

Rapport d'évaluation

Évaluation des opérations (EV)

Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des infrastructures aéroportuaires

Rapport de synthèse



RAPPORT D'ÉVALUATION

Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des infrastructures aéroportuaires

Établi par

Évaluation des opérations

Campbell Thomson

Dieter Morgenstern

Monique Bianchi

Consultant externe :

Dieter Havlicek

Janvier 2005

* * *

NOTE

La BEI a une obligation de confidentialité envers les aéroports et les organismes de gestion du trafic aérien, ainsi qu'envers les propriétaires 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
1.1 Vue d'ensemble du portefeuille de projets d'infrastructures aériennes	6
1.2 Méthodologie de l'évaluation	7
2. ÉVOLUTION DU SECTEUR DES AÉROPORTS ET DE LA GESTION DU TRAFIC AÉRIEN	9
2.1 L'évolution du trafic dans les États membres de l'UE	9
2.2 Les défis	10
2.3 Impact des réglementations communautaires	12
3 PERTINENCE/EFFICACITÉ	16
3.1 Pertinence	16
3.2 Efficacité	17
3.2.2 Performances opérationnelles	19
4. EFFICIENCE	21
4.1 Aéroports	21
4.2 Gestion du trafic aérien (ATM)	23
5. VIABILITÉ À LONG TERME	23
5.1 Viabilité financière	23
5.2 Viabilité environnementale	24
5.3 Impact sur le développement institutionnel (IDI)	25
6. NOTATION DES PERFORMANCES DES PROJETS	26
7. IMPACT ET PERFORMANCE DE LA BEI	26
7.1 Pré-instruction	26
7.2 Instruction des projets	29
7.3 Mise en œuvre des projets	33
7.4 Suivi des projets	33
7.5 Additionnalité et valeur ajoutée (financière et non financière) de la BEI	35
7.6 Récapitulation des principaux points concernant le cycle des projets et recommandations	36

RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS

Introduction

Le présent rapport expose les conclusions de l'évaluation de 32 projets relatifs à des aéroports et à la gestion du trafic aérien. Vingt et un projets aéroportuaires et onze projets de gestion du trafic aérien ont été sélectionnés pour faire l'objet d'une étude sur dossier à partir de documents internes de la Banque, d'entretiens avec des membres de ses services et d'informations disponibles dans le domaine public. Sur ce nombre, treize projets d'aéroports et six projets de gestion du trafic aérien ont été soumis à une étude approfondie. L'évaluation a porté sur les performances des projets considérés par rapport aux critères d'évaluation habituels¹ de la Banque ainsi que sur les propres performances de celle-ci, y compris les stratégies, les politiques et les procédures mises en œuvre. Les opérations sélectionnées sont représentatives des 82 projets relatifs à des aéroports ou à la gestion du trafic aérien que la Banque a financés entre 1990 et 2001 pour un volume total de prêts de 7 174 millions d'EUR.

Les éléments suivants ont été pris en compte pour les besoins de l'évaluation:

- Les caractéristiques sectorielles : notamment la forte croissance du trafic aérien et la mutation rapide des marchés du transport aérien. Le trafic voyageurs s'est accru de près de 40 % entre 1995 et 2002, rendant nécessaire une extension des capacités aéroportuaires. Le trafic aérien devrait continuer à se développer au cours des deux décennies à venir, mais à un rythme moins rapide à mesure que les marchés européens parviendront à maturité. La pression subsistera néanmoins sur les capacités aéroportuaires. En outre, les changements qui touchent le secteur des transports aériens, notamment la pratique croissante des alliances entre compagnies, les fusions et les faillites, ainsi que l'essor des transporteurs à bas coûts, obligent les aéroports à adapter constamment leurs équipements et leurs modèles de gestion, par exemple en faisant la promotion du potentiel commercial de leur lieu d'implantation.
- L'impact des réglementations de l'UE : sur la liberté de mouvement des citoyens (Schengen), la sécurité aérienne et la libéralisation des services aériens. Ces réglementations ont une incidence en termes de configuration et d'exploitation des aéroports.
- Les conséquences du fait que l'UE assume la responsabilité des droits d'atterrissage internationaux, et les initiatives proposées par la Commission dans son Livre blanc sur la politique européenne des transports, notamment en ce qui concerne la création d'un ciel unique européen, les capacités aéroportuaires, l'attribution de créneaux, l'intermodalité et les redevances d'aéroport. Si elles se concrétisent, ces initiatives auront vraisemblablement pour effet d'accroître sensiblement la concurrence entre aéroports et de rendre plus efficace l'utilisation des infrastructures aéroportuaires.
- Les entraves, notamment environnementales, au développement des aéroports et à l'usage de l'espace aérien. Des limites à la croissance des aéroports sont apparues dans la dernière décennie : la société civile n'est pas disposée à accepter des extensions sans mesures d'atténuation appropriées.

La conclusion de l'analyse est que l'impact de l'environnement économique et réglementaire sur les aéroports a déjà été très important et qu'il risque de l'être encore davantage à l'avenir. Dans le passé, l'écart entre la demande croissante de transports aériens et l'offre de capacités aériennes et aéroportuaires était généralement comblé par ajout matériel d'infrastructures aéroportuaires. Cette approche se verra probablement opposer, pour des raisons environnementales, une résistance

¹ Pertinence/efficacité, efficacité et viabilité à long terme (y compris, le cas échéant, référence à l'impact sur le développement institutionnel). Se reporter à l'annexe 1 pour les définitions.

croissante de la part des populations concernées, en particulier pour les aéroports les plus fréquentés, situés à proximité des zones densément peuplées de l'UE. Partant de ce constat, le secteur européen des transports aériens, les gouvernements des pays de l'UE et la Commission européenne ont adopté un objectif commun qui est d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes. Cela signifie que la priorité absolue ira aux investissements qui permettront d'augmenter l'efficacité opérationnelle du système existant. Si elle est mise en œuvre, cette nouvelle approche aura des répercussions importantes pour la planification des investissements en matière d'aéroports et de gestion du trafic aérien. La Banque doit par conséquent être prête à faire face à de nouveaux défis et à opérer des choix difficiles.

Une évaluation complémentaire des investissements de la BEI en faveur de compagnies aériennes est disponible sur le site Internet www.bei.org/publications.

Performances globales des projets et de la Banque

En nombre, le portefeuille de projets BEI relatifs à des aéroports se répartit ainsi : 25 % pour les centres d'opérations ou aéroports internationaux d'importance majeure, 52 % pour les aéroports internationaux d'importance secondaire et 23 % pour les aéroports régionaux. En volume de prêts, les proportions s'établissent respectivement à 50, 42 et 8 %. La répartition entre les trois catégories d'aéroports que traduisent ces chiffres donne à penser que, dans son activité de prêt, la Banque a dûment tenu compte à la fois des politiques de l'UE en matière de transports et des besoins d'investissement des aéroports. La plupart des projets concernaient la modernisation et l'extension d'installations existantes, des prêts en faveur de nouveaux aéroports n'ayant été accordés que pour des raisons environnementales, ou lorsque les équipements en place étaient totalement inadaptes à la fourniture de services de transport aérien modernes.

