme pour l'énergie
ACP PTOM		Accord de Cotonou + PTOM	2003: lancement de la Facilité d'investissement Ressources propres de la BEI		Accord de Cotonou révisé	

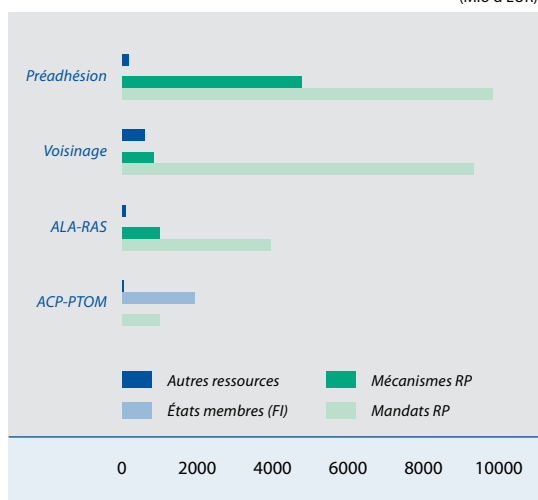
* À l'exception des pays AELE.

Ce schéma permet de comprendre le contexte général dans lequel s'inscrivent les activités entreprises par la BEI entre 2000 et 2008. D'importantes décisions ont été prises avec la mise en place des mandats pluriannuels, en 2000 et 2007, ainsi qu'en

relation avec certains événements politiques de premier plan (révision de la politique vis-à-vis des pays de la FEMIP, révision de l'Accord de Cotonou, adhésion de nouveaux États membres) ou catastrophes naturelles (séisme en Turquie).

Statistiques pour la période 2000-2008
compte non tenu des nouveaux États membres
et pour la période 2003-2008 pour les pays ACP

(Mio d'EUR)

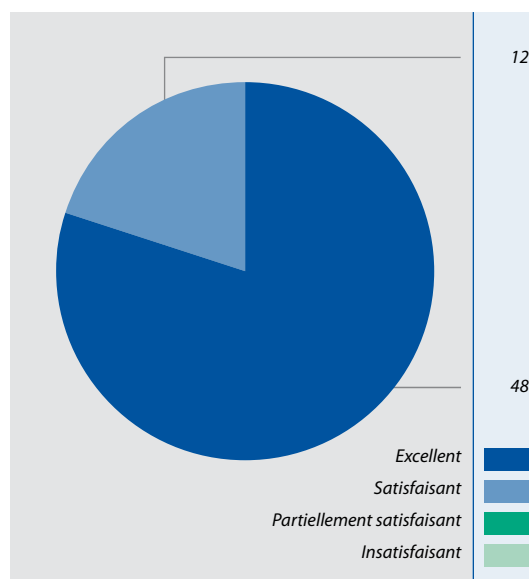


Ce graphique donne une vue d'ensemble des activités de la Banque à l'extérieur de l'UE durant la période (les pays concernés sont ceux visés par la décision du Conseil de 2007). Il illustre l'importance des mandats par rapport aux mécanismes sur ressources propres et montre également que des engagements d'un montant important ont été pris au titre des accords Cotonou tandis que les volumes correspondant à d'autres ressources demeurent faibles. Les montants nets signés s'élèvent à 33,4 milliards d'EUR au total.

Les résultats de l'examen à mi-parcours en matière de stratégies et de politiques sont présentés dans le rapport du Comité des sages. Ce dernier a été établi sur la base des rapports d'EV et, en particulier, de son examen du portefeuille et de la stratégie, document dont le résumé analytique est fourni à l'annexe 2.

Pertinence des 60 opérations individuelles évaluées

Les résultats obtenus pour le critère de pertinence dans les 60 opérations évaluées en détail dans le cadre de ce rapport font état d'une grande cohérence avec les politiques de l'UE, dont la stratégie de la Banque est l'expression.





Les résumés des rapports « NEM avant adhésion » et « Eau et assainissement », présentés ci-après, reprennent également un certain nombre de résultats auxquels la division EV est parvenue.

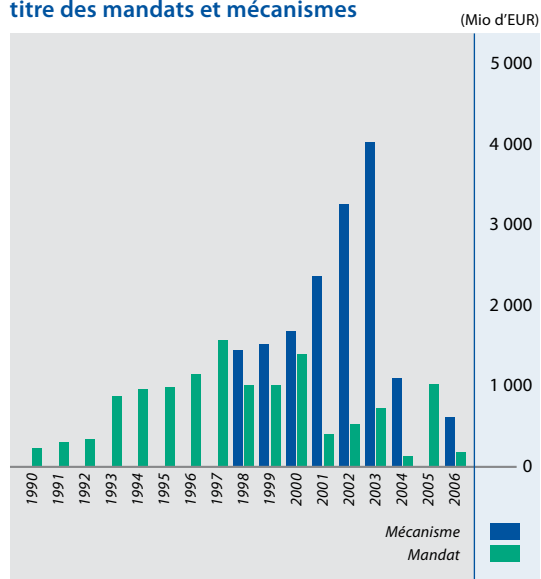


Financement d'opérations réalisées dans les nouveaux États membres avant leur adhésion

Comme pour toutes les opérations à l'extérieur de l'UE, les activités de la Banque dans ces pays peuvent être classées dans deux grandes catégories : mandats et mécanismes. Lorsque la Banque a réalisé les premières opérations de ce type, en 1990, c'était au titre des mandats couverts par la garantie communautaire. Puis, quand certains pays sont entrés en phase de préadhésion, elle a commencé à financer des opérations en utilisant des mécanismes sur ressources propres dont elle assumait elle-même le risque.

Cette structure à deux volets a perduré jusqu'au moment de l'adhésion. Entre 1990 et 1996, la Banque a signé des contrats dans les futurs 12 nouveaux États membres pour environ 28 milliards d'EUR. Les mandats représentaient approximativement 44 % de cette somme et les mécanismes 56 %.

Signatures dans les 12 nouveaux États membres au titre des mandats et mécanismes



EV s'est tout particulièrement attachée à évaluer dans quelle mesure la Banque avait aidé les pays à parvenir à leurs objectifs de préadhésion. Trente projets supplémentaires ont donc été sélectionnés pour faire l'objet d'une analyse étendue, destinée à donner de la question une vision plus générale que celle pouvant découler de l'échantillon restreint de projets soumis à un examen approfondi.

Les indicateurs suivants ont été utilisés pour évaluer la contribution de la Banque au processus d'adhésion :

- soutien à la mise aux normes de l'UE dans les différents secteurs ;
- soutien au développement des marchés et des produits financiers ;
- soutien à la mise en œuvre des directives de l'UE ;
- coopération avec la Commission et les IFI.

Les conclusions sont les suivantes :

« Au niveau des projets, les opérations de la Banque ont eu un impact positif sur le processus d'adhésion, mais, aux niveaux sectoriel et national, l'impact po-

Recommandation

La Banque devrait redoubler d'efforts pour surmonter les contraintes d'ordre opérationnel qui limitent l'influence de ses politiques dans les pays en phase d'adhésion.

Mesure de suivi

La Banque a élaboré un nouveau « cadre de la valeur ajoutée » qui incite à privilégier les politiques sectorielles prioritaires. Un processus de planification est en cours.

sitif de la Banque a été limité par un certain nombre de contraintes d'ordre pratique et opérationnel. Étant donné que, dans la plupart des cas, l'attrait des ressources proposées par la Banque lui a conféré une influence non négligeable au cours du processus de préadhésion, on pourrait soutenir que la Banque aurait dû contribuer davantage au développement de secteurs et d'institutions qui auraient engendré, à terme, une réserve plus étoffée de projets bancables, ce qui lui aurait permis d'aligner mieux encore ses activités sur les priorités de l'UE. »





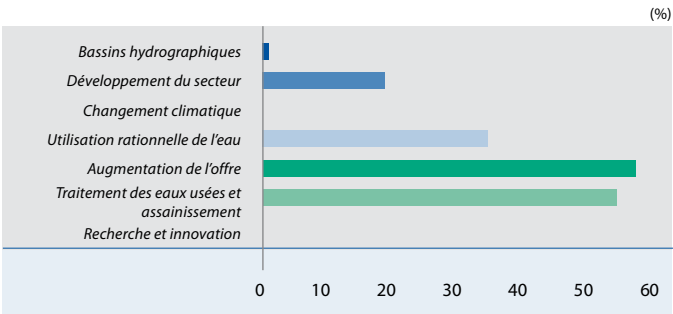
S'agissant des opérations financées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement à l'extérieur de l'UE, les stratégies de la BEI continuent d'être fortement influencées par les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Nations unies	Union européenne
<p>En septembre 2000, les dirigeants des pays du monde se sont réunis pour adopter la Déclaration du millénaire des Nations unies, par laquelle ils s'engageaient à mettre en place un nouveau partenariat mondial pour diminuer l'extrême pauvreté et à réaliser un ensemble d'objectifs dans un délai précis (d'ici à 2015), appelés depuis les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).</p> <p>Si l'ensemble des huit OMD concernent indirectement les questions liées à l'eau, l'objectif 7, « Assurer un environnement durable », formule explicitement des objectifs liés à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement : « Objectif 7.C : réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base. »</p>	<p>Lors du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg de 2002, l'Union européenne a lancé l'initiative sur l'eau, conçue comme un catalyseur pour favoriser la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement. Une large part de la politique de l'UE est, de fait, définie de manière à contribuer à la réalisation de ces objectifs « ambitieux ».</p>

Réalisation des OMD dans l'échantillon de projets évalué : la vaste majorité (82 %) des projets analysés en détail ont apporté une contribution satisfaisante (27 %) ou excellente (55 %) aux OMD en permettant d'accroître l'accès de la population à l'eau potable et à de meilleures infrastructures d'assainissement. La contribution aux OMD de deux projets a été jugée insatisfaisante car, malgré une amélioration de l'approvisionnement en eau, cette dernière demeure de mauvaise qualité.

