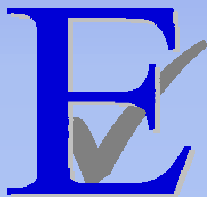


# Rapport d'évaluation

*Évaluation des opérations (EV)*

## **Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des compagnies aériennes**

Rapport de synthèse



## **RAPPORT D'ÉVALUATION**

### **ÉVALUATION DES PROJETS FINANCÉS PAR LA BEI DANS LE SECTEUR DES COMPAGNIES AÉRIENNES**

Établi par

#### **Évaluation des opérations**

Campbell Thomson  
Monique Bianchi

#### **Consultants externes :**

Tim Goodyear  
Dieter Havlicek

Mars 2004

\* \* \*

#### **NOTE**

La BEI a une obligation de confidentialité envers les propriétaires, promoteurs et opérateurs des projets mentionnés dans le présent rapport. Ni la BEI ni les consultants qui ont étudié ces projets ne communiqueront à un tiers des informations couvertes par cette obligation et ils refuseront toute obligation de divulguer d'autres informations ou d'amener les sources qui les détiennent à le faire.



## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS	1
1. INTRODUCTION	5
1.1 Vue d'ensemble du portefeuille de projets dans le secteur	5
1.2 Méthodologie de l'évaluation	6
2. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION	7
2.1 Évolutions récentes dans le secteur du transport aérien	7
2.2 Les appareils inclus dans le portefeuille de la Banque	15
3. PERTINENCE/EFFICACITÉ DES PROJETS	16
3.1 Contribution des projets aux objectifs	16
3.2 Performance au niveau de l'exécution	17
4. PERFORMANCE DES PROJETS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ANALYSE APPROFONDIE	19
4.1 Performance opérationnelle et TRE	19
4.2 Viabilité à long terme des projets : impact sur le développement institutionnel, viabilité technique, environnementale et financière	20
4.3 Notation de la performance des projets	22
5. IMPACT ET PERFORMANCE DE LA BEI	23
5.1 Identification et sélection des projets	23
5.2 Analyse des projets	24
5.3 Exécution et suivi des projets	27
5.4 Additionnalité et valeur ajoutée (financière et non financière) de la BEI	28
5.5 Récapitulation des principaux points concernant le cycle des projets	29
Appendice I : NOTATION DES PROJETS INDIVIDUELS	32
Appendice II : CRITERES D'EVALUATION	35

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS

### Introduction

Le présent rapport expose les conclusions de l'évaluation des projets que la Banque a financés dans le secteur des compagnies aériennes entre le 1<sup>er</sup> janvier 1990 et le 31 décembre 2001, période pendant laquelle elle a soutenu 31 projets au moyen de prêts totalisant 5 370 millions d'EUR. L'évaluation a porté sur les performances des projets considérées par rapport aux critères d'évaluation habituels de la Banque<sup>1</sup> et sur les performances de la Banque elle-même. Un examen approfondi a été réalisé pour dix projets représentatifs, dont huit se situaient dans l'Union européenne (UE), un dans un pays en voie d'adhésion et un dans un pays méditerranéen.

Les éléments suivants ont été pris en compte :

Politiques européennes pertinentes : notamment les politiques en matière de transport, de concurrence internationale et de développement régional. La politique actuelle de l'UE dans le domaine des transports vise à renforcer la concurrence et à minimiser les incidences environnementales.

Études sectorielles régulières de la BEI : en particulier celles qui identifient les caractéristiques et problèmes propres au secteur et délimitent le cadre des activités de la Banque.

Caractéristiques spécifiques du secteur :

- Compétence élevée des compagnies aériennes en matière de gestion opérationnelle, ce qui réduit les possibilités, pour la Banque, d'apporter une valeur ajoutée non financière significative.
- Croissance régulière dans le temps, mais avec une demande fluctuante, en phase avec le cycle économique, mais aussi très influencée par les événements de portée mondiale, tels le « 11 septembre », l'épidémie de pneumopathie atypique (SARS), les guerres en Irak. Cela donne certes à la Banque des possibilités de promouvoir les politiques de l'UE, en revanche, l'évaluation des risques s'en trouve sensiblement compliquée.
- Obligation de planifier la taille des flottes plusieurs années à l'avance. L'adaptation rapide des capacités est impossible et une tendance aux surcapacités a été observée.
- Le traditionnel réseau en étoile de correspondances aériennes est complété par des liaisons « point à point », essentiellement assurées par des compagnies régionales et de nouveaux entrants. Nombre de ces derniers sont des transporteurs à bas coûts qui opèrent généralement à partir d'aéroports sous-utilisés, se situant souvent dans des régions moins développées. L'essor rapide de ces compagnies aura des répercussions importantes pour l'ensemble du secteur.
- Bien que la déréglementation européenne ait accru la concurrence, il subsiste d'importantes barrières à l'entrée et à la sortie. Les compagnies aériennes

---

<sup>1</sup> Pertinence, efficacité, efficience et viabilité à long terme, avec une référence particulière à l'impact sur le développement institutionnel.

doivent travailler dans un cadre réglementaire complexe de droits d'atterrissage, d'accords bilatéraux, d'alliances commerciales, etc.

- Existence d'un large éventail de modes de gestion et de gouvernance, avec, à une extrémité, des transporteurs très offensifs et entreprenants, qui appartiennent généralement au secteur privé, et, à l'autre extrémité, les compagnies nationales dont les décisions opérationnelles sont fortement influencées par des considérations politiques et sociales.

### **Performances globales des projets examinés en profondeur**

Bien que la BEI ait consenti des prêts à des transporteurs de fret aérien et à des compagnies régionales, le portefeuille est dominé par les « compagnies nationales »<sup>2</sup>. Huit des projets examinés en profondeur portaient sur le renouvellement de flottes d'avions de transport de passagers tout en entraînant une augmentation de capacité. Les deux autres projets concernaient des avions cargo.

Trois projets ont été jugés « bons », cinq « satisfaisants » et deux « insatisfaisants ». Aucun projet n'a été jugé « mauvais ».

Les projets ont presque tous respecté les coûts, les délais et les cahiers des charges. D'autre part, comme tous les projets, sauf un, étaient destinés à financer un remplacement d'appareils, les objectifs environnementaux de réduction des émissions et de moindre consommation de carburant ont été atteints. À l'exception des deux projets jugés insatisfaisants, tous les projets examinés en profondeur devraient être viables à long terme. La Banque a toutefois aussi consenti un prêt à une compagnie aérienne qui a entre-temps été mise en liquidation. Dans ces trois cas, les problèmes tenaient uniquement à l'entreprise, la solidité des projets n'était pas en cause. Cela montre qu'il faut davantage mettre l'accent sur l'analyse des risques liés à l'entreprise, et s'intéresser en particulier à la gestion commerciale et stratégique de la compagnie.

La performance de la Banque peut se résumer comme suit :

- La Banque a validé le processus de sélection des appareils des compagnies aériennes et évalué la planification de leur flotte à l'aune de sa propre analyse de marché. Cependant, la Banque n'est généralement intervenue qu'après la négociation des contrats d'achat, c'est-à-dire après la mise au point complète des projets.
- L'analyse de marché de la Banque a également servi de base au calcul de la rentabilité financière prévisionnelle, laquelle était considérée comme un indicateur de la rentabilité économique. Les taux de rentabilité financière interne obtenus étaient très disparates – ils allaient de 4,6% à 27,3% pour le scénario de base – et se révélaient très sensibles aux variations, même mineures, de certains paramètres, en particulier la recette unitaire et la croissance du trafic.
- La Banque a accepté et aidé à monter une large gamme de structures de financement (prêts directs, prêts intermédiés, prêts à des sociétés à finalité spécifique, prêts à des sociétés de crédit-bail, etc.). Le degré de risque identifié lors de l'instruction variait beaucoup d'un projet à l'autre, mais les mesures d'atténuation proposées ne tenaient pas toujours compte de cet état de choses.

---

<sup>2</sup> Les compagnies aériennes qui sont, ou ont été, publiques et occupent généralement une position dominante sur le marché.

- La Direction des projets de la Banque a mis au point, pour la phase de suivi, un ensemble standard d'obligations modulées en matière d'informations à fournir, qui sont encore renforcées par le contrat de prêt. Il semble pourtant que les promoteurs aient en grande partie ignoré ces obligations. L'établissement des rapports de fin de travaux a été plus satisfaisant, les demandes de données spécifiques ayant été renouvelées jusqu'à l'obtention des informations.

### **Impact de la BEI et valeur ajoutée**

La structure des prêts que la BEI accorde se détermine lors de la phase d'identification des projets ; or, rien ne témoigne de l'existence d'une procédure cohérente d'identification et de sélection des projets. En général, la présentation des projets à la Banque résulte d'une relation antérieure avec les compagnies aériennes concernées ou de contacts au niveau gouvernemental. Il n'y a pas eu de tentative visible pour optimiser la pertinence des projets retenus par l'identification d'aspects de politique générale à promouvoir et à développer. De même, l'intervention tardive de la Banque dans les projets, tout en n'empêchant pas une définition très précise des coûts et des délais de mise en œuvre, ne lui a permis d'apporter qu'une valeur ajoutée technique limitée et elle n'a pu peser, au besoin, sur les projets qu'en refusant de financer une partie du programme d'investissement des compagnies aériennes.

Bien que, par ses caractéristiques, le secteur se prête mal à l'apport d'une valeur ajoutée par la Banque, celle-ci a quand même pu apporter tout au moins un minimum de valeur ajoutée non financière à la plupart des projets, par exemple en mettant en évidence l'inadéquation des prévisions concernant les capacités, en fournissant une assistance dans le contexte des plans de restructuration des compagnies aériennes, en épaulant les banques ayant une expérience limitée ou inexistante du financement des compagnies aériennes ou en mettant sur pied des structures de financement innovantes. La valeur ajoutée financière semblait bien réelle, mais elle n'a pas été quantifiée ex ante et elle n'a pu l'être ex post.

## TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation d'EV	Acceptation ou rejet	Observations d'Ops A/Ops B/PJ/RM <sup>3</sup>
1.	Compte tenu des objectifs d'intensification de la concurrence et de développement régional poursuivis par l'UE, la Banque devrait chercher plus activement à étendre sa clientèle aux nouveaux entrants, aux transporteurs régionaux et aux transporteurs à bas coûts, afin d'accroître son apport de valeur ajoutée. (5.5.1)	OpsA – Oui OpsB – Oui PJ – Oui RM - *	<b>OpsA :</b> Sous réserve de l'actualisation de l'étude sectorielle de PJ et du respect de la politique de crédit de la BEI. <b>OpsB :</b> Proposition intéressante, mais sa mise en oeuvre pourrait se révéler difficile hors de l'UE. <b>PJ :</b> La recommandation est cohérente avec les évolutions proposées dans le « Rapport sur le secteur européen du transport aérien, 2000 » de CRD/PJ (transmis au Conseil d'administration pour information – voir document CA 01/101, mars 2001). À actualiser.
2.	Outre les aspects propres au projet – admissibilité, justification économique et financière, environnement, etc., l'instruction de la Banque devrait comprendre une analyse de l'entreprise qui porterait sur la position concurrentielle de la compagnie, ses points forts et ses points faibles, en particulier les stratégies de gestion, les stratégies commerciales et la contribution du projet aux performances globales. (5.5.3)	OpsA – Oui OpsB – Oui PJ - Oui RM - Oui	<b>OpsB :</b> Lors de l'évaluation des projets, il faudrait inciter les compagnies aériennes nationales à se montrer plus transparentes sur leurs objectifs stratégiques. <b>PJ :</b> L'analyse de l'entreprise s'effectue déjà dans le cadre de l'instruction des projets. <b>RM :</b> D'accord. En formulant son opinion, RM prend toujours en compte l'analyse de l'entreprise et le dispositif de sûreté du prêt proposé.
3.	Lorsqu'il lui est demandé de financer un programme d'investissement bien défini d'une compagnie aérienne, la Banque devrait adopter une approche par programme. (5.5.4)	OpsA – Oui OpsB – Oui PJ – Oui RM - *	<b>OpsB :</b> Le potentiel de valeur ajoutée est important, mais, hors de l'UE, il est peut être plus prudent de s'en tenir à l'approche actuelle. <b>PJ :</b> Sous réserve d'une procédure de diligence raisonnable appropriée au niveau des projets, en cas de variations dans le programme.

\* Il n'est demandé ni réponse ni commentaire – le sujet n'entre pas dans la sphère de responsabilité directe de la Direction.

<sup>3</sup> Directions des financements en Europe (OpsA) et hors Europe (OpsB), Direction des projets (PJ), gestion des risques (RM) – ex Département risques de crédit (CRD)

## 1. INTRODUCTION

Le présent rapport expose les conclusions d'une évaluation des investissements de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans le secteur des compagnies aériennes. L'objectif était d'apprécier la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité à long terme et l'impact sur le développement institutionnel de ces investissements ainsi que des stratégies, politiques et procédures appliquées dans ces opérations. Le rapport traite aussi de l'impact net des prêts de la BEI sur le financement du secteur et, en particulier, de la qualité et de la contribution de la Banque durant les phases d'identification, de préparation, d'instruction et de suivi des projets.