Le portefeuille de prêts en faveur de projets de gestion du trafic aérien présente une physionomie très différente. La plupart des investissements réalisés dans l'UE en matière de gestion du trafic aérien sont de trop petite dimension pour pouvoir bénéficier d'un financement direct de la BEI. Les pouvoirs publics concernés ont assuré régulièrement l'entretien et la mise à niveau technique de leurs systèmes et sont en mesure de financer sur recettes ou sur ressources budgétaires de nouveaux investissements complémentaires. Pour que la Banque puisse participer à des projets de gestion du trafic aérien, il doit s'agir soit d'une rénovation complète d'installations obsolètes visant à les mettre aux normes internationales actuelles, soit d'investissements réalisés dans des pays hors UE dans lesquels la Banque accepte de financer des projets de taille relativement modeste sous forme d'opérations directes. Ce portefeuille comprend donc presque exclusivement des projets situés dans des pays qui n'étaient pas membres de l'UE au moment de la signature des contrats de financement.

Sur les dix-neuf projets d'aéroports et de gestion du trafic aérien qui ont donné lieu à une évaluation approfondie sur le plan de la pertinence/efficacité, de l'efficience et de la viabilité, 6 ont été jugés globalement « bons », 7 « satisfaisants », 5 « insatisfaisants » et 1 « mauvais ».

À de rares exceptions, la pertinence des projets a été jugée « satisfaisante », voire d'un niveau supérieur. Quatre projets d'aéroports avaient été surdimensionnés lors de leur conception et un projet a été si radicalement modifié que sa pertinence s'en trouvait remise en question. La plupart des projets d'aéroports ont rempli leurs objectifs physiques dans une fourchette de variation acceptable, et dans les délais et les budgets prévus. À l'opposé, tous les projets de gestion du trafic aérien, à l'exception de deux d'entre eux, ont connu des retards très importants. Une fois mis en œuvre, cependant, les projets de gestion du trafic aérien ont atteint leurs objectifs opérationnels et devraient être pleinement viables. À l'exception d'un seul, tous les projets d'aéroports soumis à une évaluation approfondie devraient également être viables en termes physiques, financiers et environnementaux pour les entreprises concernées. L'unique cas problématique pourrait devoir être encore soutenu au moyen de subventions publiques.

D'une manière générale, l'évaluation des projets d'aéroports par la Banque a été satisfaisante, mais il y aurait matière à amélioration sur certains points en ce qui concerne les modèles économiques et financiers appliqués. Une nouvelle méthode pour l'instruction des projets aéroportuaires, mise en place récemment, devrait toutefois permettre de remédier à ces carences. En revanche, les performances de la Banque en ce qui concerne les projets de gestion du trafic aérien étaient relativement faibles. Plus précisément, les services n'ont pas identifié et atténué de manière systématique les risques liés à la mise en œuvre de projets présentant des lacunes au niveau de l'organisation et des faiblesses en termes de gestion.

Impact et valeur ajoutée de l'intervention de la BEI

L'activité de financement de la Banque en faveur de projets d'aéroports et de gestion du trafic aérien dans le contexte de l'UE (à 15) était appropriée, reposant sur une connaissance solide du secteur, bien qu'une stratégie sectorielle clairement définie ait fait défaut. Quant aux prêts accordés hors de l'UE, ils étaient motivés par les relations et les politiques spécifiquement établies entre l'UE et les pays concernés.

Au niveau des projets, l'impact de la Banque pour ce qui est d'optimiser des stratégies de politique générale et des objectifs opérationnels était moins évident. Du fait que les processus de planification s'étendent sur des décennies et que les critères environnementaux soient contraignants, la valeur ajoutée potentielle de la Banque dans des projets concernant des pistes d'aéroport est limitée. Pour d'autres types de projets non plus il n'y a guère de besoins ou de possibilités d'intervention sur le plan de la valeur ajoutée non financière lorsque les opérations sont réalisées avec des promoteurs de l'UE hautement compétents. Cela étant, même à l'extérieur de l'Union, la Banque a rarement été associée à la définition de la portée ou du calendrier des projets, bien qu'elle ait souvent fait observer dans ses rapports d'instruction qu'une modification de l'opération en aurait amélioré la valeur. La longueur du processus de mise au point des projets, qui a eu pour conséquence que la BEI n'a pu intervenir qu'à un stade relativement tardif, et le fait qu'elle émet seulement des recommandations au stade de l'approbation font qu'il lui a été difficile d'avoir un dialogue constructif avec les promoteurs. Dans les deux cas où l'avis de la Banque avait été sollicité avant la finalisation du projet, elle a pu apporter une contribution importante en pesant sur sa conception afin de l'améliorer.

Il est intéressant de noter à ce stade que les nouvelles procédures d'instruction « modulées » de la Banque pourraient être mises à profit pour favoriser une participation plus précoce et plus concrète des spécialistes sectoriels de la Banque dans les projets.

Les faiblesses dans le contrôle et le suivi des projets constatées dans de nombreux cas sont bien connues de la Banque pour avoir été mises en évidence lors de précédentes évaluations. La présente évaluation a aussi permis de déceler des cas où la Banque n'a pas réagi à des manquements à des obligations contractuelles, en particulier s'agissant de la fourniture de données de suivi.

Il n'a pas été possible de quantifier la valeur ajoutée financière de l'intervention de la Banque. La documentation n'offrait ni comparaison avec des institutions financières concurrentes, ni autres éléments de référence. Le fait que la Banque ait été retenue pour financer un projet atteste toutefois indirectement qu'elle a été en mesure de fournir des ressources à des conditions compétitives, tout au moins dans un premier temps. Dans ce contexte, les promoteurs qui ont traité directement avec la Banque, donc sans l'intermédiation d'une autre institution financière, ont apprécié sa flexibilité, la rapidité de traitement de la documentation requise et ses conditions de prêt favorables, en particulier la période de différé et la durée des prêts. Dans l'ensemble, la participation de la Banque était bienvenue, mais il n'y a eu que deux cas, tous deux à l'extérieur