En 2008, la BEI a révisé sa **Politique de prêt en faveur du secteur de l'eau** afin de concourir plus efficacement aux objectifs de l'UE. Le portefeuille de la BEI dans le secteur (70 opérations environ) a été évalué à la lumière de ces nouveaux objectifs. Il en ressort d'une part que les précédents projets sont conformes à la stratégie et d'autre part que de nouveaux thèmes pourraient être exploités, à savoir :

Traitement des eaux usées et assainissement



Recommandation

Des orientations nationales ou régionales, formulées idéalement en même temps que les cycles de planification de l'UE, pourraient clarifier l'approche sectorielle de la Banque et rehausser sa visibilité dans le secteur, tant en interne qu'en externe.

Mesures de suivi

En vertu du nouveau Protocole d'accord conclu en 2008 entre la BEI et la Commission européenne, la coopération et la coordination seront renforcées tandis que les activités et compétences de la Banque seront plus systématiquement intégrées aux documents de stratégie nationale et régionale de la Commission européenne.

Résultat des opérations d'investissement évaluées de manière approfondie

Cette section présente les résultats de l'évaluation des 48 projets d'investissement visés par les rapports thématiques (voir ci-contre).

S'il y a lieu, des informations se rapportant aux « évaluations spéciales » seront également fournies.

Les indicateurs utilisés sont l'efficacité, l'efficience, l'environnement et la viabilité sociale.

Rapports thématiques d'évaluation	Nombre de projets d'investissement
EMP - Pays préadhésion	10
EMP - Pays voisins	9
EMP - ALA	5
NEM avant adhésion	13
Eau et assainissement	11
Total	48



2.1. Efficacité

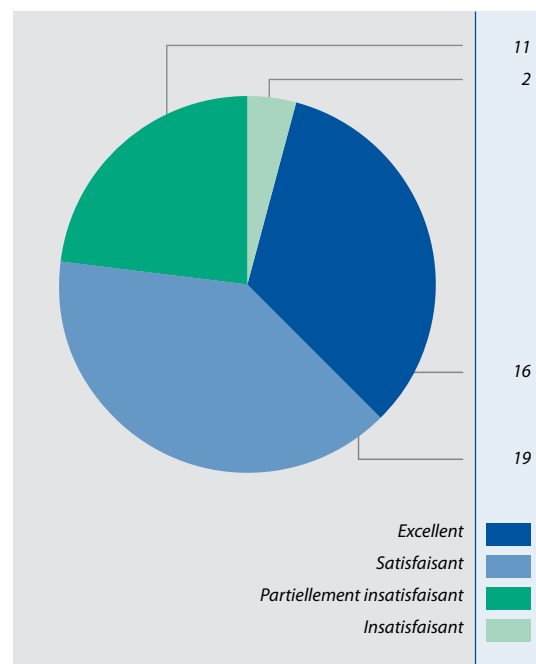
Degré de réalisation des objectifs visés par l'opération

Les projets d'investissement évalués sont, dans leur grande majorité, parvenus à leurs objectifs. Cela est vrai non seulement de l'exécution proprement dite, mais aussi de la réalisation des objectifs généraux que sont l'amélioration de la situation sur le plan de l'environnement et de la sécurité, la réduction des pertes de réseau, la satisfaction d'une demande croissante, la diversification ou l'amélioration de la sûreté de l'approvisionnement énergétique de l'Europe et, enfin, la promotion de la libéralisation et des investissements directs à l'étranger de l'UE.

La disponibilité d'une assistance technique ainsi que la coopération efficace nouée avec les autres institutions financières ont contribué à ces bons résultats (voir la section 4.1).

Les problèmes d'exécution matérielle étaient généralement dus à une mauvaise structuration des projets, ou encore à une planification ou une conception défailtantes ayant entraîné des retards de mise en œuvre considérables. Outre le secteur de l'eau et de l'assainissement (voir ci-après), les projets concernaient essentiellement les secteurs des routes et de la distribution d'électricité. Ils étaient par ailleurs situés dans des pays aux institutions peu développées (pays en phase de préadhésion ou pays candidats potentiels).

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, plus de la moitié des projets évalués ont été jugés « insatisfaisants » ou « partiellement insatisfaisants » sur le plan de l'efficacité, et des problèmes d'exécution se

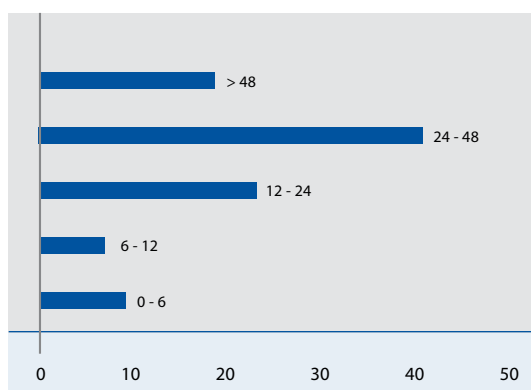


sont présentés pour 42 projets du portefeuille de la BEI. Le graphique montre que de nombreux projets ont souffert de retards importants, lesquels s'expliquent par deux grands facteurs :

- pour les deux tiers des projets, la passation des marchés (voire, parfois, la phase de conception détaillée) a débuté après l'approbation de la BEI ;
- la durée d'exécution était habituellement comprise entre cinq et sept ans – ce qui est déjà long – mais un tiers des opérations durait plus de huit ans.

Nombre de projets

(%)

**Recommandations**

Lorsque les promoteurs sont relativement inexpérimentés, il convient d'établir des hypothèses réalistes durant l'instruction, notamment sur les dépassements de coûts et de temps, et de se ménager des marges de manœuvre suffisantes. Les facteurs de risque identifiés devraient donner lieu à des mesures d'atténuation.

Secteur de l'eau : il conviendrait d'examiner attentivement les choix techniques cruciaux, même s'ils sortent du cadre étroit de définition du projet établi par la BEI. Une unité de gestion de projets ou d'assistance technique devrait être créée pour renforcer les capacités institutionnelles.

Mesures de suivi

Il conviendrait de suivre plus étroitement les projets qui ont été retardés (2010). Les résultats de ce travail devront, de surcroît, être plus largement diffusés auprès des équipes, par EV et par les unités chargées du suivi.

Secteur de l'eau : les procédures ont été révisées à la lumière des observations d'EV.

Efficiency

Correspondance entre les avantages (produits) du projet et les moyens engagés (intrants)

De manière générale, l'efficacité est assez satisfaisante. Le rapport sur les nouveaux États membres indique qu'une amélioration a été enregistrée sur ce plan entre les projets signés avant et après 2000. Les opérations plus anciennes sont d'une qualité inégale : les plus médiocres se concentrent dans le secteur du transport, où l'estimation des coûts et du trafic routier a été la principale difficulté.

La situation est similaire dans les pays candidats, où les promoteurs considérés à l'origine comme peu so-

lides – dans le secteur public notamment – ont enregistré de moins bons résultats, en particulier lorsqu'ils ont mené de front plusieurs projets (voir également le graphique ci-après).

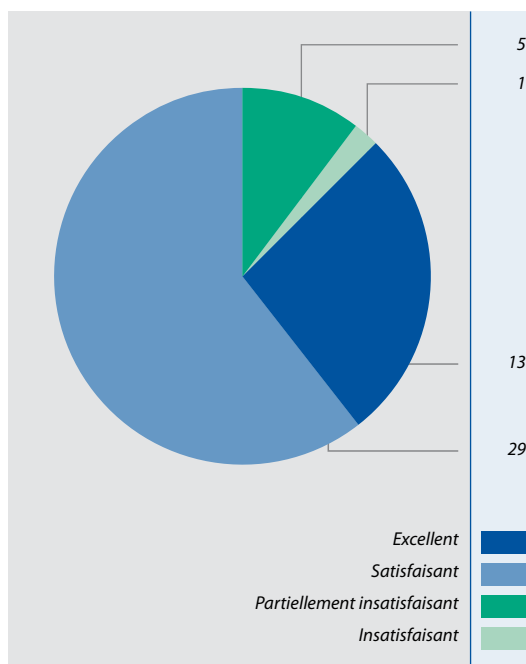
La majorité des projets évalués dans le secteur de l'eau ont été jugés satisfaisants ou mieux sur le plan de l'efficacité. La progression de la demande en eau et l'amélioration de la politique tarifaire et de l'efficacité opérationnelle ont, en effet, exercé sur eux une influence positive. Pour les autres, l'incidence économique a été



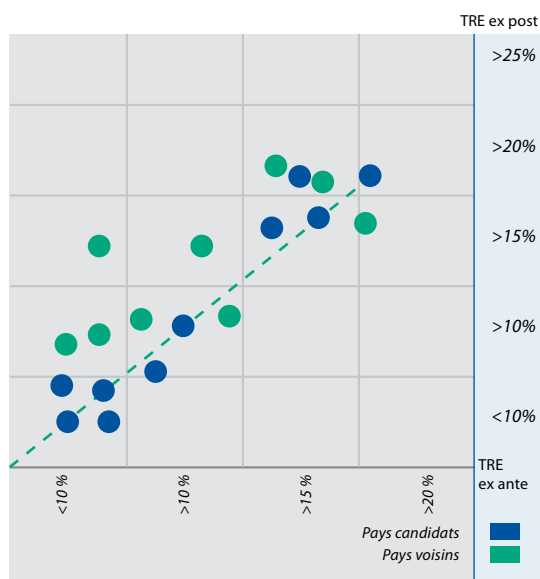
moins bonne que prévu en raison de la médiocrité de la mise en œuvre, des faiblesses sur le plan institutionnel, de l'incapacité à mieux utiliser les ressources et de augmentations tarifaires insatisfaisantes.