Le secteur du transport aérien présente certaines caractéristiques particulières :

- La plupart des compagnies aériennes ont des compétences de haut niveau en matière de gestion opérationnelle, ce qui restreint la possibilité pour la Banque d'apporter une valeur ajoutée non financière significative.
- Le marché continue d'enregistrer une croissance régulière, mais la demande est à la fois étroitement dépendante des cycles conjoncturels et extrêmement fluctuante, subissant de fortes perturbations du fait d'événements locaux, régionaux ou mondiaux, comme le 11 septembre 2001, l'épidémie de pneumopathie atypique (SARS), les guerres en Irak. La Banque a des possibilités de promouvoir les politiques de l'UE dans un tel environnement, mais celui-ci complique l'évaluation des risques encourus sur la durée de vie d'un appareil.
- La capacité des flottes doit se planifier des années à l'avance. Elle ne peut être accrue ou réduite à brève échéance, et l'on observe une tendance aux surcapacités.
- Au système traditionnel de réseau de correspondances en étoile est en train de s'ajouter des liaisons "point à point" plus nombreuses, assurées par des compagnies régionales et de nouveaux arrivants. Nombre de ces derniers sont des transporteurs à bas coûts qui opèrent généralement à partir d'aéroports sous-utilisés, se situant souvent dans des régions moins développées. L'essor rapide de ces compagnies aura des répercussions importantes pour l'ensemble du secteur.
- Bien que la déréglementation européenne ait accru la concurrence, il subsiste d'importantes barrières à l'entrée et à la sortie. Les compagnies aériennes doivent travailler dans un cadre réglementaire complexe de droits d'atterrissage, d'accords bilatéraux, d'alliances commerciales, etc.
- Il existe un large éventail de modes de gestion et de gouvernance. À une extrémité, on trouve des transporteurs très offensifs et entreprenants, appartenant le plus souvent au secteur privé, et à l'autre, des compagnies nationales dont les décisions opérationnelles sont fortement influencées par des considérations politiques et sociales.

### 1.1 *Vue d'ensemble du portefeuille de projets dans le secteur*

La Banque a financé 31 projets dans le secteur au cours de la période étudiée, représentant un total de 5 370 millions d'EUR, qui se répartissent comme suit :

Région	Nombre	Montant*
UE	29	5255
Pays en voie d'adhésion	1	40
MED/Balkans	1	75
ACP	-	-
ALA	-	-
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>5370</b>

\* Montant des prêts en millions d'EUR



Le portefeuille révèle une structure des prêts qui est révélatrice de la stratégie et de la politique passées de la Banque :

- En valeur, 64,5 % des prêts étudiés ont été consentis à des compagnies nationales de l'UE de grande dimension ou de taille intermédiaire.
- 18,5 % des prêts, en valeur, ont été consentis à des compagnies nationales de petite ou moyenne dimension.
- Sur les 17 % restants, 178 millions d'EUR (6,5 % du total en valeur), ont été utilisés pour soutenir deux projets d'acquisition d'avions de transport régional. Le solde a été affecté à des projets portant sur l'acquisition d'avions cargo.
- Quatre des compagnies aériennes avaient engagé ou venaient d'achever un processus de refinancement ou de restructuration. La Banque pouvait alors être considérée comme ayant avalisé ces opérations. Il semble que certains autres projets étaient de pures opérations "phares", la Banque participant à un projet de prestige, concurremment avec de nombreux autres établissements financiers.
- L'une des compagnies nationales de petite ou moyenne dimension occupe une niche géographique entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale. Cette niche était traditionnellement perçue comme liée à des services moyen-courrier européens à partir de l'aéroport national utilisé comme plate-forme de correspondance. Or, l'un des projets engagés avec cette compagnie concernait le renouvellement d'appareils long-courriers.
- Un projet a été marqué par une faillite, le concours consenti par la Banque étant remboursé par la mise en jeu des garanties. Toutefois, les appareils ont été apparemment vendus à un prix proche de leur pleine valeur marchande et sont exploités dans un rôle similaire à celui qui était envisagé dans le projet initial. Dans ces conditions, on peut considérer que le projet, c'est-à-dire l'investissement dans les appareils, n'a pas été un échec économique.

La Banque a apporté son soutien à des programmes de renouvellement de flottes dans neuf des dix projets ayant fait l'objet d'une étude approfondie, ce renouvellement s'accompagnant d'une certaine expansion des capacités du fait de la dimension accrue des appareils et de leur mode d'exploitation plus efficient. Dans de nombreux cas, les appareils remplacés n'auraient pas satisfait à la réglementation relative à l'environnement au-delà de 2002.

## **1.2 Méthodologie de l'évaluation**

L'évaluation a été scindée en deux phases. La première a consisté en une étude sur dossier de quinze projets financés (prêts ou tranches de prêts signés) entre le 1<sup>er</sup> janvier 1990 et le 31 décembre 2001. Les projets devaient être matériellement achevés et opérationnels, et les prêts n'avoir pas encore été remboursés. Une sélection a alors été opérée pour constituer un ensemble représentatif du portefeuille, couvrant le plus grand nombre possible de zones géographiques et de types de projets. Ces quinze projets se répartissaient comme suit :

<b>Région</b>	<b>Nombre</b>	<b>Montant (Mio EUR)</b>
UE	13	2 668
Hors UE	2	115
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>2 783</b>

Les treize projets réalisés dans l'Union représentent 51 % du total des fonds que la Banque a affectés à l'acquisition d'aéronefs dans l'UE au cours de la période. Les concours de la Banque (2 783 millions d'EUR) représentaient 30 % du coût total des projets. L'étude a été menée à partir des dossiers des archives de la Banque et complétée par des entretiens avec de hauts responsables des départements des opérations et des projets ainsi que par des informations du domaine public. Les données et informations disponibles ont limité l'analyse à deux seulement des critères d'évaluation de la Banque – pertinence/efficacité et, dans une mesure restreinte, efficacité. Mais l'étude a aussi servi à identifier les points essentiels à analyser dans la phase suivante.

La seconde phase a consisté en une évaluation approfondie de dix des projets étudiés sur dossier, et a donné lieu à des déplacements au siège des compagnies aériennes pour des entretiens avec les personnels compétents au sujet des projets eux-mêmes et des relations entre la compagnie et la Banque. La répartition des dix projets en fonction du type de compagnie aérienne était la suivante :

- Deux projets – avec l'une des premières compagnies nationales de l'Union : entreprise privée et rentable ;
- Trois projets – avec une compagnie nationale de l'Union de taille intermédiaire : entreprise en cours de restructuration et de privatisation ;
- Un projet – avec une compagnie nationale de l'Union de taille moyenne : entreprise en cours de restructuration et de privatisation ;
- Deux projets – avec un transporteur de fret de l'Union : entreprise privée et rentable ;
- Un projet – avec une compagnie nationale de taille moyenne d'un pays non membre de l'UE, entreprise publique ;
- Un projet – avec une compagnie nationale de petite taille d'un pays non membre de l'UE, entreprise publique ;

Au cours de cette phase, les projets ont été évalués en fonction de tous les critères de la Banque : pertinence/efficacité, efficacité et viabilité à long terme, en s'attachant spécialement à l'impact sur le développement institutionnel. La performance de la Banque a également été mesurée, notamment la gestion du cycle des projets et la valeur ajoutée technique et financière.

## **2. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION**

### ***2.1 Évolutions récentes dans le secteur du transport aérien***

Les compagnies aériennes européennes et le marché du transport aérien ont connu un certain nombre de changements et de défis importants depuis le milieu des années 90, époque à laquelle avaient été instruits les premiers projets ayant fait l'objet d'une étude approfondie. La Banque a périodiquement analysé ces évolutions, le plus récemment dans une étude sectorielle réalisée en 2000, dans le but de toujours situer ses opérations de prêt dans un contexte plus large et de formuler une stratégie générale en la matière. La présente évaluation reprend et prolonge ces travaux. Les développements qui suivent s'appuient sur les principales conclusions de l'étude de 2000 et les complètent à la lumière des évolutions et des analyses les plus récentes concernant les perspectives du secteur<sup>4</sup>. Ils établissent ainsi le cadre des évaluations approfondies que l'on trouvera dans la suite du rapport.

---

<sup>4</sup> Sources: AEA, OACI, Airbus Industries, Gemini Consulting et "Airline Business"

### 2.1.1 *La structure et les stratégies concurrentielles du secteur évoluent rapidement dans l'UE*

- La déréglementation au sein de l'UE a accru le dynamisme du marché, au profit de marchés plus étroits et donc de zones moins bien desservies. Le rythme des entrées et des sorties s'est accéléré, essentiellement parmi les compagnies de petite taille, et le trafic transfrontalier à l'intérieur de l'UE a enregistré une croissance d'environ 3 % par an.
- L'élimination des obstacles à l'intérieur de l'Union et l'application des règles de concurrence communautaires a encouragé les changements dans l'organisation du secteur et favorisé la segmentation du marché:
  - Les grandes compagnies nationales de l'UE ont conclu des alliances commerciales par-delà les frontières avec des compagnies nationales hors UE, ainsi qu'avec de petites compagnies indépendantes ou régionales. Les membres de ces alliances peuvent opérer sous leur propre nom ou sous celui de l'alliance. Les compagnies qui n'appartiennent pas à ces alliances éprouveront de plus en plus de difficultés à survivre si elles ne sont pas en mesure de concurrencer les transporteurs à bas coûts.
  - Les transporteurs à bas coûts ont enregistré une croissance impressionnante. Lors de l'étude sectorielle de 2000, leur part de marché était d'environ 3 %, mais connaissait une progression exponentielle. En juillet 2003, leur part de marché était de 5 %, équivalant à une offre de sièges de 1,5 million par semaine. Jusqu'ici, la plus grande part du trafic sur ce segment correspondait à de nouveaux déplacements, sans mordre sur le trafic des compagnies exploitant des lignes régulières. Si l'UE suit les mêmes évolutions que les États-Unis, ces transporteurs pourraient capter 25 % du marché total élargi.
  - Les différences entre vols réguliers et vols affrétés ont pratiquement disparu. Les compagnies de charters peuvent désormais offrir librement leurs services, sans que ceux-ci soient liés à des prestations hôtelières ou de loisirs. De même, la distinction entre compagnies de charters et transporteurs à bas coûts tend à s'estomper, la concurrence entre ces deux types de transporteurs se faisant de plus en plus vive.
- Des alliances mondiales se sont rapidement créées pour répondre aux pressions commerciales et aux préférences de la clientèle. Ces alliances peuvent prendre diverses formes et être plus ou moins étroites, allant de l'échange de codes et du marketing commun jusqu'à des participations croisées. Les principales compagnies "nationales" de l'UE appartiennent à l'une ou l'autre de trois grandes alliances : One World (British Airways), Star Alliance (Lufthansa) et SkyTeam (Air France). Chaque alliance compte au moins un partenaire des États-Unis et un partenaire asiatique, couvrant ainsi l'ensemble de la planète. Au niveau de l'action gouvernementale, il y a un équilibre délicat à maintenir entre le soutien à accorder aux avantages économiques que ces alliances apportent au consommateur et les mesures propres à prévenir la formation de cartels. Mais, jusqu'à présent du moins, les avantages semblent encore prévaloir, et la concentration du secteur reste relativement faible à l'intérieur de l'Union. En 2002, les six membres les plus importants de l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne (AEA) détenaient ensemble 25 % environ du marché du transport de passagers de l'UE. Les autorités chargées de la concurrence dans l'UE et aux États-Unis veillent en outre à ce que soient modifiés les accords qu'ils jugent anticoncurrentiels et contraires à l'intérêt des usagers.

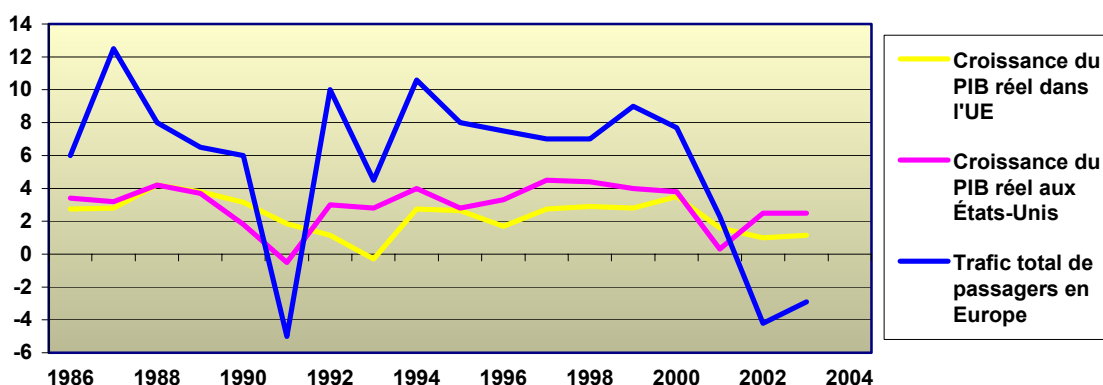
- Le fret est un complément rentable pour la plupart des compagnies de transport de passagers. Les marchandises chargées en soute sur les appareils de transport de passagers ont représenté près de la moitié du trafic mondial de fret aérien en 2002. Le transport de fret se caractérise par un faible coût marginal et nombre de compagnies aériennes ont entrepris d'en optimiser les profits en améliorant leur logistique et en mettant au point des systèmes de livraison axés sur le service au client. Cette activité devrait croître d'environ 4,7 % par an, plus vite que le transport de passagers, avec l'entrée en service d'un plus grand nombre de gros porteurs dotés d'une soute de grande capacité.
- Plus de 50 % du trafic mondial de fret est actuellement assuré par des compagnies transportant exclusivement des marchandises, qu'il s'agisse de transporteurs intégrés (DHL, UPS, p.ex.) ou d'entreprises spécialisées dans le fret aérien (Cargolux, Martinair, p.ex.). Airbus Industries estime que le trafic par avions exclusivement consacrés au transport de fret devrait progresser de 5,5 % par an en moyenne.

### 2.1.2 Une croissance forte mais irrégulière pèse sur la stabilité et la rentabilité du secteur

Les compagnies aériennes constituent un secteur de croissance, mais cette croissance est irrégulière :

- Le trafic passagers (vols intérieurs, intracommunautaires et internationaux) sur les compagnies membres de l'AEA s'est accru de 6,2 % par an en moyenne (contre 4 % environ pour l'ensemble du monde) entre 1990 et 2000 ; c'est dire qu'il a presque doublé. Toutefois, le taux de croissance annuel a varié entre moins 5 % en 1991 (guerre du Golfe) et plus de 10 % en 1992, et est fortement corrélé au rythme de l'activité économique aux États-Unis et en Europe. Le graphique ci-dessous illustre ces effets, ainsi que l'impact du 11 septembre, de l'épidémie de SARS ainsi que de l'effondrement des marchés boursiers et du ralentissement économique qui en est résulté.