de l'UE, où d'autres sources de financement n'auraient pas pu être trouvées et où la participation de la Banque était cruciale pour la réussite du projet. On a noté également que quelques emprunteurs, une fois leur projet mené à son terme, se sont procuré des ressources auprès d'autres bailleurs de fonds en remplacement du financement BEI afin de tirer parti de taux moins élevés.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation d'EV	Acceptation ou rejet	Observations d'Ops A/Ops B/PJ ²
1.	La plupart des investissements aéroportuaires ne peuvent être évalués de manière adéquate que si l'on prend en considération le contexte plus large des aéroports concurrents et des autres modes de transport envisageables. Il conviendrait par conséquent que la Banque procède à des réexamens de stratégie succincts pour les régions ou les zones où de multiples investissements aéroportuaires sont projetés, afin de hiérarchiser ses priorités de prêt de façon appropriée et d'apporter une valeur ajoutée optimale. Cette approche pourrait permettre d'optimiser la qualité de l'instruction sans augmentation notable des ressources en personnel. (7.6.1)	PJ : oui Ops A : s.o. Ops B : s.o.	PJ : la prise en compte du contexte élargi d'un investissement aéroportuaire fait déjà partie intégrante de l'instruction de ce type de projets.
2.	PJ a réexaminé récemment l'analyse économique des projets d'aéroports et mis au point une nouvelle méthode. Il est recommandé de l'appliquer de manière systématique et de limiter le recours aux exceptions, p. ex. aux aéroports isolés dont la justification ne repose pas sur des avantages économiques directs mais sur des retombées économiques plus larges qu'il s'agit de quantifier et d'intégrer à l'analyse économique. (7.2.5)	PJ : oui Ops A : s.o. Ops B : s.o.	PJ : une approche standardisée est déjà appliquée systématiquement depuis de nombreuses années. Elle doit cependant être adaptée avec souplesse en fonction des spécificités des projets.
3.	Dans certains cas, la croissance de la demande a été largement surestimée. L'analyse de risque, ou tout au moins de scénarios réalistes, est recommandée, appuyée sur des projections prudentes de croissance à long terme. (7.2.3)	PJ : oui Ops A : s.o. Ops B : s.o.	PJ : l'analyse de scénarios est pratiquée couramment dans l'instruction des projets. L'analyse de risque ne l'est en général que dans le contexte du secteur privé ou de PPP, pour lesquels se posent des questions de risques de crédit.
4.	De même que lors de précédentes évaluations, le suivi et les rapports de fin de travaux des projets ont été jugés déficients sur le plan de la qualité et de la profondeur. La mise en œuvre du système combiné de RFT et de fiches de notation des projets donne la possibilité de remédier au problème, mais elle ne sera efficace qu'associée à une définition claire des priorités et à l'engagement de l'encadrement. (7.4, 7.5, 7.6.3)	PJ : oui Ops A : s.o. Ops B : s.o.	PJ : une note consacrée au suivi matériel des projets a été présentée il y a peu au CD. Les propositions correspondantes vont être mises en œuvre en 2005 et les problèmes seront traités dans ce contexte.
5.	Les projets de gestion du trafic aérien évalués en profondeur, réalisés pour la plupart à l'extérieur de l'UE, font apparaître des faiblesses persistantes en termes de mise en œuvre et des incitations très limitées à la recherche de l'efficacité économique. Dans ce type de situation, l'instruction devrait donc inclure une analyse systématique de la capacité de gestion du projet, de l'efficacité opérationnelle et des performances économiques du promoteur. Il convient aussi d'envisager de recourir à des clauses contractuelles pour contraindre les promoteurs déficients à créer des unités d'exécution des projets. (3.2.1, 4.2, 7.2)	PJ : oui Ops A : s.o. Ops B : oui	PJ : le cadre institutionnel et réglementaire peut être au moins aussi important pour la réussite d'un projet que la capacité de réalisation et doit faire l'objet d'une analyse approfondie durant l'instruction. Ops B : accepte et note ces conclusions, en ajoutant toutefois qu'il est important de reconnaître qu'elles ne sont pas représentatives d'autres opérations réalisées dans ce secteur.

² Directions des financements en Europe (Ops A) et hors Europe (Ops B), Direction des projets (PJ)

1. INTRODUCTION

Le présent rapport expose les conclusions d'une évaluation des investissements réalisés par la Banque européenne d'investissement (BEI) entre 1990 et 2001 dans le secteur des infrastructures de transport aérien, en particulier dans les aéroports et les systèmes de gestion du trafic aérien. L'objectif était d'apprécier la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité à long terme des investissements, ainsi que les politiques et stratégies sous-jacentes de la Banque et les procédures suivies. Le rapport traite aussi de l'impact net des prêts de la BEI sur le financement du secteur et, en particulier, de la qualité de la contribution de la Banque durant les phases d'identification, de préparation, d'instruction et de suivi des projets.

Abstraction faite des activités commerciales des aéroports, autrement dit des magasins de détail, des installations de restauration, etc., la demande de services d'infrastructures aéroportuaires est fonction de la demande générale en matière de transports aériens. Une évaluation complémentaire des investissements de la BEI dans le secteur des compagnies aériennes peut être consultée à l'adresse suivante : www.eib.org/publications. Elle contient une analyse de l'évolution contemporaine (2004) de la demande de transports aériens, tant pour le trafic voyageurs que pour le fret, ainsi qu'une étude des caractéristiques du secteur du transport aérien. Un certain nombre de caractéristiques importantes y sont mises en évidence :

- Le marché continue d'enregistrer une croissance à long terme régulière, mais la demande à très court terme est à la fois étroitement dépendante du cycle conjoncturel, très fluctuante, et soumise à de fortes perturbations du fait d'événements locaux, régionaux ou mondiaux (comme le 11 septembre 2004, l'épidémie de pneumopathie atypique (SARS), les guerres en Irak).
- Au système traditionnel de réseau de correspondances en étoile viennent désormais s'ajouter des liaisons « point à point » plus nombreuses, assurées pour l'essentiel par des compagnies régionales ou nouvelles venues sur le marché. Bon nombre de ces dernières sont des transporteurs à bas coûts qui opèrent généralement à partir d'aéroports sous-utilisés, souvent situés dans des régions peu développées. L'essor rapide de ces compagnies aura des répercussions importantes pour l'ensemble du secteur.
- Bien que la déréglementation à l'échelle de l'UE ait accru la concurrence, il subsiste d'importantes barrières à l'entrée et à la sortie. Les compagnies aériennes opèrent dans un cadre réglementaire complexe de droits d'atterrissage, d'accords bilatéraux, d'alliances commerciales, etc.

L'évaluation ne couvre que les aéroports et les installations de gestion du trafic aérien du secteur civil ; la BEI ne finance aucune activité militaire ou paramilitaire, mais il a été tenu compte de l'impact des opérations de trafic aérien militaire sur le trafic aérien civil.

1.1 Vue d'ensemble du portefeuille de projets d'infrastructures aériennes

La Banque a financé 57 projets aéroportuaires au cours de la période examinée, pour un montant total de 6,53 milliards d'EUR ventilé comme suit :

Région	Nombre	Montant*
UE (15)	40	6 169
Pays adhérents	5	10
MED/Balkans	1	80
ACP	9	91
ALA	2	50
Total	57	6 530

* Montant des prêts signés, en millions d'EUR

L'analyse du portefeuille révèle que la BEI a financé :

- 14 centres d'opérations ou aéroports internationaux d'importance majeure, représentant 25 % du portefeuille en nombre de projets et 50 % en valeur ;
- 30 aéroports internationaux d'importance secondaire, représentant 52 % du portefeuille en nombre de projets et 42 % en valeur ;
- 13 aéroports à vocation essentiellement régionale, représentant 23 % du portefeuille en nombre de projets et 8 % en valeur.

Parmi les projets étudiés dans le cadre de l'évaluation :

- 14 (67 %) étaient publics, 4 (19 %) étaient privés et 3 (14 %) étaient mixtes lors de l'instruction.
- 17 (81 %) concernaient l'extension d'installations, 1 (5 %) la modernisation d'installations sans extension (ou avec une extension limitée), et 3 (14 %) portaient sur de nouvelles installations.
- 11 (53 %) concernaient principalement l'aménagement d'installations côté ville (installations pré-départ /post-arrivée), et 3 (14 %) portaient essentiellement sur les installations côté piste (portes, aires de stationnement, pistes, voies de circulation, etc.). Les 7 projets restants (33 %) couvraient les deux côtés.