Le taux de rentabilité économique (TRE) de la plupart des projets s'est avéré conforme aux attentes. Le graphique ci-contre montre les résultats des projets financés dans deux régions. Ils égalent les prévisions dans les pays candidats et les dépassent dans la région méditerranéenne, ce qui s'explique par une demande et une utilisation des capacités plus élevées, des coûts moins importants que prévu, et par un accès et un recours accrus aux services publics.

Les effets de la crise économique sont jugés limités pour les projets du secteur privé. Même si le ralentissement économique ne peut qu'avoir une incidence sur la demande, la plupart des promoteurs bénéficient d'une position solide sur le marché ainsi que de coûts de production favorables qui leur confèrent un avantage concurrentiel.



Signatures dans les 12 nouveaux États membres au titre du Mandat et de la Facilité



Observation et recommandation

L'évaluation ex post a démontré que les taux de rendement économiques étaient globalement satisfaisants. Il apparaît toutefois que la Banque devrait adopter une méthode à la fois plus cohérente et plus transparente pour comparer les taux des différents secteurs et pays.

Mesure de suivi

L'approche sectorielle a été examinée et présentée au Conseil.

Viabilité à long terme

Probabilité de voir les avantages se maintenir à long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet.

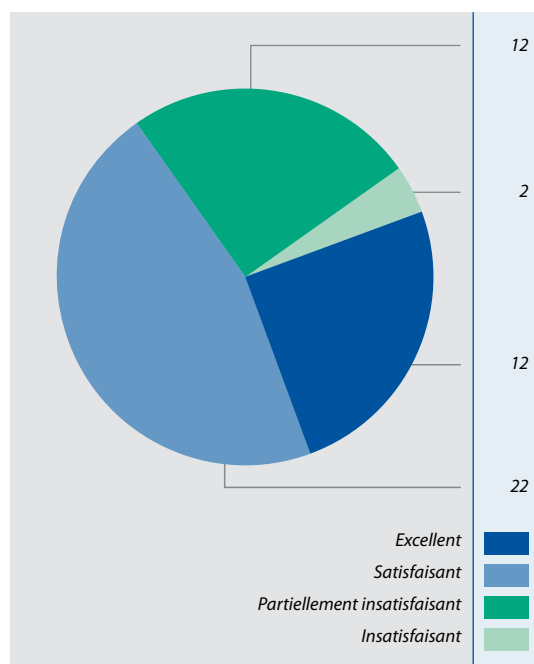
Pour cet indicateur, 70 % des projets évalués ont été jugés satisfaisants ou excellents. La large fourchette des notes attribuées (qui vont d'« insatisfaisant » à « excellent ») s'explique par de nombreux grands facteurs.

Les opérations du secteur privé ont été jugées satisfaisantes ou mieux sur le plan de l'efficacité. Le ralentissement économique aura généralement une incidence sur la demande, mais la plupart des promoteurs bénéficient d'une position solide sur le marché et de coûts de production favorables qui leur confèrent un avantage concurrentiel.

S'agissant du secteur public des transports, les résultats sont inégaux dans les nouveaux États membres comme dans les pays candidats. Dans de nombreux projets, l'entretien des routes continue d'être insuffisamment financé. La situation pourrait connaître une amélioration progressive, mais ce niveau de financement n'est pas viable à long terme et la vie économique des projets risque d'être réduite. Les résultats sont en revanche jugés satisfaisants ou mieux dans les pays voisins où les contraintes budgétaires ne restreignent pas la durée de vie opérationnelle des projets.

La pérennité des services publics essentiels est plus particulièrement assurée lorsque les opérations sont gérées par des entités solides, notamment certaines collectivités locales (dans les nouveaux États membres) ou les entreprises publiques (dans les pays voisins).

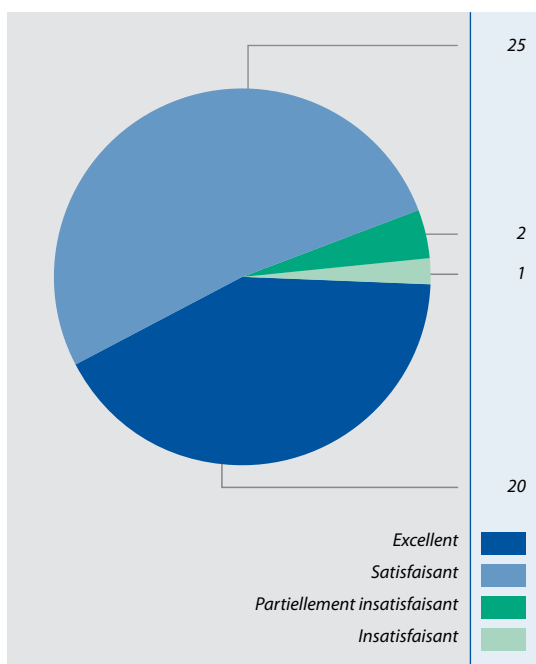
Cependant, le critère de viabilité est jugé partiellement insatisfaisant – voire pire – dans de nombreux projets du secteur de l'eau et de l'assainissement. Ces services de réseau sont, en effet, des infrastructures de base qui fournissent des biens ou des services publics et qui sont souvent réglementés, au moins en partie. On pourrait donc penser que leur viabilité financière est assurée, car dans la plupart des cas évalués, l'État devrait continuer à les financer. Or, si le financement public venait à manquer, la maintenance des réseaux et le remplacement du matériel essentiel à leur fonctionnement pourraient se trouver compromis. Certains projets ont également révélé des problèmes de viabilité matérielle.





Aspects environnementaux

Des études visant à évaluer les incidences sur l'environnement ont été menées dans toutes les évaluations thématiques lorsque la législation nationale l'exigeait. En ce qui concerne les nouveaux États membres, même si, par définition, le droit de l'UE n'était pas encore totalement transposé dans les législations nationales durant la phase de préadhésion, la Banque a décidé, à un stade précoce, d'appliquer, en sus de sa propre évaluation environnementale, les principes énoncés dans les directives de l'UE et ce, quels que soient les progrès réalisés par les différents pays vers l'adoption de l'acquis communautaire.



Observation et recommandation

L'examen à mi-parcours a montré qu'en matière d'environnement comme dans le domaine social, les procédures d'audit préalable varient sensiblement selon les secteurs, les régions et les produits (notamment selon qu'il s'agit d'opérations directes ou de lignes de crédit). Des progrès doivent donc être réalisés en ce domaine, plus particulièrement en matière sociale.

Mesure de suivi

Le Manuel des bonnes pratiques environnementales et sociales est actuellement révisé, à la lumière, principalement, de la nouvelle politique environnementale et sociale de la BEI.

Dans tous les cas qui l'imposaient, les mesures voulues ont été adoptées pour réduire au minimum, atténuer et (ou) compenser les incidences sur l'environnement.

L'incidence sociale a également été évaluée, en particulier pour les opérations dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il apparaît que ces dernières contribuent toutes à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en améliorant l'accès des populations à l'eau potable et aux infrastructures sanitaires. Deux projets d'adduction d'eau ne sont toutefois pas parvenus à un résultat acceptable pour le critère environnemental.

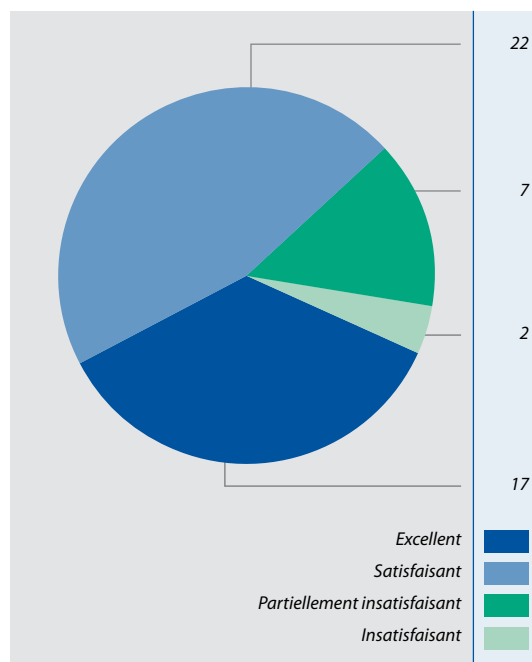
Au-delà de ces cas particuliers, il convient de noter qu'environ 40 % des projets ont eu des effets positifs sur l'environnement. Cette proportion est identique dans tous les secteurs.