**VARIATIONS ANNUELLES EN POURCENTAGE**  
Données observées et prévisions

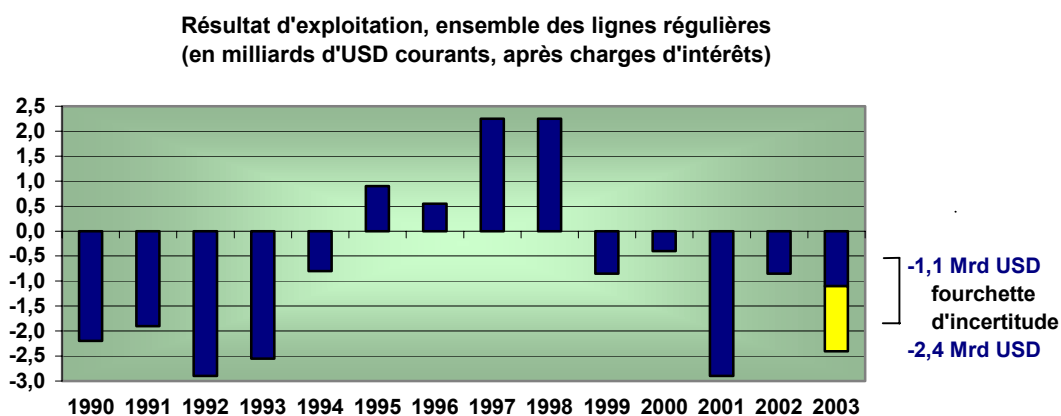


Source : AEA Yearbook 2003 (taux de croissance du PIB) et statistiques rétrospectives du trafic (passagers) de l'AEA. Estimations pour l'année 2003.

Sur le long terme, la croissance devrait persister, mais à un rythme moins soutenu et avec des fluctuations comme auparavant. Le trafic international de passagers sur des transporteurs de l'UE devrait progresser de 4 - 5 % par an dans les dix

prochaines années et le trafic intérieur de l'Union croître de 3 % à 4 % par an, l'infléchissement de la courbe de croissance s'expliquant, entre autres, par un début de saturation du marché et par l'amélioration des transports de surface à l'intérieur de l'Union.

- La rentabilité des compagnies aériennes dépend des taux d'utilisation des appareils, des rendements et des coûts. Les rendements et les coûts sont fonction de l'environnement économique et de l'efficacité de la gestion. La relation entre ces paramètres est mesurée par le coefficient de remplissage<sup>5</sup>, dont le point d'équilibre est un indicateur important pour le secteur. Le coefficient de remplissage des compagnies aériennes membres de l'AEA n'a été supérieur au point d'équilibre que sur trois ans, entre 1991 et 2001.



Source: AEA Yearbook 2003

Il est frappant de constater que, sur une période de quatorze ans, le secteur dans son ensemble n'a été bénéficiaire que pendant quatre années. Une branche d'activité qui enregistre des pertes cumulées sur treize ans ne peut subsister sur le long terme en l'absence d'une restructuration radicale. Diverses voies sont offertes pour améliorer la rentabilité : accroître les rendements par unité de charge<sup>6</sup>, augmenter le coefficient de remplissage, intensifier l'utilisation des appareils, ou diminuer les coûts :

- Il s'est avéré difficile d'augmenter les rendements par unité de charge. Le trafic à faible rendement a progressé à un rythme beaucoup plus rapide que le trafic à rendement élevé, ce qui a conduit à une dégradation des rendements moyens.
- Il n'est guère possible d'augmenter encore l'utilisation des appareils. Le coefficient moyen de remplissage de l'AEA a atteint 69,2 % à son maximum et la plupart des compagnies aériennes de l'UE sont aujourd'hui proches de ce chiffre. Pour renforcer l'utilisation, il faudrait soit réduire la densité des réseaux et recentrer l'activité sur le trafic long courrier, soit revoir radicalement le modèle d'entreprise pour le trafic court et moyen courrier.
- La billetterie et les frais de commercialisation absorbent 17 % des dépenses totales, le stationnement et les opérations au sol 17 %, les appareils 12 %, les équipages 13 %, la maintenance 9 % et les services aux passagers, le carburant et les redevances aéroportuaires 7 % chacun. Les compagnies s'emploient à réduire tous

<sup>5</sup> Rapport des recettes totales par tonne-km effectivement parcourue (passagers/fret) au total des tonnes-km disponibles effectivement parcourues.

<sup>6</sup> Indicateur exprimé en kilos et combinant passagers et fret. Un passager égale 100 kg.

ces coûts sans compromettre la sécurité et la qualité du service. Selon certaines estimations, les alliances pourraient permettre jusqu'à 20 % d'économies.

Pour un transporteur, la capacité de gérer l'utilisation de ses capacités, de maîtriser ses coûts et de réagir rapidement à des chocs exogènes est donc la clé du succès commercial. Une étude de l'AEA analysant les ratios financiers d'un échantillon de 28 compagnies aériennes européennes de taille différente entre 1992 et 2001 a fait apparaître que la taille est certes importante, mais que les déterminants essentiels du succès sont l'efficacité de la gestion et la qualité du modèle d'entreprise.

### *2.1.3 L'évolution du cadre réglementaire et ses conséquences pour les compagnies aériennes de l'UE*

Au sein de l'UE, la responsabilité du cadre réglementaire est progressivement passée des États nations à la Communauté. A quelques exceptions près, la question des aides d'État est aujourd'hui pour l'essentiel résolue et l'on peut affirmer que le programme d'élimination progressive des aides publiques mis en œuvre par la Commission européenne a atteint son but. En outre, les mesures de déréglementation du transport aérien évoquées plus haut ne font que commencer à faire sentir pleinement leurs effets. Le troisième paquet de libéralisation de la Commission et une application plus énergique des règles de la concurrence ont sans conteste accru la compétitivité du secteur et élargi les choix offerts aux usagers. Ils ont aussi permis aux États membres de renoncer plus facilement au statut d'entreprise publique et à la notion de compagnie nationale protégée. Il subsiste quelques vestiges de l'influence étatique, par exemple les actions "spécifiques" et les restrictions aux prises de contrôle, mais la tendance est à la diminution des interventions. Cependant, le droit d'assurer des services de transport aérien entre deux pays est traditionnellement régi par des accords bilatéraux conclus entre les gouvernements concernés. Une déréglementation complète demeure impossible tant que ces accords bilatéraux continuent de limiter la liberté des transporteurs de l'Union d'entrer sur un marché ou de s'en dégager, et de freiner les fusions et acquisitions internationales, et que subsistent d'autres facteurs influant sur l'efficacité économique et la réalité de la concurrence. Le fait le plus important à cet égard est l'arrêt de la Cour de justice européenne de novembre 2002 selon lequel les clauses de nationalité prévues dans les accords bilatéraux avec les États-Unis contreviennent au principe de liberté d'établissement consacré par le Traité de l'UE. Bien que l'interprétation précise de la portée à donner à l'arrêt de la Cour fasse encore l'objet de débats, il n'est pas contesté que toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.

Cela a des conséquences économiques importantes sur le long terme :

- Les clauses de nationalité figurant dans les accords bilatéraux devront être éliminées.
- La notion et la position économique privilégiée de compagnie aérienne nationale va disparaître.
- Les membres des alliances devront faire preuve de beaucoup plus de dynamisme du fait que toute compagnie aérienne de l'UE pourra exploiter une ligne à partir de tout aéroport européen à destination de n'importe quel pays tiers. De surcroît, il sera beaucoup plus facile de créer une plate-forme de correspondance ou un terminus dans un aéroport disposant de capacités inemployées, sans avoir à tenir compte des droits de trafic bilatéraux.

- La probabilité de restructurations et de consolidations dans le secteur ira croissant, certaines compagnies nationales se trouvant dans l'impossibilité de poursuivre leur activité sous leur forme présente.
- La segmentation des marchés du transport aérien pourrait beaucoup s'accroître, certains opérateurs jouissant d'un avantage comparatif sur un marché donné en s'y installant, quelle que soit leur nationalité.
- C'est aux autorités de l'UE qu'il appartiendra de veiller à ce que ce processus soit équitable et conduise à terme à un résultat bénéfique pour l'utilisateur.

Il n'est pas possible de prédire la forme précise et la durée du processus de changement structurel, mais les précédents observés dans l'UE et aux États-Unis laissent prévoir une évolution progressive plutôt qu'une révolution brutale. Il est cependant clair que les facteurs qui poussent le secteur à accroître constamment son rapport coût-efficacité rendront inévitables sa réorganisation et une révision de la manière dont ses activités sont exercées.

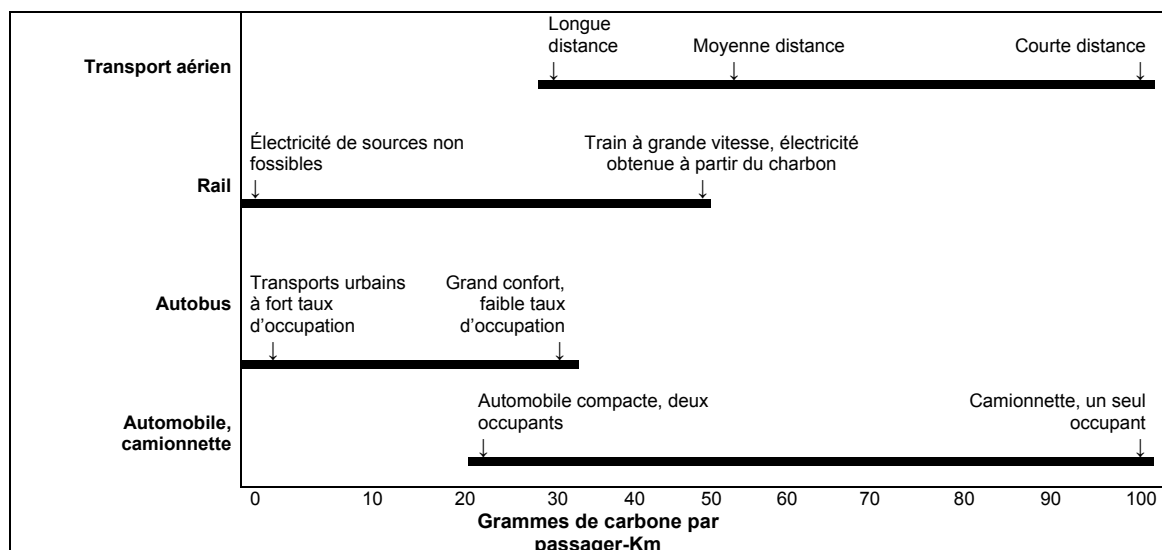
#### 2.1.4 *Obstacles potentiels à la croissance et à la réorganisation du secteur*

Si l'objectif poursuivi est de renforcer la concurrence, il sera nécessaire d'adopter des politiques et des mesures nouvelles. Outre les points indiqués ci-dessus, il faudra abaisser les obstacles à l'entrée qui subsistent. Autrement dit, il faudra apporter une solution aux problèmes essentiels que posent les contraintes de capacité et l'attribution des créneaux sur les plates-formes de correspondance, ainsi qu'une réponse rationnelle aux préoccupations environnementales.

- **Contraintes pesant sur les capacités.** Les retards dus aux encombrements entraînent des coûts estimés à 2,5 milliards d'EUR par an et en progression constante. De plus en plus nombreux sont ceux qui estiment qu'il est possible de gérer cette situation grâce à une utilisation plus efficace de l'espace aérien et des réseaux d'aéroports existants, faisant appel à de nouvelles solutions technologiques et de gestion et, là où il en est besoin, au développement des réseaux de transport aérien et à leur mise en correspondance avec d'autres modes de transport, notamment le rail.
- **Domination des plates-formes de correspondance.** Les contraintes de capacité font qu'il est difficile pour de nouvelles compagnies de prendre pied sur un marché local donné, d'autant que les compagnies en place ont le droit de conserver leurs créneaux d'atterrissage d'une saison de trafic à l'autre. En outre, c'est encore à l'échelle des pays que s'organise le transport aérien et les grandes plates-formes de correspondance restent dominées par le transporteur national. Cela tend à favoriser le *statu quo*, à exclure les nouveaux arrivants des marchés les plus lucratifs, et donc à freiner toute concurrence réelle.
- **Contraintes d'ordre environnemental.** Il existe une forte mobilisation environnementale contre le transport aérien, fondée essentiellement sur le niveau des émissions de gaz. Il est vrai également que les nuisances sonores sont un problème grave pour les populations résidant à proximité des aéroports. Toutefois, la politique de l'UE ne vise pas à réduire l'utilisation du transport aérien, elle vise à limiter ses impacts sur l'environnement. L'adhésion de la Banque à cette approche est attestée par les objectifs des projets qu'elle soutient. Pour situer le transport aérien dans une juste perspective, il convient de noter que celui-ci n'est à l'origine

que de 2 % environ<sup>7</sup> de toutes les émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'utilisation de combustibles fossiles. Si le trafic aérien croît au rythme de 5 % par an jusqu'en 2050, sa part estimée dans le total des émissions de CO<sub>2</sub> d'origine humaine n'atteindra que 3 %<sup>6</sup>. Les avions n'émettent pratiquement plus d'oxyde de carbone ni d'hydrocarbures imbrûlés depuis la mise en service de moteurs à réaction plus propres. Mais la comparaison des émissions par passager-km donne une image plus parlante :

Comparaison des émissions de carbone<sup>8</sup> (par passager-km)



Le graphique montre que les émissions les plus faibles sont fonction de la distance à parcourir et, plus encore, du taux d'occupation. L'opposition, pour des motifs environnementaux, au transport aérien n'est pas entièrement convaincante. Le transport aérien soutient bien la comparaison avec d'autres modes de transport sur de longues distances, moins bien sur de courtes distances.