La Banque a également financé 25 projets de gestion du trafic aérien pour un montant total de 644 millions d'EUR :

Région	Nombre	Montant*
UE	8	306
Pays adhérents	7	173
MED/Balkans	2	40
ACP	7	99
ALA	1	26
Total	25	644

* Montant des prêts en millions d'EUR

Tous les projets de gestion du trafic aérien ont été réalisés avec des organismes de gestion du trafic aérien publics, nationaux ou supranationaux, et concernaient pour l'essentiel la modernisation d'installations et l'introduction de nouvelles technologies. La plupart des investissements ont été effectués en dehors de l'UE (à 15) et portaient sur la rénovation complète d'installations de gestion du trafic aérien, plutôt que sur des opérations courantes et marginales de renouvellement et de mise à niveau technique des équipements.

1.2 Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a été scindée en deux phases. La première a consisté en une étude sur dossier de 32 projets sélectionnés à partir du portefeuille de projets d'aéroports et de gestion du trafic aérien de la Banque et financés (prêts ou tranches de prêts signés) entre le 1^{er} janvier 1990 et le 31 décembre 2001. Les projets devaient être matériellement achevés et opérationnels, et les prêts non encore remboursés dans leur intégralité. Une sélection a alors été opérée pour constituer un ensemble représentatif du portefeuille, couvrant le plus grand nombre possible de régions et de types de projets. Ces projets se répartissaient comme suit :

Région	Aéroports		Gestion du trafic aérien	
	Nombre	Montant (millions d'EUR)	Nombre	Montant (millions d'EUR)
UE (à 15)	18	1 849	2	94
Hors UE	3	94	9	167
Total	21	1 943	11	261

L'étude a été menée à partir des archives de la Banque, complétées par des entretiens avec de hauts responsables des départements des opérations et des projets, ainsi que par des informations appartenant au domaine public. Les données et informations disponibles ont limité l'analyse à deux critères d'évaluation de la Banque – pertinence/efficacité et, dans une mesure restreinte, efficacité. Cela étant, l'étude a aussi servi à identifier les points essentiels à analyser dans la phase suivante.

Cette seconde phase a consisté en une évaluation approfondie de 13 projets aéroportuaires et de 6 projets de gestion du trafic aérien. Ce type d'évaluation comporte habituellement des déplacements sur place pour des entretiens avec les personnels compétents au sujet des projets eux-mêmes et des relations entre les promoteurs du projet et la BEI³. Au cours de cette phase, les projets ont été évalués à l'aune de tous les critères de la Banque : pertinence/efficacité, efficacité et viabilité à long terme, une attention spéciale étant portée à l'impact sur le développement institutionnel. La performance de la Banque a également été mesurée, notamment en ce qui concerne la gestion du cycle des projets et la valeur ajoutée technique et financière.

La section 2 du rapport contient une évaluation de la stratégie de prêt de la Banque en matière de projets d'aéroports et de gestion du trafic aérien, ainsi qu'une évaluation de son portefeuille de projets, et, dans le cadre plus large de l'évolution sectorielle, de l'environnement réglementaire, des contraintes et des perspectives d'évolution. Les performances des projets, évaluées en fonction des critères de pertinence/efficacité, d'efficacité et de viabilité à long terme, sont présentées aux sections 3, 4 et 5, la section 6 récapitulant les notes attribuées aux projets évalués. Enfin, la section 7 est consacrée à l'évaluation de l'impact et de la performance de la Banque dans des domaines comme l'identification et la sélection des projets, l'analyse des projets, la mise en œuvre et le suivi des projets, et contient une opinion sur la valeur ajoutée apportée aux projets par la participation de la Banque.

Les projets aéroportuaires soumis à une évaluation approfondie portent les numéros 1 à 13, tandis que les projets 14 à 21 n'ont été examinés qu'au stade de l'étude sur dossier. De même, les projets de gestion du trafic aérien évalués en profondeur portent les lettres A à F, alors que les projets G à K ont seulement fait l'objet d'une étude sur dossier.

³ Cinq projets examinés en profondeur n'ont pas comporté de déplacements sur place, généralement pour des raisons liées à la sécurité du personnel.

2. ÉVOLUTION DU SECTEUR DES AÉROPORTS ET DE LA GESTION DU TRAFIC AÉRIEN

Les principaux facteurs qui influent sur l'évolution des aéroports et de la gestion du trafic aérien sont les suivants : évolution de la demande de trafic aérien, organisation du secteur du transport aérien⁴, politiques des pouvoirs publics et, enfin, conséquences des progrès techniques enregistrés dans le secteur. Une analyse de l'évolution contemporaine (2004) de la demande de transports aériens, tant pour le trafic voyageurs que pour le fret, est présentée dans le rapport intitulé « Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des compagnies aériennes », qui peut être consulté à l'adresse suivante www.eib.org/publications. Le texte ci-après s'inscrit dans le prolongement de cette analyse et contient des informations d'ordre général sur les segments évalués, sans pour autant proposer une analyse complète du secteur du transport aérien.

Contrairement à l'approche adoptée pour le secteur des compagnies aériennes, la Banque n'a pas réalisé d'étude stratégique des infrastructures aériennes, qu'il s'agisse des aéroports ou de la gestion du trafic aérien, au cours de la période examinée. Toutefois, elle a eu amplement recours aux études diffusées par le secteur du transport aérien et les organisations supranationales, qu'elle a complétées par des études spécifiques effectuées en interne ou confiées à des consultants. Globalement, ces études ont donné à la Banque une vue d'ensemble du secteur. Par exemple, les contraintes de capacité observées dans les centres d'opérations européens ont été bien analysées et documentées. Les paragraphes ci-après contiennent un résumé de l'évolution, des défis et des perspectives d'avenir qui caractérisent le secteur, et décrivent le contexte dans lequel s'exercent les activités de la Banque.

2.1 *L'évolution du trafic dans les États membres de l'UE*

Le trafic aérien affiche une forte croissance depuis la fin des années 40. En Europe, il a doublé entre 1990 et 2002, et le rythme de croissance des compagnies aériennes se traduit par l'essor des aéroports, tant au sein de l'UE (à 15) qu'au niveau mondial. Entre 1995 et 2002, le trafic voyageurs des aéroports de l'UE (à 15) est passé de 616 millions à 846 millions de voyageurs, soit une augmentation de 4,6 % par an en moyenne. Cinq pays ont enregistré une croissance nettement supérieure à la moyenne annuelle: l'Irlande (9 %), l'Italie (7,5 %), les Pays-Bas (7,1 %), le Portugal (5,6 %) et le Royaume-Uni (5,1 %), alors que la croissance ressort à 3,8 % en moyenne pour les autres pays.

Les cinq pays les plus importants de l'UE (à 15) en termes de transport aérien (Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, France, Italie – par nombre de voyageurs) représentent globalement plus des trois quarts de l'ensemble du trafic voyageurs des aéroports de l'UE (à 15). Cette suprématie s'explique notamment par la densité de population et la bonne santé économique de ces pays, mais la solide position du Royaume-Uni résulte également de son caractère insulaire et de ses liens historiques avec les pays du Commonwealth et les États-Unis, qui ont été à l'origine du trafic. Par ailleurs, l'Espagne et la France ont incontestablement tiré profit de leur statut de destination touristique.