Note globale

La performance globale des opérations évaluées reflète les observations qui ont été formulées ci-dessus en relation avec les différents critères.

Ainsi, 81 % des projets directs évalués ont été jugés au moins satisfaisants. Toutes les opérations sont justifiées et contribuent aux objectifs de l'UE. Un soutien accru doit toutefois être apporté aux projets en difficulté et (ou) à ceux dont les promoteurs sont fragiles. Cette question sera évoquée plus en détail ci-après.





FOCUS : enseignements tirés de l'évaluation conjointe – l'exemple du barrage de Manantali



En 2007, les services d'évaluation de l'Agence française de développement (AFD), de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la banque de développement KfW ont réalisé une évaluation conjointe ex post du projet de **barrage transfrontalier régional de Manantali**.

La construction de ce barrage, entre 1982 et 1988, servait à l'origine un triple objectif : développer l'agriculture irriguée, fournir aux pays concernés des ressources électriques suffisantes et rendre navigable le fleuve Sénégal (ce qui n'a pu être pleinement réalisé durant la première phase). Le système hydroélectrique a été installé entre 1997 et 2003, après la construction du barrage.

Si, au Sénégal et en Mauritanie, l'extension des périmètres irrigués a été plus importante que ce que prévoyait l'instruction, l'utilisation du potentiel d'irrigation reste bien inférieure aux prévisions. La valeur actuelle nette est négative et les capacités d'autofinancement insuffisantes, ce qui rend impossible le financement de l'entretien des infrastructures. De surcroît, les coûts de production du riz ne sont pas concurrentiels. Dans ce contexte, seule la production énergétique justifie aujourd'hui l'existence du barrage.

Les objectifs du volet énergétique du projet ont été pour partie dépassés. Il existe toutefois de sérieuses inquiétudes quant aux capacités de paiement des compagnies nationales d'électricité, qui connaissent toutes des difficultés financières. Le système hydroélectrique mis en place à Manantali reste la solution la plus économique par rapport à un accroissement de la production d'origine thermique et offre de surcroît une forte rentabilité économique. Mais les tarifs actuellement appliqués ne permettent pas de garantir une couverture totale des coûts. Des risques élevés continuent de peser sur la viabilité à long terme des volets « irrigation » et « énergie » du projet. Compte tenu des résultats médiocres obtenus à ce jour, et au vu des freins économiques et financiers existants, les subventions publiques et le soutien des bailleurs de fonds resteront nécessaires.

L'évaluation environnementale et les mesures correctives sont globalement conformes aux recommandations de la Commission mondiale sur les barrages. Des problèmes environnementaux subsistent néanmoins, en particulier la réduction des zones allouées à l'agriculture de décrue ainsi que la prolifération des plantes aquatiques, qui favorise la propagation de la bilharziose.

Trois grands indicateurs permettent de mesurer l'incidence du projet sur le développement : l'autosuffisance au niveau des cultures vivrières de base, la réduction de la pauvreté et la maîtrise des migrations. Pour tous, des progrès importants doivent encore être réalisés. Au Sénégal, par exemple, l'autosuffisance en riz – la denrée de base – s'est légèrement dégradée. En outre, les données démographiques et les enquêtes réalisées auprès des ménages indiquent que la pauvreté et les migrations persistent dans cette région.

Organisme supranational, l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) a joué un rôle positif en instaurant et nourrissant une coopération régionale entre ses trois États membres et en favorisant leur intégration. Elle a permis que s'ouvre un dialogue sur les politiques menées et a ainsi concouru à la coopération entre les nations. Cela ne saurait toutefois suffire à compenser les insuffisances observées dans les domaines de l'agriculture et de la production électrique.

Résultat des lignes de crédit évaluées de manière approfondie

Cette section présente les résultats des 12 opérations – 11 lignes de crédit et une opération de microcrédit – qui ont été évaluées au titre de l'examen à mi-parcours. Ces opérations ne sont pas abordées dans les autres grandes évaluations thématiques. Huit lignes de crédit ont été mobilisées à l'appui des PME, dont deux pour des opérations de crédit-bail. Trois concernaient des petits projets d'infrastructure.

Rapports d'évaluation thématiques	Nombre de lignes de crédit
EMP - Pays préadhésion	7
EMP - Pays voisins	4
EMP - ALA	1
Total	12



Note globale

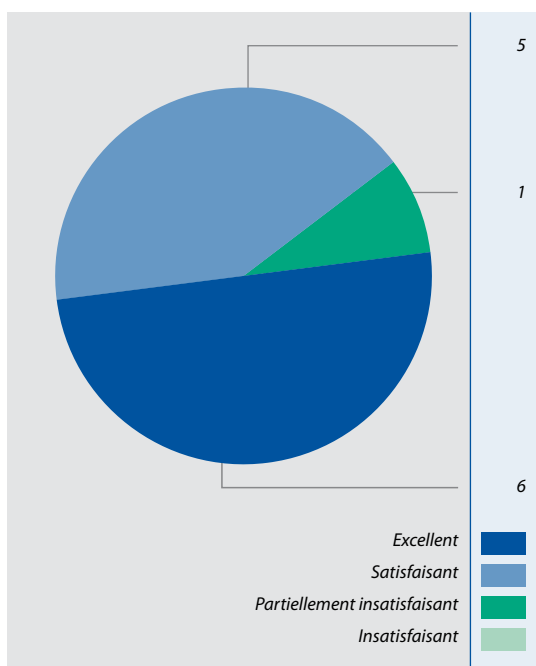
Presque toutes les opérations ont été jugées satisfaisantes ou mieux, avec une exception, présentée dans l'encadré ci-dessous. Cela témoigne du choix judicieux opéré en matière d'intermédiaires financiers (IF), les institutions retenues affichant de bons résultats financiers et possédant les compétences requises. De manière générale, les bénéficiaires finals ont respecté les critères et les objectifs, conformément aux attentes.

Ces bons résultats confirment l'utilité de cet instrument pour financer des projets de petite et moyenne dimension.

Efficacité : les 11 lignes de crédit ont été affectées et décaissées en totalité, satisfaisant ainsi aux objectifs généraux des opérations. La plupart des décaissements sont intervenus relativement rapidement.

Les opérations ont profité à un large éventail de bénéficiaires finals. Elles ont principalement concerné des PME ou des projets de petite et moyenne envergure. Dans les pays voisins, la diversité des instruments financiers disponibles a permis de mettre en place des dispositifs innovants. Une opération a servi à financer deux organismes de micro-crédit et une autre, la création d'une société de crédit-bail (l'une des premières du pays).

De manière générale, la durée des prêts secondaires a été plus courte que celle du prêt BEI. Le plus souvent, les conditions applicables à la réutilisation du produit des prêts ont été explicitement mentionnées, sans qu'il ne soit toutefois donné d'orientations sur les informations à communiquer. Les visites chez les bénéficiaires finals ont montré que l'avantage financier procuré par l'intervention de la BEI leur avait bien été transféré.





Le défi :

financer les investissements de l'UE dans les PME via une ligne de crédit (région ALA).

Seule une affectation, soit 25 % du prêt, a été réalisée au titre de cette ligne de crédit (investissements financés en partie depuis l'UE). Le solde a été annulé. L'efficacité s'est donc révélée partiellement insatisfaisante. La gestion environnementale est, pour sa part, satisfaisante.

La structure organisationnelle de l'IF, bien que satisfaisante, n'a pas permis de déterminer d'autres affectations adaptées. Sa position financière s'est détériorée, en particulier après la crise financière mondiale (un deuxième changement de propriétaire est prévu). L'efficacité est en conséquence jugée partiellement insatisfaisante.

Une fois les investissements menés à bien, la seule entreprise financée a fait l'objet d'une procédure de réhabilitation.

Globalement, l'opération est jugée « partiellement insatisfaisante ».



L'opération de micro-crédit a, quant à elle, permis aux deux intermédiaires d'accroître fortement le volume de leurs activités, ce qui profite à un plus grand nombre de personnes.

Efficience et viabilité à long terme : les 11 opérations signées ont été conclues avec des intermédiaires financiers aussi bien publics que privés et une ou plusieurs institutions selon le cas (un projet en comptait même dix). S'agissant de la qualité d'exécution des IF, aucune différence n'a été observée entre les secteurs public et privé.

Généralement, l'organisation et la gestion ont été jugées satisfaisantes ou mieux et des améliorations ont même été notées depuis le début des opérations.

Les résultats financiers sont satisfaisants pour la plupart des IF et ils devraient le demeurer en dépit de la crise financière. La seule exception est un intermédiaire de micro-crédit qui a entrepris de renouveler largement sa direction.

Toutes les opérations affichent **une bonne performance environnementale et sociale**. L'approche généralement retenue par la Banque a été adoptée par tous les IF et les procédures ont permis d'évaluer régulièrement les bénéficiaires finals, ce qui a été confirmé par les observations sur le terrain. Par ailleurs, dans la nouvelle déclaration de principe sur les questions environnementales et sociales adoptée par la Banque, une place encore plus grande est faite aux aspects sociaux, et les lignes directrices de la BEI sur les opérations intermédiées doivent être révisées pour en tenir compte.