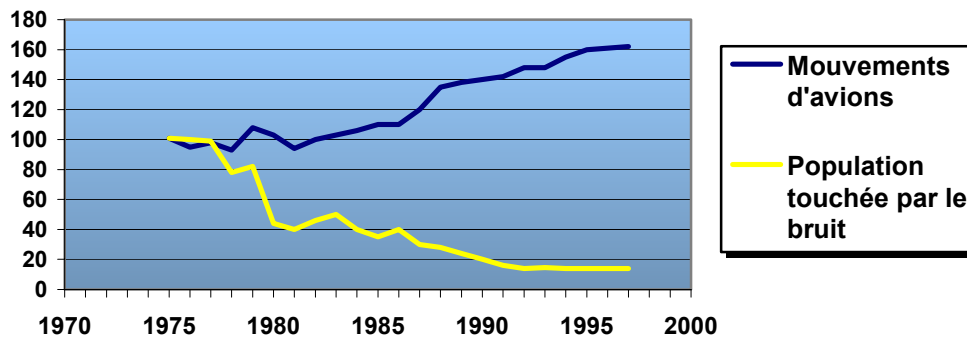
Le transport aérien est aussi une source locale de pollution sonore, même si son impact a été considérablement réduit. L'introduction de normes rigoureuses d'émissions acoustiques et la mise en service d'appareils moins bruyants à laquelle elle a conduit, ainsi que l'adoption de règles d'exploitation visant à limiter le bruit ont sensiblement abaissé le nombre de personnes touchées par les nuisances sonores des avions, comme le montre le graphique suivant pour l'aéroport d'Heathrow :

<sup>7</sup> "L'aviation et l'atmosphère planétaire", Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

<sup>8</sup> "L'aviation et l'atmosphère planétaire", Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Chiffres calculés sur la base des taux typiques d'occupation.



**Population d'Heathrow touchée par le bruit  
Pourcentage par rapport à 1974**



Source: Aviation & the Environment

### 2.1.5 Conséquences pour la Banque

Il est généralement admis que le transport aérien connaît un excédent de capacité en Europe, mais les vues divergent sur les capacités qui sont effectivement nécessaires. Pour des raisons de concurrence et d'attribution des créneaux, les compagnies aériennes répugnent à réduire leurs capacités et les caractéristiques réelles ou perçues de la demande de services à courte distance entraînent une utilisation sous-optimale d'un large éventail d'actifs et de ressources. Les interventions futures de la BEI dans le secteur seront influencées par les facteurs suivants :

- **Instabilité croissante du secteur.** La conjonction d'une structure fragmentée, d'une capacité excédentaire, de nouvelles menaces concurrentielles et de la disparition des protections et subventions traditionnelles conduira probablement à une consolidation du secteur. La question que ce processus pose aux compagnies aériennes comme à la Banque est celle de savoir s'il sera cohérent ou chaotique. Une évolution cohérente, par exemple par le biais de prises de contrôle concertées, de réductions progressives d'effectifs et d'équipements, ne créerait pas de menace pour l'encours des prêts de la Banque ni pour les garants. Par contre, le scénario chaotique – prises de contrôle hostiles, liquidations, brusque chute des prix des appareils sur le marché de l'occasion, etc. – pourrait avoir de lourdes conséquences. Cette question appelle une analyse approfondie des risques de marché et d'entreprise et le recours à des instruments propres à atténuer ces risques. Lors de l'examen d'opérations nouvelles dans le secteur, la viabilité à long terme de la compagnie sera plus importante que le taux de rentabilité financière interne du projet.
- **Segmentation du marché.** La déréglementation engagée dans l'Union apporte des avantages aux usagers en renforçant la concurrence et en ouvrant de nouvelles possibilités commerciales. L'étude sectorielle de 2000 présentait les compagnies aériennes régionales comme des clients potentiels. La Banque devrait s'y intéresser activement, ainsi qu'aux compagnies à bas coûts.
- **Alliances mondiales.** Les alliances mondiales continueront de dominer les transports intercontinentaux. La Banque doit soutenir les compagnies de l'Union

membres de ces alliances et les aider à améliorer leur productivité et leur compétitivité.

- **Élimination des contraintes.** L'encombrement actuel de l'espace aérien et des aéroports résulte d'un ensemble complexe de facteurs et de contraintes d'ordre matériel, réglementaire et administratif, sur lesquels la Banque n'a ni le mandat ni les moyens d'agir. Cependant, lorsque les autorités compétentes auront résolu ces questions, la Banque devrait envisager d'intensifier son assistance en ce domaine. Une action en ce sens renforcerait la productivité des compagnies européennes et encouragerait la concurrence par l'entrée de nouveaux acteurs exploitant des créneaux d'aéroport libérés.

## 2.2 *Les appareils inclus dans le portefeuille de la Banque*

L'idée a été avancée que la Banque devrait soutenir activement les avionneurs européens. La Banque a, pour sa part, estimé qu'elle devait financer les appareils les mieux adaptés pour la compagnie et le projet considérés. Au cours de la période à l'examen, elle a financé des appareils fabriqués par sept constructeurs :

<b>Constructeur</b>	<b>Origine</b>	<b>Nombre d'appareils</b>	<b>Pourcentage du total des prêts</b>
Boeing*	E-U	213	57 %
Airbus	UE	168	39 %
Bombardier	Canada	13	<1 %
AVRO	R-U	12	<1 %
ATR	UE	11	<1 %
Canadair	Canada	4	<1 %
Fokker	Pays-Bas	4	<1 %

\* Y compris 72 appareils de McDonnell Douglas, société absorbée par Boeing en 1997.

Ces chiffres doivent être maniés avec précaution, car certains projets portaient sur un nombre important d'avions dont la Banque ne finançait qu'une fraction relativement faible du coût total. Or, aucun élément ne permet d'affirmer l'existence d'une quelconque préférence en ce qui concerne l'origine des appareils, ce qui est une position normale pour la Banque. Cependant, la présence accrue d'Airbus Industries sur le marché mondial et la forte demande d'appareils de transport régional de moindre capacité (Bombardier, Embraer) permet d'escompter une répartition plus équilibrée des opérations de financement.

### 3 PERTINENCE/EFFICACITÉ DES PROJETS

#### 3.1 Contribution des projets aux objectifs

##### 3.1.1 Objectifs de l'UE et politiques de la BEI

Les politiques de la BEI reflètent les objectifs de l'UE, dont quatre s'appliquent, pour ce qui concerne les prêts à l'intérieur de l'Union, au secteur du transport aérien :

**Impact sur l'environnement :** dans tous les cas, les nouveaux avions avaient un niveau d'émissions nettement inférieur à celui des appareils qu'ils étaient appelés à remplacer. Dans trois projets, les nouveaux appareils se substituaient à des avions qui auraient été à brève échéance interdits d'exploitation à l'intérieur de l'UE. Voir aussi le point 4.2.

**Compétitivité internationale :** six des neuf projets concernaient des avions long courrier et les nouveaux appareils se caractérisaient par des coûts globaux d'exploitation plus faibles, un moindre coût par siège-kilomètre (ou tonne-kilomètre) parcouru et par une plus grande disponibilité. Tous ces projets étaient donc pertinents au regard de cet objectif.

**Développement régional :** trois projets portaient sur des appareils de transport régional à courte distance. Les nouveaux avions achetés offraient les mêmes économies que les long-courriers mentionnés ci-dessus. Les projets réalisés avec ces compagnies nationales étaient donc pertinents au regard de la politique de développement régional.

**Renforcement de la concurrence :** l'analyse du portefeuille présentée au point 3.1.1 montre que la Banque ne cherchait pas à encourager la concurrence pendant la période considérée et n'a donc exercé que peu d'influence sur cet objectif. Son action a tendu à renforcer le *statu quo* du fait qu'elle a financé des compagnies nationales bien établies plutôt que soutenu de nouveaux arrivants sur le marché, ou cherché à ralentir les désengagements du marché. Le portefeuille de la Banque comporte des lacunes importantes : transporteurs à bas coûts, transporteurs long-courriers autres que les compagnies aériennes nationales et, à un moindre degré, transporteurs régionaux. La Banque ne peut évidemment financer que les compagnies qui le souhaitent, et elle a tenté sans succès de financer des transporteurs à bas coûts. Il lui faudra examiner pour quelles raisons ses financements n'intéressent pas ces derniers, plutôt que de continuer à renforcer des positions dominantes.

Un projet concernait un pays partenaire dont les objectifs principaux étaient la création de liaisons aériennes avec l'UE et le développement économique. Ce projet soutenait pleinement les politiques correspondantes.

##### 3.1.2 Objectifs nationaux

Sur les six compagnies aériennes bénéficiaires des dix projets, quatre étaient des entreprises publiques au moment de l'instruction et une cinquième était une ancienne entreprise publique occupant encore une position dominante dans le secteur. La sixième était spécialisée dans le transport de fret et avait toujours appartenu au secteur privé, mais elle avait aussi une forte position sur le marché. Dans tous les cas, l'intérêt des compagnies aériennes et l'intérêt national étaient donc étroitement liés, si bien que l'on peut considérer que tous les investissements correspondaient à la politique nationale. Cela est particulièrement vrai pour les compagnies aériennes publiques : cinq projets, concernant trois de ces compagnies, étaient un élément d'un processus plus large de restructuration visant à en préparer la privatisation. Les projets de la Banque étaient donc dans tous les cas pertinents au regard des politiques nationales.

## 3.2 *Performance au niveau de l'exécution*

### 3.2.1 *Définition des projets*

Pour les grandes compagnies aériennes, le renouvellement de la flotte est un processus continu ; dans le secteur, un contrat d'achat est une transaction qui peut s'étendre sur plusieurs années, couvrir divers types d'avions et comporter des degrés différents de certitude : commande ferme, option, lettre d'intention, etc. De ce fait, il peut être difficile de définir un projet, au sens de la description technique annexée aux contrats de prêt de la Banque. Les avions sont des produits standard qui doivent respecter des normes indépendantes de navigabilité avant d'entrer en production et qui admettent des modifications mineures pour répondre aux besoins des différents clients. Le point essentiel pour l'acquéreur est de déterminer le nombre et le type des appareils correspondant à ses besoins.

Dans le domaine du transport aérien, la définition d'un projet d'acquisition fait intervenir quatre paramètres fondamentaux : le type d'avion, le nombre d'appareils, la capacité et les traits communs à une famille d'appareils. Les trois premiers paramètres se comprennent facilement, mais le quatrième, s'il est moins évident, est cependant très important. Les compagnies aériennes peuvent réaliser des gains substantiels en utilisant uniquement les appareils d'un même fournisseur :

- Économies à l'achat du fait de commandes importantes à un seul constructeur (jusqu'à 50 % du tarif normal) ;
- Réduction des frais de maintenance et de consommables grâce à l'harmonisation du type d'appareil ;
- Interchangeabilité des appareils d'une destination à l'autre ;
- Utilisation plus intensive/souplesse pour l'affectation des pilotes grâce à une qualification plus facile.

Presque toutes les compagnies aériennes à bas coûts non seulement font appel à un constructeur unique, mais aussi exploitent un seul type d'appareil de ce constructeur.

Dans un seul des projets ayant fait l'objet d'une étude approfondie il est apparu que le choix initial de la compagnie était inadéquat : voir point 5.1. Parmi les opérations étudiées sur dossier, PJ a considéré que les appareils proposés par une compagnie dans le cadre d'un projet ultérieur étaient inappropriés et la Banque a refusé d'en financer l'acquisition. Cette compagnie a plus tard été mise en liquidation.

Pour neuf des dix projets étudiés, l'acquisition s'est déroulée comme prévu par la définition du projet. S'agissant du projet restant, la compagnie a signé un contrat de prêt avec la Banque pour l'acquisition de cinq appareils, mais quatre d'entre eux ont en fait été fournis dans le cadre d'un contrat de crédit-bail. Cet état de fait a conduit à revoir la description technique entre l'approbation du projet et la signature du prêt.

### 3.2.2 *Calendrier*

Toutes les compagnies aériennes considérées disposaient d'une bonne compétence technique, et l'achat d'avions est un processus qui ne soulève pas de difficultés particulières. Les appareils ont été livrés à la date prévue dans huit des dix projets. Dans l'un des autres projets, la livraison d'un appareil a été retardée de quelques mois en raison d'une difficulté survenue dans le montage financier, alors que, dans le dernier projet, un des cinq appareils a été livré avec un retard de quelques mois seulement.

Cette très bonne performance au niveau de l'exécution s'explique en partie par la nature de l'activité des constructeurs. Les calendriers de production sont planifiés des années à l'avance et les dates de livraison peuvent être prévues avec un haut degré de précision. Dans tous les cas, les commandes avaient été passées longtemps à l'avance (voir point 3.2.1), et le plus souvent bien avant que la Banque intervienne dans le projet.

### 3.2.3 *Coût des projets*

Pour les raisons indiquées aux sections 3.2.1 et 3.2.2, le coût des projets est lui aussi connu longtemps à l'avance. Un chiffrage exact, fondé sur le montant du contrat initial et des provisions connues pour hausse des prix, est habituellement disponible au moment de l'instruction. Le seul cas pour lequel un écart important entre les coûts prévisionnels et les coûts effectifs a été constaté est celui du projet mentionné en 3.2.1, et cet écart n'a rien à voir avec le coût des appareils.

### 3.2.4 *Structure des prêts et des sûretés*

La Banque a accepté tout un éventail de structures de financement, dont certaines étaient novatrices et dont l'une a reçu une récompense internationale des milieux financiers. Les projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie font apparaître une grande diversité d'emprunteurs : un gouvernement national, une banque d'État, des banques intermédiaires, un groupement de compagnies aériennes et de banques intermédiaires, et des sociétés à finalité spécifique ayant par la suite loué les appareils à la compagnie aérienne.