⁴ Défini comme regroupant les compagnies aériennes, les organismes de services connexes, les instances réglementaires, les aviateurs, les aéroports et la gestion du trafic aérien.

Si l'on examine les cinq premiers aéroports de l'UE (à 15) en 2002 :

Aéroport	Nombre de voyageurs (en millions)	Proportion de l'UE (à 15) (%)
Heathrow (Londres)	63,3	7,5
Francfort	48,5	5,7
Roissy-Charles de Gaulle (Paris)	48,4	5,7
Schiphol (Amsterdam)	40,7	4,8
Madrid	33,9	4,0

Le classement de ces aéroports n'a pas enregistré d'évolution significative entre 1995 et 2002. La principale exception concerne Orly, qui est passé de la quatrième à la huitième place en raison du plafonnement des mouvements d'avions. Si l'on considère les grandes conurbations dotées de plusieurs aéroports, Londres et Paris enregistrent les niveaux de trafic les plus élevés :

Conurbation	Nombre de voyageurs (en millions)	Proportion de l'UE (à 15) (%)
Londres ⁵	109	12,9
Paris ⁶	61	7,2

En 2002, quatre aéroports de l'UE figuraient parmi les aéroports les plus fréquentés du monde : Londres Heathrow (3^e), Francfort (7^e), Roissy-Charles de Gaulle (8^e) et Schiphol (9^e).

2.2 Les défis

Selon le Conseil international des aéroports (ACI), les mouvements d'avions continueront d'augmenter, tant au niveau mondial qu'au sein de l'UE, mais plus lentement⁷ : 3,4 % par an au cours des 20 prochaines années (fret : 4,4 %, voyageurs : 2,8 %). Ces estimations tiennent compte de l'impact de divers événements exogènes, comme le 11 septembre 2001 ou les guerres en Irak, et reflètent la solidité de la demande intrinsèque dans le secteur de l'aviation ainsi que les pressions persistantes subies par les capacités aéroportuaires.

À l'échelle de l'Europe au sens large, la croissance du trafic aéroportuaire devrait parvenir à maturité au cours des vingt prochaines années, mais elle devrait rester globalement appréciable : 3,6 % par an pour le trafic international, 2,3 % par an pour le trafic intérieur, 3,8 % par an pour le fret, et 2,5 % par an pour les mouvements d'avions. Bien que ces prévisions soient inférieures à la moyenne mondiale, les aéroports européens devront accueillir quelque 1,6 milliard de voyageurs d'ici 2020, soit près du double du chiffre actuel. Par ailleurs, le fret aérien fera plus que doubler et les mouvements d'avions devraient croître de 65 % environ au cours de cette période. Ces chiffres montrent que la plupart des aéroports devront adapter continuellement leurs capacités côté ville et côté piste afin de répondre à une demande croissante. En outre, il convient de tenir compte des changements d'organisation et de réglementation qui interviendront dans le transport aérien. Compte tenu de l'intensification de la concurrence et de la diminution de l'actionnariat public, les compagnies aériennes devront opérer avec le meilleur rapport coûts/efficacité possible. Les

⁵ LHR – London Heathrow, LGW - London Gatwick, STN – Stansted.

⁶ CDG – Charles de Gaulle, ORY - Orly

⁷ Conseil international des aéroports (ACI), prévisions mondiales et régionales, trafic des aéroports : 2002-2020, Genève 2003. Les prévisions sont basées sur 59 % environ du trafic voyageurs total des aéroports membres de l'ACI.

compagnies s'efforceront de maximiser leurs facteurs de charge et de minimiser chaque catégorie de coûts, notamment les redevances aéronautiques. Il s'ensuit que les redevances aéronautiques perçues par les aéroports pourraient ne pas toujours couvrir les coûts d'exploitation et les dépenses d'équipements liés aux besoins de capacités des compagnies aériennes.

Dès lors, de nombreux aéroports ont décidé de mettre en place d'autres activités génératrices de recettes, comme les galeries commerciales des aéroports, les parcs de stationnement, les centres d'affaires, etc., et d'utiliser ces recettes pour subventionner les coûts de leurs activités aéronautiques. Au cours des 10 ou 15 dernières années, les grands aéroports ont commencé à exploiter le potentiel commercial de leurs installations terrestres, d'abord en complément de leurs activités aériennes, puis dans le cadre de centres de profit à part entière. Au niveau mondial, les recettes non aéronautiques sont passées de 30 % des recettes totales des aéroports en 1990 à 54 % de ces recettes en 2001. Au sein de l'UE, cette progression a été temporairement interrompue par la suppression des ventes en franchise de douane avant de reprendre pour s'établir à 51 % des recettes totales in 2001, principalement grâce à l'expansion des points de vente et à la mise en œuvre de stratégies commerciales créatives. Parallèlement, l'importance des recettes aéronautiques a diminué, tant en valeur relative qu'en valeur absolue. En termes de rentabilité, les recettes par voyageur exprimées en USD ont chuté au cours de la période, mais les coûts d'exploitation ont baissé encore plus vite⁸.

Les aéroports européens ont pu maintenir leur résultat avant frais financiers, impôt, amortissements et provisions (EBITDA)⁹ à environ 5 USD par voyageur (1997-2001) grâce à une meilleure efficacité, mais ils ont dû investir massivement pour répondre à la demande croissante. Les dépenses d'investissement des aéroports existants sont passées de 5,2 à 6,8 USD¹⁰ par voyageur au cours de la période, soit une augmentation de plus de 30 %, tandis que les recettes par voyageur ont baissé de 15 %. Cette évolution montre bien pourquoi les aéroports doivent s'appuyer sur les activités commerciales : une part de plus en plus réduite de leurs besoins d'investissement peut être financée au moyen des recettes aéronautiques. Toutefois, ces données financières concernent pour l'essentiel les grands aéroports. Sur quelque 450 aéroports membres, les dix premiers groupes (en termes de recettes) ont perçu 9,8 milliards d'USD en 2001, soit 60 % du total des recettes. La majorité des aéroports membres de l'ACI affichent soit des bénéfices marginaux soit des pertes.

Toutefois, de nombreux aéroports d'importance secondaire ont adopté d'ambitieux programmes d'extension des capacités qui se sont traduits par des capacités sous-utilisées et par des pertes financières. Leur stratégie repose sur l'espoir que les capacités disponibles attireront le trafic. Une stratégie de ce type est, au mieux, très risquée. Les capacités disponibles ne constituent que l'un des nombreux paramètres en fonction desquels les compagnies aériennes décident des destinations qu'elles desserviront. Ce qui est certain, c'est qu'un excédent de capacité trop important accroît les coûts unitaires, parce que les amortissements et les autres dépenses d'équipement, de même que les coûts d'exploitation, augmentent sans recettes correspondantes. Selon un responsable d'aéroport qui a fait ses preuves : « la solution consiste à retarder les investissements aussi longtemps que possible et à éviter les hausses importantes de capacité sans perspectives réalistes d'augmentation substantielle du trafic ». Toutefois, il peut s'avérer difficile, en particulier pour les aéroports de taille modeste, d'accroître la capacité des aéroports de façon marginale. Dès lors, leur sous-utilisation est inévitable à court terme. De même, il n'est pas possible de construire des pistes de façon marginale.