Rôle de la Banque



Contribution de la BEI

L'évaluation porte :

- sur la contribution financière (offre de produits, conditions financières, mais aussi effets catalyseurs) ;
- sur la contribution non financière (essentiellement, transferts de savoir-faire et assistance technique).

Contribution financière

Offre de produits financiers : la BEI propose de plus en plus de produits financiers et sa gamme est particulièrement large dans certaines régions. Ses activités étaient au départ centrées autour des prêts traditionnels aux emprunteurs admissibles, mais diverses initiatives ont ensuite élargi le spectre des clients. Les évaluations montrent que cette diversité pourrait encore s'accroître ou se généraliser à d'autres segments.

L'examen du portefeuille et de la stratégie décrit de manière complète les différents instruments et précise leur importance relative.

C'est dans les **pays de la FEMIP** (pays voisins méditerranéens) que l'on trouve l'offre la plus diversifiée. Les prêts de la BEI peuvent être accordés sans couverture de la garantie communautaire (projets ayant qualité de valeur d'investissement), mais aussi avec une couverture intégrale (opérations dans le secteur public essentiellement) ou partielle (opérations admissibles du secteur privé). La possibilité de recourir à des garanties spéciales financées par les réserves de la BEI a ouvert les possibilités de prêts à des emprunteurs au profil de risque plus marqué. Dans certains cas, la BEI peut également proposer des prêts en monnaie locale. Grâce aux ressources budgétaires de l'UE, des capitaux à risque ont par ailleurs souvent été mis à

contribution, essentiellement pour financer les PME. Une assistance technique est, de surcroît, régulièrement apportée grâce à l'appui du budget communautaire. La Banque finance aussi des initiatives d'assistance technique dans le cadre des fonds fiduciaires des États membres. Toutes ces ressources concourent dans une large mesure au principe d'additionnalité. Elles permettent également de diversifier les objectifs et d'améliorer le résultat des opérations.

L'**accord European Financing Partners (EFP)** témoigne, lui aussi, de la diversité des instruments de financement de la BEI. Au titre de cet accord, la Banque finance des opérations choisies et mises en œuvre par des institutions de développement européennes. Il s'agit d'un remarquable exemple de **délégation réciproque** : le concours de la BEI se fonde entièrement sur des évaluations menées par d'autres partenaires européens. Les résultats de l'évaluation menée sur ces financements sont présentés dans l'encadré ci-dessous.

Tous les rapports font état d'une contribution financière importante voire élevée, qui résulte le plus souvent de la faiblesse des taux d'intérêt conjuguée à la longue durée des prêts et des différés de remboursement. Dans de nombreuses opérations avec le secteur public, les IFI (souvent, la seule BEI) représentaient la seule source de financement.

Dans le cas de l'eau et de l'assainissement, presque tous les projets évalués ont bénéficié d'une bonification d'intérêts (financée par le budget de l'UE pour les pays méditerranéens et par les ressources des États membres pour les pays ACP).

Des bonifications d'intérêt ont également été accordées aux projets environnementaux réalisés dans les pays voisins, contribuant ainsi à renforcer la viabilité financière des promoteurs.

Contribution non financière

De nombreuses opérations ont eu un **effet de catalyseur ou de signal**. Cela est vrai en particulier de plusieurs projets innovants : système de gestion des déchets solides, construction d'une cimenterie dans un pays partenaire, développement d'activités de crédit-bail ou encore développement de nouveaux marchés.

Dans les pays en phase de préadhésion, la Banque a apporté sa principale contribution non financière en faisant appliquer ses **politiques en matière de passation de marchés et d'environnement**. EV a également évalué dans quelle mesure la BEI avait aidé les pays à atteindre leurs objectifs de préadhésion (voir l'encadré).

Contribution de la BEI : préparation de l'adhésion

L'évaluation réalisée sur les nouveaux États membres s'est tout particulièrement attachée à évaluer dans quelle mesure la Banque avait aidé les pays à parvenir à leurs objectifs de préadhésion. Dans cette perspective, 30 projets supplémentaires ont donc été sélectionnés pour faire l'objet d'une analyse étendue, destinée à donner de la question une vision plus générale que celle pouvant découler de l'échantillon restreint de projets soumis à un examen approfondi.

Les indicateurs suivants ont servi de base à l'évaluation de la contribution de la Banque au processus d'adhésion.

Soutien à la mise aux normes de l'UE dans les différents secteurs – Les projets auxquels la Banque a apporté son concours ont assurément contribué de façon positive au processus d'adhésion, et, dans certains cas, la Banque a déployé des efforts importants pour surmonter des contraintes opérationnelles plus larges. Il apparaît néanmoins que l'on pourrait obtenir des résultats encore meilleurs en concentrant davantage les efforts aux niveaux national et sectoriel.

Soutien au développement des marchés et des produits financiers – L'offre de décaissements en monnaie locale a apporté une contribution positive, quoique relativement modeste, au processus d'adhésion. La Banque a également œuvré activement pour éliminer les blocages aux emprunts publics, par le recours aux projets en PPP. Toutefois, ces efforts n'ont peut-être pas rencontré autant de succès.

Soutien à la mise en œuvre des directives de l'UE – Les conditions de décaissement appliquées par la Banque illustrent l'importance de l'assistance technique, des unités d'exécution des projets, des compétences environnementales, des autorisations et permis environnementaux et des appels à la concurrence internationale.

Coopération avec la Commission et les IFI – Un tiers environ des projets examinés ont été cofinancés avec la CE. Ce niveau de cofinancement pourrait paraître relativement élevé par rapport à celui atteint avec les opérations dans l'UE. Toutefois, compte tenu des priorités communes, des volumes de prêts moindres et du fait que les possibilités de constituer une réserve de projets sont plus limitées pendant la phase de préadhésion, il semble que la coopération aurait pu être plus grande. L'étendue de la coopération aux niveaux national et sectoriel est plus difficile à établir de façon indépendante, car elle n'est pas mentionnée dans les dossiers des projets. Certains éléments laissent supposer que la coopération a été plus développée dans le secteur de l'eau par exemple, que dans les autres secteurs.

Au niveau des projets, les opérations de la Banque ont eu un impact positif sur le processus d'adhésion, mais aux niveaux sectoriel et national, l'impact positif de la Banque a été limité par un certain nombre de contraintes d'ordre pratique et opérationnel. Étant donné que, dans la plupart des cas, l'attrait des ressources proposées par la Banque lui a conféré une influence non négligeable au cours du processus de préadhésion, on pourrait soutenir que la Banque aurait dû contribuer davantage au développement de secteurs et d'institutions qui auraient engendré, à terme, une réserve plus étoffée de projets bancables, ce qui lui aurait permis d'aligner mieux encore ses activités sur les priorités de l'UE.



Focus : *European Financing Partners – évaluation des opérations conjointes de la BEI et des institutions européennes de financement du développement*



L'initiative EFP a été lancée en mai 2004 dans le double objectif de promouvoir le développement durable du secteur privé dans les États ACP et de renforcer la coopération entre les institutions européennes de financement du développement admissibles – 12 ont à ce jour rejoint EFT – et la BEI.

L'initiative EFP va incontestablement dans le sens des politiques européennes de coopération pour le développement et d'un certain nombre de déclarations

communes sur l'harmonisation de l'aide formulées par la communauté internationale. Il s'agit également d'une étape concrète vers la mise en œuvre de l'Accord-cadre sur la coopération financière et les échanges de services signé par les Partenaires européens en 2003.

Il est apparu, lors de l'évaluation, que si tous les membres d'EFP partagent des objectifs communs au sein de l'initiative, chacun participe selon ses priorités institutionnelles : les partenaires de poids plus important se concentrent sur l'effet de levier financier et le partage des risques, tandis que les partenaires de plus petite taille se spécialisent dans l'échange d'expériences et de pratiques exemplaires. Non seulement ces objectifs stratégiques diversifiés sont compatibles avec les objectifs d'EFP, mais ils contribuent grandement à leur réalisation.

À travers ses activités, EFP a apporté la preuve de son efficacité et de son efficacité en tant qu'instrument de renforcement de la coopération entre les partenaires. En outre, les partenaires dans leur ensemble se déclarent satisfaits de leur expérience et ont pu fournir des exemples concrets de situations où la coopération s'est accrue.

EFP doit cependant faire montre de la même efficacité dans l'utilisation des fonds dont elle dispose pour promouvoir le développement durable du secteur privé dans les États ACP. Le taux d'utilisation des fonds a eu du mal à décoller au départ (36 % des fonds disponibles à la fin de 2007), même s'il a fortement augmenté en 2008 – une tendance qui doit maintenant être confirmée.

Le rapport note par ailleurs qu'une grande partie du portefeuille est largement concentrée entre les mains de trois partenaires, DEG, FMO et PROPARCO, et que cette tendance devrait perdurer dans la mesure où il est peu probable que, dans un avenir proche, les autres partenaires accroissent leur participation en tant que promoteurs. Cette concentration n'est pas jugée problématique en soi, pour autant que les risques financiers soient répartis (des plafonds par pays et par client doivent être respectés) et que tous les partenaires soient disposés à accepter cette situation.