La Banque a financé aussi bien de grands projets que des projets de petite dimension, avec un degré variable de participation au coût total des projets. Elle a également accepté des formes de sûreté très diverses, à savoir

- **Prêt unique à une compagnie signataire unique :** dans le seul projet de ce type, il a été considéré que les appareils constituaient une garantie suffisante pour une partie substantielle du prêt. Un remboursement partiel aurait été exigé si la valeur des appareils tombait en dessous de 125 % du solde du prêt, et la Banque a demandé que l'évaluation des appareils soit réalisée par des experts indépendants.
- **Prêts à des intermédiaires financiers signataires uniques :** dans un projet, des banques signataires uniques ont servi d'intermédiaires pour 75 % de la valeur des prêts, alors que dans un second projet avec la même compagnie aérienne, on est passé d'une garantie bancaire à une sûreté hypothécaire couvrant 125 % de la valeur du prêt en 2002 sur l'une des tranches.
- **Prêt à une compagnie aérienne signataire unique :** le reste du prêt (25 %) du projet précédent a été consenti sur la base d'une signature unique, garantie par des hypothèques sur les appareils.
- **Garanties bancaires :** les prêts à des sociétés à finalité spécifique ont été consentis sur garantie d'établissements financiers ayant l'agrément de la Banque, complétée dans deux cas par une cession de créances sur lesdites sociétés.

Il ressort de ce qui précède que la Banque prend régulièrement un gage sur les avions dans le cadre du dispositif de sûreté, mais non à titre de garantie de premier rang, sauf dans deux cas pour lesquels un prêt à signature unique couvre une partie du projet. La majorité des prêts sont garantis par des banques de premier rang.

La durée des prêts est habituellement longue : 12 à 18 ans pour les prêts à amortissement linéaire, proportionnellement plus courte pour les prêts à remboursement forfaitaire final. Les différés d'amortissement variaient de zéro à cinq ans. La durée du crédit était voisine,

sans jamais la dépasser, de la vie économique utile des actifs financés, et variait selon le type d'appareil. Cette longue durée pourrait être l'un des principaux facteurs qui font de la Banque une source attractive de financement pour le type d'opération considéré. La plupart des prêts consentis dans la seconde moitié de la période étaient à taux variable. Les prêts antérieurs étaient généralement à taux fixe, et d'un niveau élevé par rapport aux taux actuels.

## **4 PERFORMANCE DES PROJETS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ANALYSE APPROFONDIE**

### **4.1 Performance opérationnelle et TRE**

À une exception près, tous les appareils étaient initialement destinés à remplacer des appareils existants, ces opérations ayant d'ailleurs entraîné un certain accroissement des capacités dû à l'augmentation du nombre de sièges et de la disponibilité. Le but premier des investissements était de réduire les coûts plutôt que d'augmenter les recettes, et toutes les compagnies aériennes ont indiqué que les avantages prévus lors de l'instruction s'étaient pleinement concrétisés. Cela est conforme à la nature des avions en tant qu'actifs générateurs de recettes. Les économies à attendre en termes de moindre consommation de carburant, de maintenance, etc. sont spécifiées à l'avance et garanties. Le risque opérationnel est donc très faible.

Les rapports de PJ présupposent ou affirment expressément que le marché du transport aérien est libéralisé, exempt de contrôles sur les intrants et les extrants, et que, par conséquent, le taux de rentabilité financière interne est un substitut acceptable du taux de rentabilité économique interne. Cela constitue l'approche la plus commode, malgré l'existence de certaines distorsions, par exemple :

- Répartition et tarification biaisées des créneaux d'atterrissage;
- Les coûts économiques des nuisances sonores et des émissions sont en grande partie supportés par le public et non par les compagnies aériennes;
- Les compagnies nationales ont acquis des droits bilatéraux préférentiels;
- Le désengagement du marché peut comporter des difficultés.

On peut cependant considérer que l'impact de ces distorsions est faible.

La méthode appliquée pour les projections financières a été identique pour les dix projets puisque, à une exception près, les opérations avaient pour but de remplacer un ensemble ancien d'actifs par un ensemble nouveau. Certaines variations de détail ont cependant été observées d'un projet à l'autre, en fonction de la situation propre des diverses compagnies aériennes. Le cash-flow différentiel (avec et sans le projet) a été calculé et rapporté au coût du projet, déduction faite des recettes tirées de la cession des actifs anciens.

Les taux de rentabilité financière interne (TRFI), ex ante et donc les taux de rentabilité économique interne (TREI), affichent de fortes variations selon les projets et les compagnies aériennes. Dans de nombreux cas, ces taux ex ante sont extrêmement sensibles aux variations des quatre paramètres que sont le trafic, le rendement, la capacité et le coût unitaire, mais le degré de sensibilité varie considérablement selon les compagnies et les projets.

Projet	TRFI/TREI Ex ante (%)	Projet	TRFI/TREI Ex ante (%)
A	9,0	F	15,0
B	10,5	G	15,0
C	6,5	H	7,7
D	4,6	I	14,0
E	7,5	J	27,3

Il apparaît que les projets ont dégagé une forte rentabilité marginale, alors que les compagnies aériennes ont continué d'enregistrer une rentabilité limitée ou même de subir des pertes au cours de la période. Cependant, chaque projet a bien un impact sur la rentabilité globale du transporteur. Pour paraphraser une observation typique des rapports de fin de travaux, *“cette compagnie aérienne souffre et a souffert d'une faible rentabilité et/ou de pertes depuis le 11 septembre, mais nous pensons qu'en l'absence du projet, sa situation aurait été pire encore”*.

En raison du manque de données concernant les appareils spécifiquement "BEI", il n'a été possible de calculer le TRFI ex post des projets que pour deux compagnies aériennes, l'une et l'autre de petite taille. La première dispose d'une flotte homogène, et la performance des appareils évolue parallèlement à celle de la compagnie dans son ensemble. C'est le seul cas dans lequel la performance ex post correspond aux prévisions ex ante. Dans le second cas, les appareils financés par la Banque devaient être utilisés pour desservir la quasi-totalité des routes régionales de la compagnie, pour lesquelles on disposait de données sur les recettes et les coûts. Malheureusement, ces appareils ont été victimes d'un recul des taux d'utilisation et leur exploitation est déficitaire. Pour aggraver les choses, la direction de la compagnie a décidé de modifier leur affectation pour limiter les pertes totales de l'entreprise, aux dépens de la rentabilité sur les destinations que devaient desservir les appareils "BEI". Pour les autres compagnies aériennes, étant donné que les taux d'utilisation ex post correspondent aux prévisions ex ante et que les avantages attendus se sont concrétisés (voir point 4.1.2), les TREI prévus auront été atteints.

#### ***4.2 Viabilité à long terme des projets : impact sur le développement institutionnel, viabilité technique, environnementale et financière***

**Impact sur le développement institutionnel** : toutes les compagnies aériennes ayant bénéficié d'un prêt étaient techniquement compétentes sur le plan opérationnel et, en dehors d'actions de formation et de simulateurs de vols inclus dans certains projets, n'en auront retiré aucun avantage direct sur le plan institutionnel. Toutefois, les investissements de la Banque au cours de la période considérée doivent être resitués dans leur contexte, celui d'une déréglementation progressive, de la libéralisation du marché et d'une migration générale des compagnies aériennes du secteur public vers le secteur privé (voir point 2.1). Trois des compagnies aériennes étaient en cours de restructuration en vue de leur privatisation. Cette opération a été menée à bon terme dans deux cas, et les compagnies ont atteint leur seuil de rentabilité financière ou sont sur le point de le faire. Bien que la Banque n'ait pas eu d'influence directe, sa présence et son soutien ont indirectement contribué à ces évolutions. Dans le troisième cas, les pertes enregistrées sont substantielles et la compagnie devra recevoir le soutien des pouvoirs publics pendant au moins l'avenir prévisible. Dans ce cas, comme dans un autre, la Banque a bien tenté

d'exercer une influence positive, mais les mesures prises par la direction de la compagnie ont réduit à néant les avantages potentiels de l'opération.

Enfin deux projets (I & J) ont été notés comme satisfaisants, alors que la mention "sans objet" aurait été plus justifiée.

**Aspects techniques :** tous les avions sont soumis à un régime de maintenance approuvé et réglementé, qui doit être mise en oeuvre dans des ateliers agréés. La viabilité matérielle ne devrait donc pas poser de problème.

**Aspects environnementaux :** tous les rapports d'instruction renfermaient une fiche récapitulative des problèmes d'environnement, indiquant en détail les domaines d'impact, les effets et les risques, les mesures d'atténuation, la gravité des incidences et formulant des observations et conclusions. De nombreuses références étaient faites à des dispositions réglementaires comme le titre 36 du Règlement fédéral sur les achats publics des États-Unis (FAR 36), l'Annexe 16, chapitre 3 de la Convention de l'OACI et la Directive CE 89-0629. La Banque a aussi soulevé la question des progrès des compagnies aériennes dans la mise en oeuvre de programmes formels de gestion de l'environnement, tels que prévus par la norme ISO 14001. Au moment de l'investissement, tous les appareils financés par la BEI étaient pleinement conformes à toutes les normes environnementales en vigueur et en préparation.

La Banque n'a pas tenté de chiffrer en termes économiques l'avantage environnemental des projets, ni l'atténuation des coûts environnementaux, mais les avantages environnementaux attendus au stade de l'instruction auront été concrétisés.

**Aspects financiers :** malgré les difficultés commerciales récentes, trois des quatre compagnies aériennes de l'UE ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie sont rentables, et la quatrième est en voie de le devenir à l'issue d'une restructuration. Si ce résultat peut être maintenu, les huit projets concernant ces entreprises devraient être viables financièrement. Toutefois, l'accentuation de la concurrence pourrait réduire les marges et créer un environnement d'exploitation plus difficile.

L'une des compagnies aériennes hors UE est une entreprise publique qui est déficitaire depuis de nombreuses années. Le gouvernement a l'intention de la privatiser et a pris l'engagement d'en couvrir les pertes jusqu'en 2004. Toutefois, cet engagement reposait sur l'hypothèse que les pertes seraient ramenées à zéro. Les pertes ont bien été réduites, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du chiffre d'affaires, mais il a été récemment annoncé que la compagnie allait acquérir un certain nombre de nouveaux appareils, à la demande semble-t-il du gouvernement. Ces avions ne sont pas nécessaires au regard des activités actuelles et les pertes recommenceront à s'accroître si la compagnie réalise effectivement ces acquisitions. Si tel était le cas, sa viabilité à long terme serait compromise.

La seconde compagnie aérienne hors UE, qui est également une entreprise d'État, publie des comptes extrêmement simplifiés attestant de sa rentabilité depuis de nombreuses années. Mais la presse spécialisée a signalé une perte très importante pour l'exercice financier 2002. Les chiffres officiels ne sont pas encore disponibles. Le fait que la compagnie n'ait pas jusqu'ici communiqué ses comptes à la Banque et l'opacité des informations publiées ne facilitent pas l'appréciation de sa situation financière réelle. Si les pertes signalées sont temporaires, il est presque certain que le gouvernement apportera un soutien à court terme : les activités devraient dégager des bénéfices intrinsèques et la compagnie est techniquement compétente. Elle pâtit cependant des faiblesses de sa gestion stratégique, qui pourraient contrarier l'amélioration de ses résultats financiers. En



conclusion, la compagnie est en danger, mais probablement viable, du moins sur le court terme.

### 4.3 Notation de la performance des projets

Critère	Notation			
	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Mauvais
Pertinence/Efficacité	5	5	0	0
Efficience	2	7	0	1
Viabilité	6	2	2	0
IDI*	0	8	2	0
<b>Notation globale</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>

\* Impact sur le développement institutionnel

On trouvera à l'Appendice I un tableau récapitulatif des notations.

Globalement, huit des dix projets étudiés sont satisfaisants ou bons. Ce résultat est en partie imputable à la nature des actifs et de l'environnement opérationnel, qui rend très probable une bonne notation des projets en matière d'efficacité et de viabilité. Si l'on rapproche les conclusions de l'évaluation des rapports de fin de travaux (RFT), on remarque un projet pour lequel les différences d'appréciation sont importantes. Le RFT concernant ce projet a été rédigé peu de temps après son achèvement matériel, et le projet avait été jugé bon, alors que la notation donnée lors de l'évaluation a été 'insatisfaisant'. En fait, les deux jugements se justifient parce que les problèmes ne sont apparus qu'après la rédaction du RFT. Cela souligne l'une des différences entre les rapports de fin de travaux et l'évaluation.

Le risque majeur pour toutes ces compagnies aériennes se situe du côté du marché et concerne l'instabilité de la demande, les excédents de capacité et la vigueur concurrentielle des nouveaux arrivants. La mise en perspective de ces trois éléments pour les huit projets réalisés par les quatre compagnies de transport de passagers appelle les considérations suivantes:

**Instabilité de la demande :** la question qui se pose n'est pas simplement celle de l'efficience des projets de la Banque, mais celle de leur résilience. Il est clair qu'une compagnie importante, correctement capitalisée et bénéficiant d'une position solide et diversifiée sur le marché est la mieux placée pour résister à ces perturbations, et c'est en général à ce type de projet que la Banque a apporté son concours.

**Excédents de capacité :** la croissance du marché n'a pas complètement éliminé les excédents de capacité. Ces capacités ne sont pas toutes actuellement utilisées, mais elles sont toutes disponibles à relativement bref délai, et les compagnies aériennes en supportent encore le coût. Parallèlement, la libéralisation et la déréglementation du transport aérien progressent. Tout cela donne à penser que l'on se dirige vers une consolidation du secteur dans les années à venir. En termes plus simples, un certain nombre de compagnies nationales sont appelées à disparaître par le jeu des fusions, des prises de contrôle ou des faillites. Sauf dans un cas peut-être, toutes les compagnies aériennes financées par la Banque continueront d'exister ou subiront des changements allant dans un sens qui présente de l'intérêt pour celle-ci.