⁸ La baisse des recettes et des coûts en euros a été moins prononcée. En fait, le bénéfice par voyageur a légèrement augmenté en euros entre 1997 et 2000, puisqu'il est passé de 5,4 EURO en 1997 à 5,7 EURO en 2000.

⁹ Résultat avant frais financiers, impôts, amortissements et provisions.

¹⁰ Seuls les montants en USD sont disponibles. Converti en euros, le résultat est encore plus frappant en raison de la dépréciation de l'USD par rapport à l'euro au cours de la période.

L'évolution du secteur des compagnies aériennes a eu de profondes répercussions sur les aéroports, notamment en ce qui concerne l'accentuation de la concentration résultant des fusions et des dépôts de bilan et la constitution d'alliances entre les compagnies. Les aéroports doivent traiter avec de puissants partenaires qui exigent des services de la meilleure qualité. Les alliances entre compagnies aériennes nécessitent généralement un traitement spécial en matière d'installations destinées aux voyageurs et de coordination des horaires. À titre d'exemple, la nouvelle aérogare de Munich, qui est une coentreprise réunissant l'aéroport et la compagnie Lufthansa (LH), est exclusivement destinée à LH et à ses partenaires au sein de Star Alliance. La coopération fructueuse entre l'aéroport et la compagnie aérienne constitue une belle opportunité commerciale pour l'aéroport, mais elle peut également entraîner sa dépendance vis-à-vis d'un seul et unique client. Un autre changement important est lié à la croissance rapide des transporteurs à bas coûts. En règle générale, ceux-ci ont été attirés par les aéroports d'importance secondaire, qui avaient besoin de mieux utiliser leurs capacités. Dans certains cas qui ont défrayé la chronique, cette démarche a abouti à des accords conclus à des conditions limites, voire non rentables, dans l'espoir que les retombées auraient un impact économique positif.

2.3 Impact des réglementations communautaires

L'évolution du cadre réglementaire joue un rôle croissant dans le remodelage du secteur, en particulier au sein de l'Union européenne. Les points suivants revêtent une importance particulière :

Libre circulation au sein de l'UE : l'accord de Schengen prévoit l'obligation de séparer physiquement les voyageurs provenant des pays parties à l'accord et ceux provenant d'autres pays. Il a donc fallu réorganiser les zones d'embarquement et de débarquement et les aéroports ont dû financer ces opérations, le cas échéant avec l'aide de la BEI.

Sécurité aérienne : le risque accru d'attentats terroristes a entraîné un contrôle renforcé des voyageurs et des bagages. Là encore, l'opération a nécessité des changements matériels et des investissements dans les aéroports et les installations.

Libéralisation des services aériens : les compagnies aériennes nationales ont souvent bénéficié, par le passé, d'une position de quasi-monopole, avec l'appui de l'État. Avec l'ouverture du ciel européen à la concurrence, de nouveaux groupes de transporteurs sont apparus, notamment celui des transporteurs à bas coûts. Jusqu'ici, ces derniers ont stimulé une demande supplémentaire en desservant de nouvelles destinations et en s'adressant à de nouvelles catégories de clients. Les principaux bénéficiaires de ce trafic supplémentaire ont été les aéroports d'importance secondaire dotés de capacités disponibles et d'un arrière-pays attractif sur les plans du tourisme ou des affaires, etc., mais les grands aéroports présentant des caractéristiques similaires, comme Stansted, Munich, Paris/CDG, Milan/Malpensa, en ont également tiré profit. Ce trafic a été accueilli favorablement par les grands aéroports, dont il a contribué à absorber les frais généraux, alors qu'il est devenu la principale activité des aéroports d'importance secondaire. La présente évaluation montre que la Banque a bien relevé ce défi en soutenant l'extension et la modernisation de ces aéroports.

Ciel ouvert : la Commission européenne entend négocier pour le compte de ses États membres les accords de services aériens conclus avec des tiers, en particulier avec les États-Unis. Cette position est conforme à une décision de la Cour de justice des Communautés européennes aux termes de laquelle les clauses de nationalité figurant dans les accords bilatéraux conclus entre un pays membre de l'UE et un pays tiers sont incompatibles avec le marché commun, parce qu'elles limitent la concurrence entre les transporteurs de l'UE. Le Conseil européen a donc autorisé la Commission européenne à négocier un accord multilatéral de services aériens entre l'UE et les États-Unis.

Pour la première fois, les transporteurs de l'UE auront le droit d'offrir leurs services à partir de n'importe quel aéroport de l'UE sans risquer de perdre de précieux droits de trafic. Sous réserve que des créneaux horaires soient disponibles dans les aéroports, la concurrence entre les aéroports pourrait s'intensifier pour les services long-courriers. Par exemple, il deviendrait plus facile, pour

les compagnies aériennes, d'établir des centres d'opérations secondaires pour les vols régionaux et transatlantiques dans les aéroports disposant de capacités inutilisées, comme Bruxelles ou Malpensa. Par ailleurs, il est probable que le concept de transporteur « national » s'estompera, ce qui contribuera à renforcer encore plus la concurrence entre les aéroports. Les aéroports devront de plus en plus rivaliser, tant en ce qui concerne la qualité du service que les prix.

Autres initiatives : Le livre blanc de la Commission européenne sur « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix » propose un certain nombre d'axes de développement :

- Capacités – pour l'essentiel, l'espace aérien et les infrastructures aéroportuaires devraient être utilisés de façon plus efficiente et les infrastructures ne devraient être développées qu'en l'absence d'alternative. Une utilisation plus efficiente de l'espace aérien implique l'adoption très rapide de nouvelles solutions technologiques, ce qui permettrait une meilleure coordination du trafic aérien dans les airs et au sol. Cela permettrait de réduire l'espacement entre les avions et, partant, d'accroître efficacement les capacités des aéroports. Dans ce contexte, la Commission européenne préconise des investissements visant à une efficacité opérationnelle accrue du système.
- Affectation des créneaux horaires – les règles d'affectation des créneaux horaires devraient être modifiées de façon à permettre une utilisation optimale des créneaux disponibles et, par la suite, une évolution dans le sens d'une plus grande souplesse à travers l'utilisation de procédés commerciaux comme la vente aux enchères de créneaux.
- Intermodalité – selon la Commission européenne, une meilleure intermodalité avec le rail pourrait générer d'importants gains de capacité pour les aéroports en détournant vers le rail le trafic aérien moyen-courrier. Les études réalisées ont confirmé cet effet, mais elles concluent également que celui-ci serait limité à quelques corridors pour lesquels le rail constitue une solution économique acceptable pour le marché, comme Paris-Lyon, Paris-Londres, Madrid-Barcelone. L'impact global sur la réduction de la croissance du trafic aérien est faible : de l'ordre de 1 % de la croissance prévisionnelle du trafic aérien intra-communautaire. Toutefois, il pourrait s'avérer nettement plus important pour quelques gros centres d'opérations proposant des correspondances avec les trains à grande vitesse, comme les correspondances entre l'aéroport de Francfort et Stuttgart, Cologne et Düsseldorf.
- Environnement – la Commission européenne estime que la population n'acceptera l'extension des aéroports que si elle s'accompagne de mesures appropriées, arrêtées à l'échelle internationale, visant à réduire encore davantage le bruit et les émissions. Dans ce contexte, la Commission préconise une meilleure intégration des objectifs environnementaux dans les politiques sectorielles.