L'équipe d'évaluation a estimé le rendement financier de chaque opération et du portefeuille global. Elle a constaté que, jusqu'à présent, les rendements avaient été plutôt bas pour les partenaires bailleurs de fonds, mais pas pour les partenaires promoteurs, l'écart correspondant pour l'essentiel aux frais de gestion versés par les premiers aux seconds.

Enfin, l'évaluation a noté que les incidences environnementales et sociales étaient substantielles, avec certaines réussites remarquables.

Le rapport donne sept recommandations. Deux ont trait à la stratégie d'EFP, quatre à la gestion opérationnelle et une concerne la visibilité de l'initiative. Elles ont toutes été examinées par le Conseil d'administration d'EFP et six d'entre elles sont déjà mises en œuvre.

L'assistance technique fournie peut, elle aussi, fortement influencer la bonne marche des opérations. Les ressources en ce domaine étaient toutefois trop faibles dans les régions en phase de préadhésion, où la BEI a dû imposer la présence d'équipes d'assistance technique payées par le promoteur (ce qui est sans doute moins efficace que le soutien direct apporté par les aides non remboursables).

Les pays voisins peuvent en revanche bénéficier d'aides non remboursables. Ainsi, ces dernières années, la BEI a considérablement renforcé l'assistance technique qu'elle apporte aux promoteurs pour définir, préparer et mettre en œuvre les projets. Le diagramme ci-après illustre la corrélation positive qui existe entre la fourniture d'une assistance technique et la note accordée sur le plan de l'efficacité. Il montre également que les objectifs sont plus facilement atteints lorsque la BEI a noué des relations de coopération efficaces avec les autres IFI.

Des observations similaires ont été formulées dans le cadre de l'évaluation du secteur de l'eau et de l'assainissement. Il a été en particulier demandé que la présence de la Banque et des autres IFI soit maintenue, de façon à améliorer les résultats.

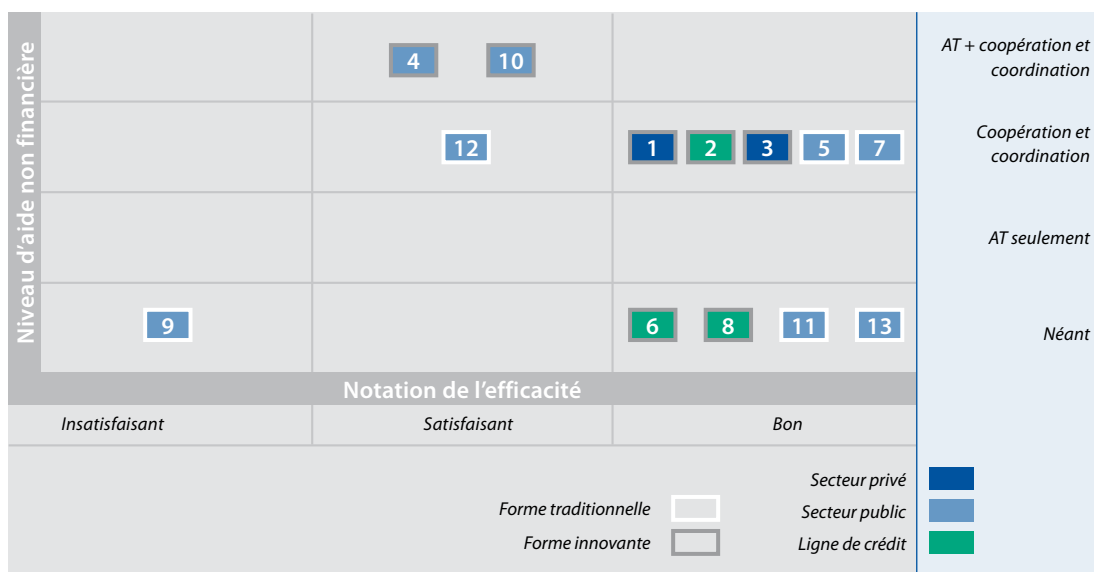
Recommandations

Tous les rapports reconnaissent qu'il serait utile de renforcer l'assistance technique. Le cofinancement devrait se développer et les accords de coordination connexes être améliorés ; il conviendrait également de soutenir davantage le développement sectoriel et (ou) institutionnel.

Mesures de suivi

La Commission européenne, la BEI et les autres IFI ont créé dans toutes les régions de nouveaux mécanismes visant à développer l'association entre les prêts et les aides remboursables lorsqu'elle permet de mettre en œuvre plus efficacement les projets. Parallèlement, la Banque a signé avec la Commission européenne et les IFI des protocoles d'accord visant à instaurer entre ces institutions une coopération fructueuse, parfois fondée sur le principe de délégation réciproque.

Signatures dans les 12 nouveaux États membres au titre du Mandat et de la Facilité





Gestion du cycle des projets

La gestion du cycle des projets de la BEI est le fruit d'une longue expérience. Systématique et structuré, le processus est bien adapté à la grande majorité des opérations de la Banque.

Le plus souvent, les projets ont été correctement gérés sur le plan des procédures, en particulier au stade de l'instruction, durant lequel l'intervention de la Banque peut améliorer la qualité du projet.

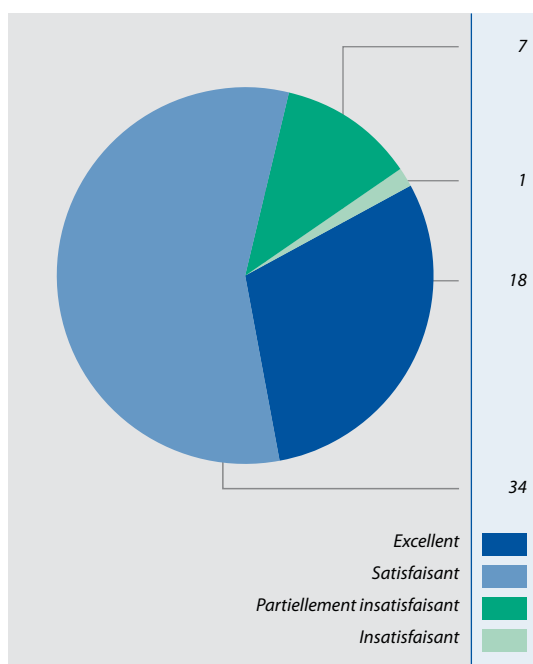
En revanche, la Banque est moins efficace dans le suivi des opérations. Ainsi, lorsqu'il existe plusieurs sous-projets, ces derniers ne font pas toujours l'objet d'un suivi individualisé. De plus, les ressources nécessaires ne sont pas à chaque fois disponibles pour contrôler les projets les plus complexes ou difficiles.

Recommandations

Il faudrait mener des examens intermédiaires (au bout de trois ans) pour les opérations présentant des difficultés de mise en œuvre, renforcer les ressources affectées au suivi des opérations (à Luxembourg et dans les bureaux locaux), apporter une assistance technique lorsque nécessaire et conclure des accords avec les autres IFI, en particulier sur le suivi des opérations cofinancées.

Mesures de suivi

Les ressources humaines ont commencé à être renforcées ; des discussions sont en cours avec les autres IFI ; d'autres mesures sont envisagées.



Annexe





Contribution directe d'EV à l'examen à mi-parcours des mandats extérieurs 2007-2013 de la BEI



Annexe 1 – Synthèse du portefeuille d'activités et de la stratégie de la BEI à l'extérieur de l'UE durant la période 2000-2009

Le présent rapport offre une vue d'ensemble exhaustive des activités menées par la BEI de 2000 à 2008 dans les pays partenaires extérieurs à l'UE. Compte tenu de son objet – apporter une contribution à l'examen de mi-parcours, prévu pour 2010, des mandats extérieurs de la BEI sur la période 2007-2013 – il porte exclusivement sur les pays dans lesquels la Banque peut opérer actuellement, tels que recensés par la décision 2006/1016 du Conseil. Ces pays dits « pays partenaires 2007 » sont regroupés en quatre grandes catégories : préadhésion ; voisinage et partenariat ; Amérique latine et Asie ; Afrique du Sud. Les nouveaux États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007, ainsi que les pays des zones ACP et AELE, n'entrent pas dans le champ de cette évaluation.

Le rapport prend en considération l'ensemble des mandats et des mécanismes qui autorisent la Banque à financer des opérations dans ces régions, au travers d'un large éventail de produits financiers. Il s'appuie sur différents indicateurs pour illustrer globalement les opérations de la BEI dans chaque région géographique, tout en mettant en évidence les différents produits financiers utilisés et leurs contributions respectives à la mission de la BEI.

Cadre des activités de la BEI

La BEI est l'institution financière de l'Union européenne. Son Conseil des gouverneurs peut l'autoriser à financer des opérations hors de l'UE lorsqu'elles appuient les politiques extérieures de l'Union. Ces activités s'inscrivent initialement dans le cadre de mandats, comme le prévoient les décisions du Conseil accordant à la BEI une garantie (partielle) en cas de pertes liées à ses prêts sur ressources propres.