**Nouveaux arrivants :** les nouveaux arrivants représentent une menace pour les compagnies nationales, non seulement parce que ce sont des concurrents, mais aussi parce

que la génération actuelle de jeunes compagnies utilisent des armes auxquelles le marché traditionnel n'est pas accoutumé. Elles offrent un produit différent : des sièges à bas coût et à service restreint – une sorte de service d'autobus volant. Elles utilisent des canaux de vente et de distribution différents : les lignes téléphoniques spéciales et l'Internet, et non plus des bureaux en centre-ville ou les agences de voyages. Et elles exercent leur activité sur des aéroports différents, où les coûts sont moins élevés, les incitations plus fortes et les créneaux d'atterrissage librement disponibles.

La viabilité à long terme et l'efficacité des compagnies aériennes dépendra des réponses que leurs dirigeants sauront apporter à ces pressions nouvelles. La mauvaise gestion ou le manque de compétence en matière de gestion est ce qui caractérise les deux projets notés insatisfaisants. L'un d'entre eux fonctionne probablement encore de manière raisonnablement efficace et pourrait être à même d'opérer un redressement, mais il est difficile de le dire avec certitude, faute d'une transparence suffisante. L'autre projet est dans une situation beaucoup plus délicate, caractérisée par un manque de compétence en matière de gestion et un déséquilibre entre la demande et la composition de la flotte. Sa survie dépend entièrement des aides publiques qui lui seront accordées.

## **5. IMPACT ET PERFORMANCE DE LA BEI**

### **5.1 *Identification et sélection des projets***

Le schéma des opérations de prêt de la Banque est déterminé par le processus d'identification des projets. Or, la Banque ne conserve que très peu d'informations sur cette activité, et n'a pas de directives en bonne et due forme applicables aux procédures d'identification. L'identification des projets est confiée aux départements des prêts (OpsA et OpsB), qui sont déjà en contact avec les directions des compagnies aériennes, les autorités gouvernementales et d'autres parties intéressées dans de nombreux pays et qui s'appuient essentiellement sur des relations antérieures, si ténues qu'elles aient été. Cette façon d'opérer ne rend pas nécessairement le processus invalide, mais elle tend à renforcer le *statu quo*. L'approche de nouveaux clients semble se faire au coup par coup, par réaction aux occasions offertes par le marché. Ce n'est pas une approche volontariste s'appuyant sur une stratégie cohérente de marketing et de vente étayée par des dossiers structurés de prospection de la clientèle et de contacts. Ce point est particulièrement important sur un marché dynamique lorsque les clients visés ne sont pas les contreparties traditionnelles de la Banque. Il y a par ailleurs peu d'éléments qui permettraient d'affirmer que la Banque cherche à maximiser l'impact de sa politique par le biais de la sélection des projets. Les projets sont acceptés ou rejetés en fonction de critères d'éligibilité et de qualité, sans que leur impact au niveau des politiques soit pris en compte.

Les interventions de la Banque dans le secteur du transport aérien reposent sur deux critères :

- L'amélioration des liaisons de transport à l'intérieur de l'UE et entre l'UE et le reste du monde ;
- La compétitivité des transporteurs européens sur le plan international.

Ces critères d'éligibilité ne doivent pas être confondus avec les objectifs de politique générale. Ils sont utilisés pendant l'instruction comme un élément de justification *ex post*, et non comme un élément du processus d'identification et de sélection des projets. Le second critère vise clairement à encourager une plus grande compétitivité des

transporteurs aériens européens. Mais, en fait, il n'intervient pas au stade de la sélection des projets ni dans le cadre de la procédure d'instruction. Cela impliquerait de comparer le projet envisagé avec l'ensemble des projets analogues. En pratique, les projets sont jugés indépendamment les uns des autres, sans qu'il soit tenu compte des projets d'autres compagnies aériennes. Ces autres projets sont soit « évincés » faute de ressources suffisantes, soit ignorés parce que la Banque n'en a pas connaissance. Cela fait que l'incidence de l'action (ou de l'inaction) de la BEI sur l'équilibre de la concurrence au sein de l'UE n'est pas neutre.

Le fait de répondre à un ou plusieurs des critères d'éligibilité de la Banque, et de satisfaire à ses tests de viabilité est une condition suffisante pour qu'un projet soit accepté. Mais si la Banque souhaite maximiser l'impact de ses politiques, il pourrait être souhaitable de considérer l'éligibilité comme une condition nécessaire mais non suffisante, et d'étoffer la gamme de projets parmi lesquels elle opère une sélection.

On pourrait s'attendre à ce que la Banque, en tant qu'institution finançant des projets, soit impliquée dans leur définition, mais cette dernière a presque toujours été assurée par les seules compagnies aériennes. Le rôle de la Banque a été d'examiner certains éléments de procédures de passation des marchés qui étaient déjà en cours – types d'appareils, constructeurs, nombre d'avions, détails techniques et coûts. Cela ne met pas en cause le travail de PJ dans le processus d'instruction. Le problème tient à la nature même du continuum planification-commande-financement dans le transport aérien, qui se caractérise par un long délai de préparation à compter de l'identification des besoins et par un calendrier très compact au stade de l'exécution. Ces particularités du secteur donnent à penser que la Banque devrait concevoir à l'intention des compagnies aériennes un mécanisme de prêt-programme, plutôt que de définir artificiellement des "projets" pour répondre à la conception traditionnelle des prêts directs.

Il n'y a eu qu'un seul cas dans lequel la définition du projet a été sensiblement modifiée entre le début de l'instruction et l'approbation de l'opération. Dans le projet E, la proposition présentée à la Banque comprenait deux groupes d'appareils : des court-courriers à turbopropulseur pour les liaisons régionales et des moyen-courriers à réaction. Après avoir établi ses propres projections financières, PJ s'est déclaré fermement convaincu que les turbopropulseurs étaient financièrement viables, mais que les appareils à réaction ne l'étaient pas, et a recommandé que ces derniers soient retirés de la définition du projet. Cette recommandation a été acceptée et les avions à réaction ont été exclus du projet. Mais aucune instruction n'a été donnée à la compagnie aérienne pour l'empêcher d'acheter des appareils de ce type, et celle-ci a procédé à l'acquisition d'un certain nombre d'entre eux. Elle n'a pas été en mesure d'utiliser ces capacités, a vu sa rentabilité se dégrader et est aux prises avec de graves difficultés financières. En l'occurrence, aucune analyse n'a été présentée au Conseil d'administration sur ce qui pouvait arriver si la compagnie décidait de mettre en œuvre ses plans initiaux. PJ avait bien fait des projections financières, mais les risques qu'elles révélaient n'avaient pas été communiqués au Conseil. Celui-ci était mis en présence d'un avis favorable de PJ sur le projet redéfini, sans être informé de ce qui risquait de se passer au niveau de l'entreprise.

## **5.2 Analyse des projets**

**Motifs de financement et objectifs :** en ce qui concerne les justifications des projets, tous les rapports d'instruction de PJ permettaient d'identifier les objectifs techniques et économiques des opérations proposées. Les objectifs techniques étaient toujours explicitement indiqués dans le corps du rapport et en annexe. Par contre, les objectifs

économiques chiffrés n'étaient habituellement donnés que de manière implicite, à travers l'estimation du TRFI et les hypothèses sous-jacentes à son calcul.

**Emploi :** l'impact prévu sur l'emploi a été mesuré, en termes de créations d'emplois et/ou d'emplois préservés. Dans la plupart des cas, l'évaluation ex ante concluait soit à l'absence de créations d'emplois, les emplois existants étant préservés, soit à un maximum de 50 à 100 emplois nouveaux et à la préservation des emplois existants. Toutefois, les réductions de coûts et les gains de productivité nécessaires pour assurer la viabilité à long terme des projets, identifiés lors du processus d'instruction, impliquaient dans plusieurs cas des *destructions* d'emplois – mais celles-ci n'ont été ni mentionnées ni chiffrées.

**Gestion :** dans tous les cas, le rapport d'instruction renfermait des observations sur la qualité de la gestion de la compagnie aérienne, jugée acceptable pour la plupart des projets, même si certaines déficiences avaient été relevées, par exemple l'absence de gestion stratégique de la compagnie réalisant le projet C. Toutefois, l'accent était le plus souvent mis sur la gestion opérationnelle en relation avec le projet. Peu d'attention était portée à la gestion stratégique et commerciale des compagnies aériennes ou à la question de savoir si les pratiques de gestion et les gestionnaires eux-mêmes étaient bien appropriés dans un environnement instable et fortement concurrentiel. La question de la gouvernance, par opposition à la gestion, n'a été soulevée que dans le cas du projet E, alors que c'était manifestement une question importante pour nombre de compagnies aériennes nationales.

**Calendrier et coût des projets :** dans la plupart des cas, les commandes avaient déjà été signées, de sorte que les coûts et le calendrier de livraison étaient connus.

**Passation des marchés :** les procédures de passation des marchés ont été acceptées pour tous les projets, et étaient toujours fondées sur des négociations internationales. Le nombre limité de fournisseurs possibles pour un projet donné, deux le plus souvent, en faisait la procédure la plus appropriée.

**Analyse financière et économique :** voir point 4.1. Tous les projets ont donné lieu à une analyse financière fondée sur leur impact marginal. Toutes choses égales par ailleurs, c'est une approche valide pour le TREI et qui peut être acceptable pour des projections financières dans un environnement stable et lorsque le projet concerne un centre de résultats bien déterminé. Or, aucune des compagnies étudiées ne se trouvait dans un environnement stable, trois d'entre elles étaient en cours de restructuration, et les appareils en cause dans la plupart des projets faisaient partie d'une flotte fongible.

Il est vrai que le TRFI est un substitut imparfait du TREI, mais c'était le seul instrument utilisable en l'occurrence. En tant qu'indicateur de la viabilité à court et à long terme d'un projet, il présente cependant un certain nombre de faiblesses :

- L'analyse différentielle "avec et sans" le projet se concentre sur le remplacement d'anciens éléments de la flotte par de nouveaux appareils. Il est clair que cela est pertinent pour le projet proprement dit, à savoir le renouvellement des appareils, et permet d'en apprécier la valeur économique. Cependant, ce qui est probablement plus important, aussi bien pour la Banque que pour la compagnie, est l'effet qu'aura cet investissement sur la structure des coûts et la compétitivité de l'entreprise considérée dans son ensemble. Cette méthode laisse en outre de côté la question de la dimension du projet par rapport à celle de la compagnie.
- L'analyse tend à donner un tableau approximatif des recettes, rendements, etc. Il serait difficile d'agir autrement, mais, en pratique, les avions en cause pourraient être exploités dans des situations de marché différentes et être individuellement

plus ou moins rentables que la moyenne sur une période donnée. S'il n'est guère possible de réaliser des calculs précis pour chaque appareil ou pour un ensemble restreint d'appareils, il pourrait être préférable de se situer à un niveau plus élevé et de chercher à évaluer l'impact du projet sur le centre de profit considéré ou sur la compagnie aérienne dans son ensemble.

- L'analyse des projets est un médiocre indicateur de leur viabilité à long terme. Dans le domaine du transport aérien, les projets sont rarement viables par eux-mêmes. Ils dépendent du maintien en existence de la compagnie, de sa capacité à obtenir des droits d'atterrissage, etc. Les avions qui entrent dans le cadre d'un projet peuvent évidemment être revendus, mais alors que l'échec d'un projet peut affaiblir une compagnie, l'échec d'une compagnie conduira presque nécessairement à la mort du projet.

Une analyse financière s'intégrant à un examen plus large des risques d'entreprise pourrait donc être plus utile qu'une étude de la rentabilité du projet pris isolément.

**Recommandations et conditions :** alors que le niveau de risque déterminé au stade de l'instruction était très variable d'un projet à l'autre, les mesures d'atténuation proposées l'étaient beaucoup moins. Les dix projets comportaient tous un certain risque de sous-performance commerciale – l'ampleur du risque étant fonction du coût du projet rapporté à l'ensemble des actifs de la compagnie, et de l'estimation ex ante du pire résultat probable. Malgré des différences considérables sur ce plan, le risque que les compagnies ne parviennent pas à une rentabilité à long terme suffisante pour assurer la viabilité des projets a été jugé faible. Or, devant une telle situation, il aurait été normal que la Banque exige des garanties bancaires plutôt que des signatures uniques doublées de nantissements.

La Banque n'est pas en mesure de conseiller avec autorité les compagnies aériennes internationales sur la manière de conduire leurs activités. Néanmoins, dans le cadre du processus d'instruction, il lui a été possible de formuler des observations sur certains points commerciaux :

- L'appartenance des compagnies à une alliance a été considérée comme hautement souhaitable. En fait, l'une des alliances identifiées au stade de l'instruction a disparu et d'autres se sont profondément modifiées.
- Le fait qu'un nouveau président-directeur général et une nouvelle équipe de direction permettraient à la compagnie de conserver sa vigueur commerciale.
- Le fait que l'acquisition d'appareils par le biais du projet se réalisait à des prix compétitifs – renforçant de ce fait la viabilité à long terme du projet.

Les mesures d'atténuation des risques prévues lors de l'instruction comprenaient l'insertion de certaines clauses déterminées dans les contrats de financement et/ou de garantie. Le Département des risques de crédit (CRD) a parfois recommandé une prudence particulière, ce qui a été fait, lorsque par exemple le projet incluait une sûreté hypothécaire. Mais voir aussi le point 5.3.

### **5.3 Exécution et suivi des projets**

#### *5.3.1 Indicateurs et communication d'informations*

En dépit d'obligations clairement définies et incorporées au contrat de prêt, le comportement des compagnies aériennes à cet égard, tout comme le suivi de la Banque, se sont révélés médiocres.