2.4 Les contraintes

2.4.1 Capacités des aéroports

Les contraintes de capacité des aéroports les plus fréquentés d'Europe sont en train de devenir un problème clé qui, faute de solution, entravera le développement futur du transport aérien. La nature des contraintes varie d'un aéroport à l'autre : elles peuvent être liées, par exemple, à la configuration de l'aéroport, aux modalités des mouvements d'avions, aux procédures de contrôle du trafic aérien ou à la réglementation environnementale. Par ailleurs, il n'existe pas de définition standard de la capacité maximale d'un aéroport. Un aéroport donné peut fixer le niveau maximum d'encombrement acceptable à la 40^e heure de pointe¹¹ tandis qu'un autre retiendra la 10^e heure de pointe.

¹¹ Heure à laquelle la capacité d'une aérogare est considérée comme étant pleinement utilisée sans diminution des normes de service habituelles. L'OACI recommande de concevoir les aéroports sur la base de la 30^e à la 40^e heure la plus chargée de l'année, ce qui constitue un compromis acceptable entre le confort des voyageurs et l'utilisation efficiente des actifs de l'aéroport.

La capacité des pistes constitue généralement la contrainte la plus critique pour les aéroports, pour des raisons foncières et environnementales. L'extension des aéroports de Francfort-sur-le-Main, Düsseldorf, Orly et d'autres aéroports de l'UE est entravée par des objections d'ordre environnemental et/ou par des restrictions concernant l'occupation des sols et l'urbanisme, et les aéroports qui ont atteint leur limite en termes d'expansion géographique n'ont guère de chances d'obtenir l'autorisation d'accroître leurs capacités. Pour les mêmes raisons, il est également très peu probable que de grands projets entièrement nouveaux, comme celui de Munich, servent de modèle pour les futures opérations d'extension. À l'avenir, l'ajout de nouvelles pistes dans les aéroports très fréquentés sera probablement l'exception, et même lorsque de nouvelles pistes peuvent être construites, des considérations liées à l'urbanisme et à l'environnement se traduiront par de très longues années de gestation.

L'encombrement des aéroports s'explique également par la concentration du trafic aux heures d'affluence, représentée par un pic de courte durée des arrivées et des départs résultant des préférences manifestées par les voyageurs pour certains horaires. Cette concentration peut découler de causes opérationnelles : par exemple, un avion partant le soir des États-Unis arrivera en Europe tôt le lendemain matin. Ce type d'encombrement est accentué par les compagnies nationales dominantes, qui disposent encore de « droits acquis », à savoir des droits au renouvellement de créneaux horaires existants, que ceux-ci fassent ou non l'objet d'une utilisation efficace. Les créneaux correspondant aux heures de pointe constituent un atout précieux, et les nouveaux entrants rencontrent de grandes difficultés pour y accéder. Il n'est pas rare qu'un aéroport se considère comme étant encombré, alors que, dans le même temps, il dispose de capacités inutilisées en dehors des heures de pointe. Ainsi, la quasi-totalité des centres d'opérations européens et un grand nombre d'aéroports d'importance secondaire sont encombrés aux heures les plus chargées de la journée. Les tentatives faites pour réduire l'affluence grâce à une meilleure organisation ou à une réglementation administrative, émanant de l'UE notamment, n'ont abouti à ce jour qu'à des améliorations mineures. Les propositions tendant à laisser au marché le soin de rationner les capacités via le mécanisme des prix n'ont pas encore été acceptées.

L'augmentation de la taille moyenne des avions pourrait théoriquement permettre de réduire la pression sur la capacité des pistes. Cette solution comporte toutefois des limites :

- elle se traduirait par des groupes plus importants de voyageurs à accueillir à l'arrivée et au départ, ce qui impliquerait de modifier les installations et les procédures côté ville ;
- elle suppose qu'un plus grand nombre de voyageurs souhaitent voyager à une heure donnée ;
- il faudrait peut-être reconstruire les aérogares pour les adapter aux nouveaux appareils, de plus grande envergure.

De même, à supposer que l'on utilise des appareils de taille similaire, l'augmentation des vols « point à point », au détriment des réseaux de correspondances en étoile, entraînerait une diminution du nombre total de vols et de la pression sur la capacité des pistes.

2.4.2 Contraintes environnementales

Les avions et les aéroports sont soumis à une série de réglementations environnementales nationales, communautaires et internationales, qui ont permis d'importantes réductions des nuisances sonores et des émissions nocives dues aux avions au cours de la dernière décennie. La Banque vérifie régulièrement, dans le cadre de l'instruction des projets, que ceux-ci répondent aux normes environnementales les plus récentes. À l'évidence, la croissance du trafic aérien et l'extension corrélative des capacités auront des répercussions sur le plan de l'environnement. L'enjeu est de trouver le bon équilibre entre l'aspiration du public à une mobilité accrue et le désir qu'a ce même public de minimiser les effets indésirables de cette mobilité. À cet égard, la Commission européenne préconise une utilisation plus efficiente des infrastructures existantes

pour tous les modes de transport, associée à un nouveau mode de facturation qui mettrait directement à la charge de l'utilisateur les coûts externes liés à l'utilisation du transport aérien.

2.4.3 L'espace aérien et les capacités de gestion du trafic aérien

Malgré les progrès réalisés en matière d'organisation, de contrôle et de gestion de l'espace aérien communautaire, il reste encore à faire pour mettre en place le « ciel européen unique ». Après les retards records observés dans le trafic aérien en 1991, ce sont les investissements relatifs aux systèmes et les améliorations apportées en termes d'organisation – et non les investissements dans des capacités supplémentaires –, qui ont permis de réduire les retards dus aux problèmes de contrôle du trafic aérien. Toutefois, depuis 1997, les retards sont de nouveau en augmentation. On estime que la bureaucratie et des installations inutiles expliquent un niveau de coûts supérieur de 60 à 70 % à celui enregistré aux États-Unis. Par ailleurs, selon les calculs de l'UE et de la *Performance Review Commission* d'EUROCONTROL, le coût annuel des retards dus à des problèmes de contrôle du trafic aérien a été estimé à 5,4 milliards d'EUR environ en 1998 pour les compagnies aériennes et leurs clients. Les principales causes des retards sont bien connues : absence de système homogène et coordonné de contrôle du trafic aérien, fragmentation de l'espace aérien selon des modalités définies à l'échelle nationale, réglementations régissant les itinéraires dans l'UE et les pays voisins et, dernier point mais non des moindres, réservation de l'espace aérien à des activités militaires. Dans un pays de l'UE au ciel très encombré, 60 % de l'espace aérien est affecté à des fins militaires. Malgré des améliorations mineures, les infrastructures et l'organisation actuellement en place en matière de gestion du trafic aérien reposent trop souvent sur des technologies dépassées, ainsi que sur des structures organisationnelles et des réglementations nationales qui ne permettront pas de faire face au doublement du trafic prévu au cours des deux prochaines décennies.