Deux décisions du Conseil couvrant des périodes de sept ans (2000 à 2006 et 2007 à 2013) sont applicables pour la période considérée. Par ailleurs, pour tenir compte des changements suscités par l'adhésion de dix nouveaux États membres en 2004 et par le lancement de la FEMIP en 2002 puis de la FEMIP renforcée en 2004, les mandats extérieurs de la BEI ont été révisés en 2004. Le plafond total garanti est de 19,46 milliards d'EUR pour la période 2000-2006 (dont 2,8 milliards d'EUR correspondant à des opérations financées dans les nouveaux États membres), et de 25,8 milliards d'EUR pour la période 2007-2013. Les décisions du Conseil se réfèrent aux politiques de la Communauté dans les différentes régions couvertes et peuvent adjoindre des cibles spécifiques aux mandats de la Banque. Ces cibles ont été mieux définies pour la période en cours. Des plafonds spécifiques sont fixés pour chacune des quatre régions. La Banque peut se voir confier d'autres mandats, suite à un événement politique ou à une catastrophe naturelle.

Pour mieux servir les politiques extérieures de l'UE, la Banque peut décider d'octroyer davantage de financements, sur ses ressources propres et à ses propres risques (catégorie de financements dénommée ci-après « les mécanismes »). L'enveloppe du deuxième Mécanisme préadhésion (2000) a été régulièrement augmentée, et atteint aujourd'hui un plafond cumulé de 19,5 milliards d'EUR (dont 11,1 milliards d'EUR pour des opérations financées dans les nouveaux États membres). Le Mécanisme de partenariat euro-méditerranéen (1 milliard d'EUR pour 2001-2006 et 2 milliards d'EUR pour 2007-2013) profite aux pays de la FEMIP. Un troisième mécanisme a été créé récemment dans le but de servir les intérêts énergétiques de l'Europe, objectif qui recouvre notamment les opérations liées au changement climatique.

La Banque gère d'autres mandats financés sur les ressources budgétaires de la CE (capital-risque, bonifications d'intérêts, assistance technique) ou directement par les États membres (Fonds fiduciaire) ; les montants correspondants sont jusqu'à présent limités.

Politiques et stratégies

Dans ses conclusions, ce rapport note que la Banque exerce ses activités dans trois grands domaines, dans lesquels elle dispose d'un savoir-faire établi et a développé ses compétences au travers de ses opérations à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE :

- soutien au développement des infrastructures économiques ;
- soutien au développement des petites et moyennes entreprises, accompagné d'un soutien au secteur financier ;
- soutien au développement des industries manufacturières.

Les priorités et objectifs de la Banque peuvent varier d'une région à l'autre et évoluer d'une période à l'autre, mais ils s'appuient toujours sur l'expérience acquise. Par exemple, si la collaboration avec le sec-

teur privé est considérée comme une priorité, elle peut faire l'objet d'une attention spéciale dans un des domaines ci-dessus.

Les politiques européennes auxquelles se réfèrent les différents mandats sont transposées en objectifs pour la Banque, principalement à travers son Plan d'activité (PAB), établi pour des périodes de trois ans et révisé chaque année. Le PAB contient des objectifs quantitatifs, correspondant aux volumes-cibles qui figurent dans les mandats et les mécanismes. Les objectifs du PAB sont définis par grande région et ventilés entre secteurs. Depuis peu, ils reflètent également d'autres objectifs spécifiques explicités dans les mandats (par exemple, secteur privé, environnement, sûreté de l'approvisionnement énergétique, ou encore reconstruction, préadhésion, etc.).

La Banque a par ailleurs rédigé des notes de stratégie spécifiques par région, afin de guider la mise en œuvre de ses activités au cours de la période 2007-2013. En règle générale, hormis pour la Turquie, elle ne définit pas d'objectifs nationaux détaillés : elle opère dans chaque pays en fonction de priorités identifiées conjointement avec les autorités nationales ou fondées sur de strictes considérations de capacité d'absorption du marché, dans un cadre déterminé.

Gestion du portefeuille

La Banque gère son portefeuille d'opérations de manière active, passant les projets au crible à chaque étape de la procédure d'instruction et d'approbation. Néanmoins, son objectif reste, dans tous les cas, d'engager le montant maximum disponible.

Les **annulations** après signature représentent plus de 6 % des montants signés (refus des conditions financières imposées, surestimation du montant de certains prêts globaux, montants non décaissés pour diverses raisons au titre de prêts directs et remboursements anticipés en Algérie). Ces annulations ont été partiellement compensées par de nouvelles signatures.



Les **taux de décaissement** diffèrent selon que les opérations relèvent du secteur privé ou du secteur public. Les difficultés se concentrent sur différents projets d'infrastructure mis en œuvre par des promoteurs institutionnels présentant des faiblesses.

Les montants prévus au titre des mandats ont été engagés, même si, actuellement, le cas des pays du nouveau Partenariat oriental révèle une anomalie manifeste. Les montants alloués au Mécanisme préadhésion ont été engagés en totalité, ce qui n'a pas été le cas pour ceux prévus au titre du premier Mécanisme de partenariat euro-méditerranéen.

Couverture géographique

La répartition des opérations entre régions est déterminée en volumes-cibles, tandis que la répartition entre pays est influencée en premier lieu par la capacité d'absorption des pays, c'est-à-dire leur taille et leur niveau de développement ; ce dernier facteur est important pour les pays dont le niveau de développement permet de mobiliser facilement les mécanismes (pays ayant valeur d'investissement).

À un niveau global, il est intéressant de corréliser l'activité de la Banque avec le PIB par habitant ; il apparaît ainsi que la présence de la Banque est forte dans les pays en phase de préadhésion et importante dans les pays méditerranéens, alors qu'elle ne repose que sur quelques objectifs spécifiques en Afrique du Sud et dans les pays d'Amérique latine et d'Asie.

Secteurs

Les activités de la Banque sont bien réparties entre les différents secteurs :

- Au cours de la période de neuf ans considérée, le soutien au développement des infrastructures économiques a représenté 63,4 % des activités totales de la Banque. Cette catégorie regroupe :

les transports (28,1 %), l'énergie (23,3 %), les infrastructures liées à l'environnement (7,2 %) et les télécommunications (4,8 %). En vertu des nouveaux objectifs des mandats 2007-2013, la Banque alloue un volume de financements croissant aux infrastructures environnementales.

- Lorsque cela est justifié ou nécessaire, la Banque apporte son soutien aux promoteurs du secteur privé, par exemple lorsqu'elle finance des partenariats public-privé (PPP).
- Le développement des PME, qui représente 21,4 % de l'activité de la Banque, a toujours été une priorité. Dans ce contexte, la Banque travaille avec des banques du secteur public, mais aussi, de plus en plus, avec des banques commerciales privées.
- Les industries manufacturières constituent la troisième cible de la BEI, ce qui s'explique en particulier par la volonté de la Banque de soutenir le développement des investissements étrangers directs de l'UE ; les opérations correspondantes représentent 8 % de ses activités.
- Enfin, la Banque porte un intérêt croissant à un nouveau secteur, dans lequel elle intervient davantage au cas par cas : 7,2 % de ses activités sont classées sous la rubrique « questions sociales et logement », qui englobe les initiatives de reconstruction après des catastrophes naturelles et le soutien à des programmes sociaux, notamment dans l'éducation et le logement social. Toutes ces opérations relèvent du secteur public et sont financées au titre des mandats.

Produits financiers

Le principal produit financier de la Banque est le **prêt à long terme sur ressources propres**. Les formules de financement proposées s'appuient sur les lignes directrices de la politique de la BEI en matière de risque de crédit, qui sont bien adaptées aux mandats comme aux mécanismes. Il ressort clairement du rapport que les financements accordés au titre des mécanismes viennent s'ajouter à ceux octroyés dans

le cadre des mandats et réciproquement (chacun visant des groupes d'emprunteurs différents).

En général, la Banque commence à intervenir dans un pays dans le cadre d'un mandat, c'est-à-dire avec une [couverture intégrale par la garantie communautaire](#). La fin des années 90 a vu l'introduction d'une nouvelle formule fondée sur le « partage des risques », en vertu de laquelle (pour simplifier) le risque commercial est couvert par la Banque et le risque politique par le budget de l'Union européenne. Dans ce cas de figure, la Banque dispose donc d'un recours partiel à la garantie de l'UE. Cette formule a permis d'accroître le volume de financements accordé au secteur privé dans les pays où les opérateurs privés sont disposés à investir.

Les financements qui relèvent des mécanismes sont quant à eux octroyés [sans recours à la garantie de l'UE](#).

Le principal critère qui préside à la décision de financer une opération du secteur public dans le cadre d'un mandat ou dans celui d'un mécanisme est habituellement le niveau de développement du pays (valeur d'investissement ou non). Pour le secteur privé, c'est la notation de l'opération concernée qui détermine le type de ressources pouvant être utilisé, même si certains autres facteurs peuvent être pris en considération (voir ci-après le paragraphe sur les réserves spéciales destinées aux opérations plus risquées).

[Sur l'ensemble de la période 2000-2008, les trois formules ont été utilisées dans les proportions suivantes](#) : avec recours complet à la garantie de l'UE : 61 %, avec recours partiel : 17 %, sans recours : 22 %. Il découle de ces chiffres que la BEI couvre le risque commercial de 39 % des opérations qu'elle finance.