PJ a mis au point un ensemble normalisé de prescriptions en matière de communication de renseignements, et les emprunteurs ont l'obligation, aux termes du contrat, de fournir certaines informations pendant et immédiatement après l'exécution du projet. Or, il apparaît que ces prescriptions sont loin d'avoir été toujours respectées et que la Banque n'a rien fait pour corriger la situation. Les rapports de fin de travaux constituent une exception, car ils font l'objet d'un processus distinct à l'occasion duquel PJ adresse à la compagnie des demandes précises d'informations, en les renouvelant si nécessaire. De même, les contrats de prêt imposent aux compagnies de soumettre régulièrement d'autres renseignements, des données financières notamment, mais très rares sont celles qui respectent cette obligation. On a fait observer qu'une bonne part de ces renseignements sont déjà accessible à tous, notamment sur Internet. Si tel est le cas, il n'y a pas besoin d'inclure cette obligation dans le contrat. Des conditions particulières de communication d'informations ont été recommandées pour le projet D ; PJ avait recommandé un suivi attentif et une évaluation des performances avant le décaissement de chaque tranche, afin de contrôler l'avancement d'un plan de restructuration. Cette recommandation, bien qu'incorporée au contrat, n'a pas été respectée par la compagnie.

Quel que soit le niveau de suivi prévu ex ante pour chacun des projets, aucun d'entre eux n'a fait l'objet d'un rapport intérimaire. En fait, les documents de suivi, de quelque type que ce soit, sont rares et difficiles à trouver, mais les compagnies aériennes de petite dimension et l'une des compagnies hors UE sont apparues plus promptes à fournir des renseignements. La Banque ne prend aucune mesure concernant ces obligations, si ce n'est de rappeler aux compagnies que tel ou tel renseignement est requis ou n'a pas été fourni à temps.

Deux des critères utilisés par la Banque pour l'établissement des rapports de fin de travaux sont l'évaluation de la performance financière ex post par rapport aux prévisions et les évolutions du marché constatées au moment de l'établissement du rapport. Il a été bien souvent impossible de rédiger des observations structurées sur ces points, parce que les compagnies n'avaient pas fourni les informations nécessaires.

Il est possible qu'il y ait eu un suivi informel : de fait, on sait que des membres du personnel de la Banque ont participé aux réunions générales d'information financière d'au moins une compagnie aérienne. Il est également possible que les impératifs de temps et le manque de ressources aient conduit à privilégier l'instruction de projets nouveaux par rapport au suivi des projets en cours, mais les rapports de fin de travaux ne donnent généralement pas un tableau complet des projets lorsque ceux-ci arrivent à leur terme. Il semblerait qu'il suffise que la compagnie aérienne soit encore en existence et continue de rembourser régulièrement la Banque.

### *5.3.2 Exécution et exploitation*

Les projets d'acquisition d'avions modernes ne comportent aucun risque technique ou opérationnel important – si ce n'est un risque lié à la capacité des compagnies aériennes d'en assurer correctement la maintenance. PJ a dans tous les cas accordé une attention particulière à ce point au moment de l'instruction et constaté que les compagnies étaient suffisamment qualifiées et équipées, ou que le contrat d'acquisition garantissait qu'elles le deviendraient. Aucun problème à cet égard n'a été signalé par la suite.

## **5.4 Additionnalité et valeur ajoutée (financière et non financière) de la BEI**

### *5.4.1 Additionnalité de la BEI*

Les manuels de la Banque ne définissent pas clairement ce qu'est l'additionnalité, bien que la raison d'être implicite de ses interventions soit qu'elle apporte une dimension qu'un établissement financier commercial pourrait difficilement offrir. S'agissant de la valeur ajoutée purement financière, la contribution de la Banque est particulièrement importante pour les deux projets hors UE. Des prêts à long terme d'autres sources, organismes de crédit à l'exportation par exemple, n'auraient pu éventuellement être obtenus qu'à un coût beaucoup plus élevé. Les huit autres projets auraient pu aussi être financés par des banques commerciales, comme l'ont été de fait la majorité de leurs dépenses d'équipement.

### *5.4.2 Valeur ajoutée financière*

Il apparaît que la Banque a apporté une importante valeur ajoutée financière pour certains projets de l'UE ayant fait l'objet d'une analyse approfondie. Cette valeur ajoutée découle non pas du prix proprement dit, c'est-à-dire du taux d'intérêt, mais du coût total du concours de la BEI, y compris le coût de la mise en place de garanties acceptables pour la Banque. Cela a été rendu possible par le fait que cette dernière a accepté des modalités de financement non traditionnelles, à motivation fiscale, et par la souplesse qu'elle a manifestée à propos de ce qui constitue une garantie acceptable. Dans trois cas, la garantie ultime de la BEI était constituée par les appareils eux-mêmes, par l'intermédiaire d'un certain nombre de sociétés à finalité spécifique jouissant d'une garantie externe, une par appareil, alors que dans un autre cas, une tranche du prêt, représentant quelque 40 % de sa valeur totale, était garantie par le nantissement des appareils. Mais à l'intérieur de l'UE, les garanties étaient généralement apportées par des banques commerciales ayant l'agrément de la Banque, dont la plupart étaient également les intermédiaires des prêts pour le compte des compagnies aériennes.

Pour l'un des projets hors UE, l'avantage financier a été considérable. L'État avait apporté sa garantie, ce qui a permis à la Banque de fournir un financement à long terme qui n'aurait pu être obtenu sur le marché intérieur. D'autres sources de financement, banques internationales, sociétés de crédit-bail, organismes de crédit à l'exportation, par exemple, auraient pu intervenir, mais pour un coût beaucoup plus élevé.

Pour le second projet hors UE, qui bénéficiait aussi d'une garantie de l'État, la situation est moins claire. Le problème tient à ce que les fonds, s'ils ont bien été utilisés pour promouvoir les objectifs de la compagnie et de l'UE, ont servi non pas à acquérir des avions, comme prévu lors de l'approbation du projet, mais à rembourser des dettes et à financer la location des appareils.

### 5.4.3 Valeur ajoutée non financière

La valeur ajoutée purement technique qu'a pu apporter la Banque a été, en dernière analyse, relativement minime. Cela tient en partie à la nature du produit et à son mode d'acquisition, et en partie au fait que les compagnies elles-mêmes étaient toutes pleinement compétentes techniquement. Les évaluateurs ont cependant relevé certains exemples de valeur ajoutée :

- Projets A & F : l'intervention de la Banque a encouragé des banques commerciales à contribuer au financement de la compagnie.
- Projets D, F, G et H : soutien indirect à des compagnies aériennes en cours de restructuration.
- Projet E : la Banque a apporté une certaine valeur ajoutée en convaincant la compagnie de ne pas acheter autant d'appareils qu'elle le voulait. Toutefois, la compagnie n'était pas parvenue à résoudre ses problèmes de gestion en dépit de nombreuses années d'assistance technique extérieure, et l'on peut douter que la Banque aurait pu exercer une influence plus forte sans consacrer au projet un volume disproportionné de ressources.

### 5.5 Récapitulation des principaux points concernant le cycle des projets

Dans la limite des ressources dont elle disposait, la Banque a su éviter toute mauvaise opération dans le secteur des compagnies aériennes, sauf dans un cas, et même alors, il y a peu de choses à reprocher au projet proprement dit. La Banque a aussi su signaler certaines faiblesses des propositions de compagnies aériennes, notamment dans le cas du projet E et de la compagnie tombée en faillite, observations qui, si les compagnies en avaient pleinement tenu compte, auraient eu une incidence positive sur leur performance.

Seuls deux projets ont été jugés insatisfaisants, et dans les deux cas, le problème tenait à la gestion de la compagnie et non aux projets eux-mêmes. Alors que, pour l'un des projets, certaines des difficultés auraient pu être repérées au stade de l'instruction, dans l'autre cas, il aurait été beaucoup plus difficile d'anticiper les problèmes.

L'analyse des projets a cependant fait ressortir un certain nombre de points clés dont la Banque pourrait tirer des enseignements :

#### 5.5.1 Concurrence

L'analyse du portefeuille de la Banque donne à penser que celle-ci ne cherche pas à maximiser la concurrence conformément aux politiques de l'UE. Si l'on se réfère au nombre de projets, et plus encore au volume des prêts, il apparaît que la Banque favorise le *statu quo*. Parmi les clients de la BEI, on ne compte que deux transporteurs aériens qui ne sont ni des compagnies nationales ni des filiales de ces dernières. Il n'y a que deux compagnies aériennes régionales, et aucun transporteur à bas coûts. Dans un document interne rédigé en 2000, il était recommandé que la Banque cible son activité de prêt sur un ensemble équilibré de compagnies nationales, de compagnies régionales et de transporteurs à bas coûts ; or, sur les cinq projets instruits et approuvés depuis lors, trois étaient des opérations s'inscrivant dans le prolongement de prêts antérieurs, et quatre concernaient des compagnies nationales. Le cinquième concernait une compagnie régionale indépendante – à ceci près qu'elle opère dans le cadre d'un accord de franchise avec le transporteur national, utilisant son nom et ses couleurs.



### 5.5.2 *Étude de marché*

L'instruction de tous les projets étudiés comprenait une étude de marché, comportant un examen des niveaux d'activité, des prévisions de croissance et une mise en évidence des tendances dans des domaines comme le rendement, dans le secteur du transport aérien. L'examen de ces analyses appelle deux remarques. Premièrement, la question de la concurrence intermodale a été passée sous silence dans les projets les plus anciens. Cela est évidemment légitime lorsqu'il s'agit de vols long-courriers, mais ne l'est pas pour les liaisons à courte distance, pour lesquelles le train à grande vitesse et l'automobile offrent des solutions de remplacement viables. Deuxièmement, et ceci est plus important, la dynamique de la concurrence dans le secteur et la manière dont la compagnie commercialise ses produits sont très peu étudiées. Si le secteur avance dans la voie d'une concurrence accrue, l'analyse de la Banque devra aborder une série de questions supplémentaires : tarification des produits par rapport aux concurrents, différenciation des services, mode de prestation des services, etc.

### 5.5.3 *Analyse du risque d'entreprise*

L'expérience montre que les compagnies nationales à capitaux publics peuvent poursuivre une existence chancelante pendant de nombreuses années en encourageant des pertes substantielles sans que les problèmes de gestion ne soient abordés ni qu'une liquidation ne soit envisagée. Toutefois, avec les avancées de la privatisation et la décision de la Commission concernant la suppression des aides d'État "une fois pour toutes", le rythme des défaillances d'entreprises dans le secteur risque d'augmenter. La consolidation attendue peut être "ordonnée" ou "anarchique", et dans ce dernier cas, un certain nombre de compagnies subiront le même sort qu'Air Afrique, Swissair et Sabena. Dans l'UE comme dans les pays adhérents, il y a des compagnies nationales qui ne subsistent que par la volonté du gouvernement et qui auraient peu de chances d'être rachetées par d'autres transporteurs. Dans ce domaine, les analyses de la Banque s'organisent actuellement selon trois axes différents : Ops analyse la performance financière passée de la compagnie et établit le profil général de l'entreprise, PJ analyse le projet proprement dit, qui ne concerne parfois qu'un faible pourcentage de la flotte de la compagnie, et CRD évalue la solvabilité de la compagnie. Il y a deux cas de défaillance d'entreprise dans lesquels la Banque s'est trouvée impliquée, l'un ayant débouché sur la liquidation de la compagnie et l'autre se caractérisant chaque année par le besoin pour les pouvoirs publics de procéder à une injection de capital pour éviter l'insolvabilité de principe de l'entreprise. Dans les deux cas, les défaillances sont imputables aux problèmes de l'entreprise et non à des insuffisances du projet. La Banque est donc confrontée à des risques d'entreprise plutôt qu'à des risques de projet. Cette constatation, qui est valable pour la plupart des opérations de la Banque dans le secteur privé, amène à penser que l'analyse devrait s'effectuer à l'échelle de l'entreprise plutôt qu'à celle du projet, sauf pour le calcul du TREI, etc. Cette façon de procéder faciliterait considérablement les opérations périodiquement renouvelées et donnerait naissance à un processus dynamique et continu, s'appuyant sur un suivi permanent du client, qui pourrait se substituer aux analyses au cas par cas au moment où le projet est proposé. PJ a déjà réalisé quelques travaux en ce sens, mais cette approche devrait être formalisée et intégrée dans toutes les directions concernées.

### 5.5.4 *Recours aux prêts-programmes*

L'adoption d'une approche élargie, axée sur le risque d'entreprise, permettrait en outre à la Banque de concevoir des programmes de prêts qui s'intégreraient mieux aux modes d'investissement d'un certain nombre de clients obéissant aux lois du marché, dont les

compagnies aériennes. Dans un tel système, la Banque procéderait à une évaluation complète de la compagnie et de ses plans d'investissement. Le programme prévoirait une marge de manœuvre suffisante pour autoriser une modification de la description technique durant la phase de réalisation, sous réserve de l'agrément des services de la Banque, afin de donner au client la possibilité de réagir aux évolutions du marché.

#### 5.5.5 *Sûretés et risque de crédit*

Pour les projets dans le secteur des compagnies aériennes, les garanties sont encore normalement apportées par des banques commerciales. Il y a cependant un certain nombre de prêts pour lesquels le dispositif de sûreté comprend des nantissements. CRD agit toujours avec prudence en ce qui concerne les garanties offertes, mais pourrait envisager de revoir son approche afin de réduire davantage les risques supportés par la Banque lorsque des sûretés réelles et des contrats de crédit-bail sont en cause. La valeur des avions est fonction de la performance des compagnies aériennes, et son calcul met en jeu un coefficient correcteur. Dans le cadre d'un bail financier, s'il y a défaillance de l'entreprise, le bailleur peut récupérer l'avion et chercher à le revendre – mais une telle tentative risque de coïncider avec le point le plus bas du marché. Si l'on admet que le crédit-bail, en raison des avantages fiscaux qu'il présente, est l'une des formes de financement les plus intéressantes pour un transporteur privé, la BEI pourrait marquer sa préférence pour des contrats de location-exploitation. Les services de la Banque sont déjà familiers de cette approche. En cas de défaillance de l'entreprise, le bailleur peut relouer l'appareil, même pour un faible montant, et attendre un redressement du prix des avions.

#### 5.5.6 *Appréciation générale sur l'action de la BEI*

La Banque a financé des projets qui sont pertinents, efficaces et viables à long terme. Mais elle n'a contribué que relativement peu au développement institutionnel ou au renforcement de la concurrence. Ce dernier point étant devenu l'axe majeur de l'action de l'UE dans le secteur – l'environnement étant tenu pour un élément essentiel – l'appréciation portée sur la pertinence des interventions de la BEI risque de se dégrader si elle ne redresse pas sa tendance à privilégier le *statu quo*.

**NOTATION DES PROJETS INDIVIDUELS**

N.B. C.I. = Compétitivité internationale, Renf.C. = Renforcement de la concurrence/Développement régional, Env. = Environnement

<b>Projet</b>	<b>Pertinence/Efficacité</b>	<b>Efficience</b>	<b>Viabilité à long terme</b>	<b>Impact sur le développement institutionnel</b>	<b>Note</b>
<b>Projet A</b> Transport de fret	<u>Bon</u> Objectifs nationaux : satisfaisant Objectifs européens : C.I. – bon Renf.C. – n/d Env. – bon	<u>Bon</u> : coûts conformes aux prévisions, mais croissance supérieure à ces mêmes prévisions.	<u>Satisfaisant</u> : important risque de marché, mais bonne gestion et retombées positives sur l'environnement.	<u>Satisfaisant</u> : développement des compétences locales et meilleure utilisation du personnel hautement qualifié.	<b>Bon</b>
<b>Projet B</b> Transport de fret	<u>Satisfaisant</u> Objectifs nationaux : satisfaisant Objectifs européens : C.I. – satisfaisant Renf.C. – n/d Env. – bon	<u>Bon</u> : rentabilité globale de l'exploitation améliorée. Economies de fonctionnement réalisées.	<u>Satisfaisant</u> : retombées positives nettes sur l'environnement, amélioration de la compétitivité, stabilité accrue de l'exploitation.	<u>Satisfaisant</u> : nouvelles installations pour les formations en interne et en externe.	<b>Satisfaisant</b>
<b>Projet C</b> Transport de voyageurs	<u>Bon</u> : pour les politiques tant nationales qu'européennes – renforcement des liaisons extra-communautaires.	<u>Satisfaisant</u> : réduction prévue des frais d'exploitation réalisée, bénéfices conformes aux prévisions.	<u>Insatisfaisant</u> : personnel pléthorique, absence de stratégie commerciale appropriée. Manque de transparence et importantes pertes récentes.	<u>Insatisfaisant</u> : compétence opérationnelle mais le projet n'a pas permis de régler les problèmes liés à la gestion. Les termes du contrat n'ont pas été respectés.	<b>Insatisfaisant</b>

\* L'efficacité de tous les projets a été jugée satisfaisante. Tous les projets ont atteint leurs objectifs matériels dans les délais impartis et dans les limites budgétaires disponibles.

<b>Projet</b>	<b>Pertinence/Efficacité*</b>	<b>Efficience</b>	<b>Viabilité à long terme</b>	<b>Impact sur le développement institutionnel</b>	<b>Note</b>
<b>Projet D</b> Transport de voyageurs	<u>Satisfaisant</u> Objectifs nationaux : satisfaisant Objectifs européens : C.I. – n/d Renf.C. – satisfaisant Env. – bon	<u>Satisfaisant</u> : les résultats financiers s’améliorent malgré des conditions commerciales difficiles.	<u>Satisfaisant</u> : pas de problèmes avec les actifs corporels et amélioration de la stratégie de gestion.	<u>Satisfaisant</u> : compagnie aérienne compétente.	<b>Satisfaisant</b>
<b>Projet E</b> Transport de voyageurs	<u>Satisfaisant</u> Objectifs nationaux : insatisfaisant Objectifs européens : C.I. – n/d Renf.C. – satisfaisant Env. – bon	<u>Mauvais</u> : frais d’exploitation trop élevés ; cette compagnie n’est pas parvenue à adapter sa capacité à la demande.	<u>Insatisfaisant</u> : pas de problèmes avec les actifs corporels mais la compagnie est techniquement insolvable. La direction n’est pas en mesure de relever les défis du marché.	<u>Insatisfaisant</u> : aucune amélioration mesurable.	<b>Insatisfaisant</b>
<b>Projet F</b> Transport de voyageurs (long-courrier)	<u>Bon</u> Objectifs nationaux : bon Objectifs européens : C.I. – bon Renf.C. – n/d Env. – bon	<u>Satisfaisant</u> : amélioration de la rentabilité malgré des conditions commerciales difficiles.	<u>Bon</u> : risques de marché toujours présents mais l’activité a été rationalisée et la compagnie poursuit une stratégie commerciale claire et indépendante.	<u>Satisfaisant</u> : compagnie aérienne compétente.	<b>Bon</b>
<b>Projet G</b> Transport de voyageurs (long-courrier) NB : ce projet est un prolongement du projet précédent, de sorte que les mêmes commentaires s’appliquent.	<u>Bon</u> Objectifs nationaux : bon Objectifs européens : C.I. – bon Renf.C. – n/d Env. – bon	<u>Satisfaisant</u> : voir ci-dessus.	<u>Bon</u> : voir ci-dessus.	<u>Satisfaisant</u> : voir ci-dessus.	<b>Bon</b>

<b>Projet</b>	<b>Pertinence/Efficacité*</b>	<b>Efficience</b>	<b>Viabilité à long terme</b>	<b>Impact sur le développement institutionnel</b>	<b>Note</b>
<b>Projet H</b> Transport de voyageurs	<u>Satisfaisant</u> Objectifs nationaux : satisfaisant Objectifs européens : C.I. – n/d Renf.C. – satisfaisant Env. – bon	<u>Satisfaisant</u> : coûts et bénéfices conformes aux prévisions. Contribue à transformer cette compagnie déficitaire en compagnie rentable.	<u>Satisfaisant</u> : stratégie claire, pas de problèmes prévus.	<u>Satisfaisant</u> : compagnie aérienne compétente.	<b>Satisfaisant</b>
<b>Projet I</b> Transport de voyageurs (long-courrier)	<u>Bon</u> Objectifs nationaux : satisfaisant Objectifs européens : C.I. – bon Renf.C. – n/d Env. – bon	<u>Satisfaisant</u> : les actifs sont exploités de manière rentable, bien que les avantages marginaux soient intérieurs aux estimations lors de l'instruction du projet.	<u>Satisfaisant</u> : stratégie claire, bien que les risques de marché demeurent présents.	<u>Satisfaisant</u> : compagnie aérienne compétente.	<b>Satisfaisant</b>
<b>Projet J</b> Transport de voyageurs (long-courrier)	<u>Satisfaisant</u> Objectifs nationaux : satisfaisant Objectifs européens : C.I. – satisfaisant Renf.C. – n/d Env. – bon	<u>Satisfaisant</u> : l'activité est rentable.	<u>Satisfaisant</u> : pas de problèmes prévus, retombées positives nettes sur l'environnement.	<u>Satisfaisant</u> : compagnie aérienne compétente.	<b>Satisfaisant</b>

## CRITERES D'ÉVALUATION

**Critères fondamentaux**

La performance des projets est mesurée au moyen des critères d'évaluation définis par le Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (OCDE). Ceux-ci sont également utilisés par le Groupe de coopération en matière d'évaluation, qui rassemble les unités des banques multilatérales de développement chargées de l'évaluation. Ces critères, utilisés dans toutes les évaluations, sont les suivants: pertinence/efficacité, efficacité et viabilité à long terme.

- La pertinence est la mesure selon laquelle les objectifs d'un projet sont compatibles avec les attentes des bénéficiaires, les besoins du pays, les priorités globales et les politiques des partenaires.
- 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 du projet qui aurait été décidée après que le prêt a été approuvé.
- L'efficacité est la mesure selon laquelle les avantages/résultats correspondent aux ressources/apports engagés (fonds, expertise, temps, etc.).
- 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.

**Critères complémentaires**

Les critères suivants sont utilisés en fonction de leur intérêt pour l'évaluation.

- 1. Développement institutionnel** – Mesure selon laquelle un projet renforce ou affaiblit l'aptitude d'un pays ou d'une région à utiliser de manière plus efficace, équitable et durable son capital humain ainsi que ses ressources financières et naturelles, entre autres par le biais: a) d'une amélioration de la définition, de la stabilité, de la transparence, de la mise en œuvre et de la prévisibilité des dispositions institutionnelles et/ou b) d'une mise en harmonie plus poussée de la mission et de la capacité d'une organisation avec son mandat, qui découle de ces dispositions institutionnelles. Ces impacts peuvent inclure les effets, intentionnels ou non, d'un projet.
- 2. Autres impacts** – Ce critère peut couvrir d'autres points présentant un intérêt particulier, parmi lesquels:
  - a. Réduction de la pauvreté – mesure dans laquelle un projet atteint son objectif de réduction de la pauvreté, tout effet imprévu devant aussi être pris en considération;
  - b. Impact sur le processus de transition;
  - c. Impact environnemental;
  - d. Autres impacts.
- 3. Performance de l'emprunteur** – Caractère approprié du rôle et des responsabilités assumés par l'emprunteur durant toutes les phases du projet. Il s'agit essentiellement des mesures effectivement prises par l'emprunteur pour assurer la viabilité à long terme du projet, spécialement – et dès l'identification du projet – en encourageant, au-delà de ses efforts propres, la participation des parties prenantes au projet.

**Performance de la BEI**

- Gestion du cycle du projet : qualité des services fournis par la BEI durant toutes les phases du projet. Les points essentiels sont le rôle joué par la BEI pour assurer au départ la qualité du projet, l'efficacité des arrangements pris pour garantir que la réalisation du projet et son exploitation future seront satisfaisantes.
- Valeur ajoutée apportée par la BEI : c'est la mesure dans laquelle le financement de la BEI induit des avantages qui ne pourraient être obtenus sans son intervention<sup>9</sup>. L'additionnalité, ou valeur ajoutée, est de deux types : financière et technique.

<sup>9</sup> Voir la Table ronde inter-institutions sur l'additionnalité des programmes et opérations du secteur privé soutenus par les institutions financières internationales, tenue à Washington DC en mai 2002.

# **LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT**

## **EVALUATION DES OPÉRATIONS (EV)**

En 1995, la Banque a créé Evaluation des opérations (EV), chargée d'évaluer les opérations à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne. L'auto-évaluation a été introduite en 1999.

Au sein de EV, l'évaluation est réalisée en appliquant les meilleures pratiques internationales, et utilise les critères généralement admis de pertinence, efficacité, efficacité et pérennité. EV fait des recommandations sur la base des conclusions obtenues lors de l'auto-évaluation et de l'évaluation ex-post. Celles-ci, les leçons de l'expérience, doivent pouvoir améliorer les performances opérationnelles, la redevabilité et la transparence.

L'auto-évaluation, faite sur la base d'un système de notation des performances de chaque projet, est réalisée par les directions des opérations. EV coordonne ce processus, et prépare de façon indépendante un rapport annuel sur l'auto-évaluation.

Chaque évaluation ex-post inclut un examen approfondi d'une sélection d'opérations, après quoi un rapport de synthèse est préparé et envoyé au Comité de direction. Ce dernier décide si le rapport sera transmis au Conseil d'administration, et sera publié sur le site Internet de la Banque, ceci en accord avec l'importance que la Banque attache à la transparence de l'information.

A ce jour, la Banque a publié les évaluations suivantes :

1. Résultats obtenus par un échantillon de neuf stations d'épuration des eaux d'égout dans des pays de l'Union européenne (1996 – disponible en français, anglais et allemand)
2. Évaluation de 10 opérations dans le secteur des télécommunications dans les États membres de l'UE (1998 – disponible en français, anglais et allemand)
3. Contribution de grandes infrastructures routières et ferroviaires au développement régional (1998 – disponible en français, anglais et allemand)
4. Évaluation de projets industriels financés par la Banque européenne d'investissement au titre de l'objectif du développement régional (1998 – disponible en français, anglais et allemand)
5. Évaluation de 17 projets dans le secteur de l'eau dans le bassin méditerranéen (1999 – disponible en français, anglais, allemand, espagnol et italien).
6. L'impact des opérations d'emprunt de la BEI sur l'intégration des nouveaux marchés des capitaux (1999 - disponible en français, anglais et allemand).
7. Contribution de la BEI au développement régional - Rapport de synthèse : Impact sur le développement régional des financements accordés par la BEI à 17 projets au Portugal et en Italie (2001 - disponible en français, anglais, allemand, italien et portugais).
8. Évaluation des opérations sur capitaux à risques financées par la BEI dans quatre pays ACP 1989-1999 (2001 - disponible en français, anglais et allemand).
9. Financement par la BEI de projets relevant de secteur de l'énergie dans l'UE et dans les PECO (2001 - disponible en français, anglais et allemand).
10. Examen de la pratique de l'attestation globale pour les prêts globaux en faveur des PME (2002 - disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
11. Financement par la BEI de projets relevant du secteur de la gestion des déchets solides (2002 - disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
12. Évaluation de l'impact des financements de la BEI sur le développement régional en Grèce (2003 – disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
13. Évaluation de projets réalisés dans le secteur des transports en Europe centrale et orientale (2003 – disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
14. Projets d'aménagement urbain financés par la BEI à l'intérieur de l'UE (2003 – disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
15. Évaluation des projets financés par la BEI au titre des mandats en Asie et en Amérique latine (ALA) (2004 – disponible en anglais (version originale) français, et espagnol).
16. Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des compagnies aériennes (2004 – disponible en anglais (version originale) français, et allemand).

Ces rapports peuvent être obtenus via:

Le site web de la BEI: <http://www.eib.org/publications/eval/>

e-mail: [EValuation@eib.org](mailto:EValuation@eib.org)