Pour diversifier encore son offre financière, la Banque mobilise à la fois ses fonds propres, le budget de l'UE et les financements des États membres.

Pour les cas où elle prend en charge le risque commercial (recours partiel ou absence de recours),

la Banque a mis en place un nouveau produit financier qui l'amène à prendre davantage de risques en constituant, sur ses réserves ([fonds propres de la BEI](#)), les provisions nécessaires (via le [Mécanisme de financement structuré, MFS](#) ou l'[Enveloppe spéciale FEMIP, ESF](#)). Le MFS a été amplement utilisé au cours des deux dernières années (2007-2008), jusqu'à représenter 12 % du montant total des opérations signées. Les ressources disponibles au titre du MFS étant modestes, les montants accordés à ce titre sont limités. Le rapport indique que les niveaux atteints récemment ne pourront probablement pas être maintenus eu égard aux procédures existantes et aux enveloppes prévues pour le MFS et l'ESF. Cette formule permet de cibler une clientèle différente et, ce faisant, complète les autres produits financiers.

En vertu des règles actuelles de la BEI, les prêts octroyés dans une monnaie donnée ne sont pas directement adossés à des emprunts dans cette monnaie, et leur intermédiation s'effectue dans le cadre de la gestion globale des ressources financières de la Banque, à l'exception historique du rand sud-africain (ZAR). Quelques tentatives ont été menées pour développer les [financements en monnaie locale](#). Le rapport montre que ces initiatives sont freinées par la faible valeur ajoutée financière qu'elles offrent aux emprunteurs et par le niveau élevé des coûts administratifs préalables. L'exception notable est l'Afrique du Sud, où il est possible de financer une catégorie de clientèle différente.

Pour compléter utilement ses prêts sur ressources propres, la Banque a reçu l'autorisation de mobiliser les [ressources budgétaires de la CE](#).

Le recours aux [bonifications d'intérêts](#) est utile pour les opérations menées dans les secteurs financièrement faibles, tels que les infrastructures environnementales, ou les secteurs sociaux.

Les [opérations sur capitaux à risques](#) produisent le maximum d'impact lorsque la Banque gère directement une enveloppe spécifique, et qu'elle s'en sert pour stimuler conjointement le développement des PME et celui des marchés financiers locaux.



L'assistance technique s'avère extrêmement utile pour appuyer les opérations de la BEI dans les secteurs difficiles. La nécessité de cet instrument ne fera que s'accroître à l'avenir, compte tenu des objectifs qui ont été définis – notamment la reconstruction dans les Balkans ou les infrastructures environnementales et le changement climatique dans toutes les régions – sans oublier la faiblesse des promoteurs publics dans de nombreux pays.

Afin de soutenir pleinement l'évolution des activités de la Banque en faveur d'opérations plus risquées (sur les plans financier et sectoriel), il conviendrait d'accroître sensiblement le montant des aides non remboursables disponibles d'ici la fin du mandat 2007-2013.

Autres observations

Le rapport formule quelques remarques concernant les activités futures de la Banque dans les quatre domaines concernés.

Dans les pays préadhésion, l'exécution du mandat est en avance sur le calendrier ; il pourrait donc être justifié de rééquilibrer le portefeuille futur au profit des Balkans occidentaux, le cas échéant en augmentant l'enveloppe financière du mandat. Le mécanisme devra être reconduit, probablement en 2011. Le recours à l'assistance technique est crucial dans les Balkans occidentaux.

Dans les pays méditerranéens, les engagements au titre du mandat comme au titre du mécanisme suivent un rythme régulier. Les efforts visant à financer des projets plus risqués doivent se poursuivre. La mobilisation des financements budgétaires est essentielle pour élargir l'impact des opérations poursuivant les objectifs de la FEMIP.

Le développement du portefeuille d'opérations dans les pays du partenariat oriental se heurte à certaines difficultés. Il y a lieu de revoir les accords actuels et

de permettre à la Banque de constituer sa réserve d'opérations de façon autonome, en tirant parti de ses compétences (le financement des infrastructures économiques, le soutien aux PME et les investissements de l'UE).

En Amérique latine et en Asie, l'engagement des fonds disponibles au titre du mandat d'ici 2013 semble hautement réalisable. Les nouveaux objectifs (environnement, pays les plus pauvres) requièrent la mise en œuvre d'une assistance technique, pour laquelle les fonds ne sont pas disponibles actuellement.

La situation est identique en Afrique du Sud.

De manière générale, la crise financière a accentué la demande de financements à long terme dans tous les pays, et plus particulièrement dans ceux où l'accès aux financements est difficile ; en conséquence, ce sont en priorité les mandats qui font l'objet d'une demande accrue.

La demande de financements au titre des mécanismes n'est importante que dans les pays préadhésion, où le secteur privé est prêt à investir, et en Chine. Dans les autres régions, ce phénomène est beaucoup moins visible. S'agissant du nouveau Mécanisme pour une énergie durable, les engagements sont plutôt faibles.

Annexe 2 – Liste des évaluations publiées entre 2005 et 2009

ÉVALUATIONS EX POST		GLOSSAIRE DES TERMES ET ABRÉVIATIONS	
2009	Évaluation des opérations financées par la BEI dans les pays candidats et candidats potentiels entre 2000 et 2008	ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
2009	Évaluation des opérations financées par la BEI dans les pays voisins et partenaires entre 2000 et 2008	AELE	Association européenne de libre échange (Islande, Norvège, Suisse et Liechtenstein)
2009	Évaluation des opérations financées par la BEI en Amérique latine et en Asie entre 2000 et 2008	AFD	Agence française de développement
2009	Examen du portefeuille et de la stratégie - Les activités de la BEI dans les « pays partenaires 2007 » de 2000 à 2008	ALA	Amérique latine et Asie
2009	Évaluation des activités de financement de la BEI dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en dehors de l'Union européenne	BEI	Banque européenne d'investissement
2009	Évaluation des opérations de prêt de la BEI dans les nouveaux États membres avant leur adhésion à l'UE	CE	Commission européenne
2009	Évaluation des activités menées au titre de l'accord conclu European Financing Partners (EFP)	DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
2008	Évaluation ex post conjointe du projet du barrage de Manantali (BEI/KfW/AFD)	EFP	European Financing Partners
2008	Évaluation des projets relatifs aux énergies renouvelables en Europe	EMP	Examen à mi-parcours des mandats extérieurs de la BEI
2008	Évaluation des projets financés dans les domaines de la recherche-développement et de l'innovation (RDI) au titre de l'I2i	ESF	Enveloppe spéciale FEMIP
2008	Évaluation des opérations – Rapport général 2007	EUR	Euro
2007	Évaluation conjointe (BEI-BERD) du projet St Petersburg Wastewater, Russie	EUWI	Initiative de l'UE dans le domaine de l'eau
2008	Évaluation des opérations de financement du FEI dans des fonds de capital-risque - Mandat BEI/MET	EV	Division de l'Évaluation des opérations de la BEI
2007	Évaluation des financements de la BEI en faveur d'opérations réalisées dans les régions Objectif 1 et Objectif 2 en Allemagne, en Irlande et en Espagne	FEI	Fonds européen d'investissement
2007	Rapport d'évaluation sur les financements de la BEI dans le secteur de la santé	FEMIP	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
2007	Évaluation des opérations d'emprunt et de prêt de la BEI en rand	FI	Facilité d'investissement
2007	Évaluation des opérations – Rapport général 2006	FMO	Agence néerlandaise de financement du développement (IEFD des Pays-Bas)
2007	Le Fonds fiduciaire de la FEMIP : évaluation des activités au 30 septembre 2006	Groupe BEI	Banque européenne d'investissement et Fonds européen d'investissement
2007	Évaluation des projets de RTE transfrontaliers	IEFD	Institutions européennes de financement du développement
2006	Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts globaux au titre de la Convention de Lomé IV	IF	Intermédiaires financiers
2006	Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts individuels au titre de la Convention de Lomé IV	IFI	Institutions financières internationales
2006	Évaluation des investissements de la BEI dans le secteur de l'éducation et de la formation	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
2006	Rapport général sur l'évaluation des opérations en 2005	MFS	Mécanisme de financement structuré
2005	Les prêts individuels sur ressources propres de la BEI au titre de ses mandats méditerranéens	NEM	Nouveaux États membres
2005	Évaluation des prêts globaux consacrés aux PME dans l'Union élargie	OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
2005	Évaluation de projets ferroviaires financés par la BEI dans l'Union européenne	OMVS	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
2005	Évaluation des projets de type PPP financés par la BEI	PIB	Produit intérieur brut
2005	Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des infrastructures aéroportuaires	PME	Petites et moyennes entreprises
2005	Les prêts globaux sur ressources propres de la BEI au titre de ses mandats méditerranéens	PPP	Partenariat public-privé
		PROPARCO	Promotion et participation pour la coopération économique (IEFD française)
		PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
		RDI	Recherche-développement et innovation
		RP	Ressources propres (de la BEI)
		RTE	Réseau(x) transeuropéen(s)
		TRE	Taux de rentabilité économique
		UE	Union européenne



Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement



98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg

☎ (+352) 43 79 - 1

☎ (+352) 43 77 04

✉ EValuation@bei.org

www.bei.org