2.5 La voie à suivre : l'optimisation des systèmes

Par le passé, l'écart entre la demande et l'offre d'espace aérien et de capacités aéroportuaires était généralement comblé par l'extension des infrastructures existantes. Toutefois, il est généralement admis que cette approche sera inopérante à l'avenir. Il est nécessaire de faire évoluer les technologies employées, le mode d'organisation, de gestion et de contrôle de l'espace aérien, ainsi que les modalités d'intégration et de coopération des composantes du système. Il faudra mettre en place des solutions intelligentes en termes de technologies et de systèmes pour faire face aux volumes de trafic. L'objectif commun, à long terme, de l'industrie communautaire, des pouvoirs publics et de la Commission européenne est d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes et de cibler, en priorité, les investissements qui amélioreront l'efficacité opérationnelle du système. La nouvelle approche, si elle est mise en œuvre, aura des répercussions sur la planification des investissements liés aux aéroports et à la gestion du trafic aérien. La priorité absolue sera d'accroître les capacités en optimisant le système en place, puis de réaliser des investissements afin d'agrandir les infrastructures existantes.

3 PERTINENCE/EFFICACITÉ

3.1 *Pertinence*

La pertinence des projets réside dans leur contribution à la réalisation ou à la mise en œuvre des objectifs de l'UE, des politiques de la BEI et des objectifs nationaux.

L'évaluation a montré que la Banque a vérifié l'éligibilité de tous les projets aéroportuaires au regard des objectifs de politique générale de l'UE :

- tous les projets envisagés dans l'UE pouvaient bénéficier d'un prêt au titre du point c) du traité de l'UE¹² (intérêt communautaire) ;
- six projets aéroportuaires étaient également éligibles au titre du point a) pour leur contribution au développement des régions les moins avancées de l'UE ;
- quatre projets remplissaient les critères d'éligibilité du « mécanisme d'Edimbourg », ce qui a permis à la Banque de financer jusqu'à 75 % de leur coût total, tandis que six projets contribuaient à la réalisation de l'objectif communautaire de mise en place d'un réseau transeuropéen d'infrastructures dans le domaine des transports (RTE)¹³. Quatre projets aéroportuaires relevaient en outre du Programme d'action spéciale d'Amsterdam (PASA) ;
- les onze projets hors UE pouvaient bénéficier d'un prêt parce qu'il s'agissait de projets présentant un intérêt commun pour l'UE et le pays non membre en raison du développement des liaisons au sein de la région et entre le pays concerné et l'UE.

L'évaluation a donc permis de conclure que tous les projets étaient parfaitement éligibles, certains d'entre eux remplissant plusieurs critères d'éligibilité. En revanche, il n'apparaît pas que la Banque ait cherché à mettre en œuvre sa politique de sélection de façon à maximiser la pertinence des projets ou leur contribution à la réalisation des objectifs communautaires ; ce point a déjà été relevé lors d'évaluations précédentes. L'élaboration du Plan d'activité de la Banque, qui définit des priorités spécifiques en matière de prêt, et la récente introduction du « Premier pilier de valeur ajoutée », qui traite expressément de cette question, devraient contribuer à améliorer les performances de la Banque dans ce domaine.

Les projets de gestion du trafic aérien hors UE étaient tous éligibles au titre du mandat ou de la convention en vigueur mais, malgré un objectif de conformité aux normes internationales, ils ne répondaient à aucun objectif précis de politique générale, alors que les projets des pays membres de l'UE et des pays adhérents incluaient bien un objectif explicite de politique générale concernant l'intégration de l'espace aérien.

Les objectifs communautaires ou les orientations de la BEI ne revêtaient de l'importance pour les promoteurs que s'il s'agissait de remplir une obligation légale – sur le plan de l'environnement, par exemple – ou les critères d'éligibilité de la Banque. Outre les financements de la BEI, quatre des projets soumis à une évaluation approfondie satisfaisaient également aux critères à remplir pour bénéficier d'un financement du FEDER.

Outre la réalisation des objectifs communautaires, les projets doivent être conformes aux orientations générales de la BEI, notamment à la prescription selon laquelle la Banque « veille à ce que ses fonds soient utilisés de la façon la plus rationnelle »¹⁴. Les contrôles effectués n'ont pas

¹² Actuellement article 267, anciennement article 130/198e

¹³ Tous les projets aéroportuaires et les projets de gestion du trafic aérien de l'UE (à 15) qui figurent dans l'étude sur dossier ont le statut de projet RTE, mais cette classification n'a été formulée que dans le cadre de la décision n° 1692/96/CE du Conseil – après instruction de la plupart des projets.

¹⁴ Article 20 des statuts de la BEI

toujours démontré de façon probante que ce critère était rempli : voir la section 7. La Banque a également défini un certain nombre de priorités opérationnelles, en particulier :

- (a) Développement régional et cohésion économique et sociale : trois des projets soumis à un examen approfondi répondaient concrètement à cet objectif. Par ailleurs, les projets RTE auraient dû également contribuer à la cohésion économique et sociale.
- (b) Protection et amélioration de l'environnement : les impacts environnementaux et les mesures d'atténuation ont toujours fait l'objet d'un examen rigoureux et systématique afin de s'assurer de la conformité des projets aux règles communautaires. Pour un projet hors UE, la Banque a contribué à la mise en place de mesures environnementales d'atténuation.
- (c) Appui aux politiques de l'UE dans les domaines du développement et de la coopération avec les pays partenaires : cet appui justifie la participation de la Banque au financement de projets hors UE.

Si l'on peut supposer que tous les projets publics nationaux concernant les aéroports et la gestion du trafic aérien appuient les politiques et les objectifs nationaux, il n'en va pas forcément de même pour les aéroports régionaux et les aéroports privés. Cependant, tout projet financé par la Banque doit être approuvé par l'État concerné. Dès lors, on peut raisonnablement présumer qu'il n'y a pas de conflit entre le projet et les politiques et objectifs nationaux.

3.2 *Efficacité*

L'efficacité des projets est la mesure dans laquelle ils remplissent leurs objectifs initiaux. Deux types d'objectifs distincts ont été identifiés dans le cadre de l'évaluation : les objectifs explicites (mise en œuvre) et les objectifs implicites ou opérationnels.

Les objectifs explicites (mise en œuvre) ont trait à la réalisation matérielle du projet, par exemple aux capacités en termes de conception et de construction : mètres carrés de pistes, nombre maximum de voyageurs accueillis durant l'heure de pointe, capacité horaire maximale de décollage, etc. Ces objectifs ont été expressément définis dans la description technique, qui correspond à la définition du projet adoptée par la Banque et qui sert de support à ses opérations de prêt. La description technique ex-ante constitue à l'évidence un élément de référence par rapport auquel un projet peut faire l'objet d'une évaluation ex-post (voir également la section 7.4). Le projet achevé peut être comparé directement avec la description technique, et l'efficacité peut faire l'objet d'une évaluation ex-post.

Les objectifs opérationnels ou implicites, généralement d'ordre économique, ont servi de fondement aux hypothèses concernant les avantages, utilisées dans toute prévision relative au taux de rentabilité économique interne (TREI). Ces objectifs définissent les avantages que le projet vise à concrétiser.

Dans l'analyse ci-après, l'accent a été mis sur les avantages explicites, liés à la mise en œuvre. Toutefois, on pourrait prétendre que ce sont les objectifs implicites, opérationnels, qui constituent le véritable indicateur de l'efficacité d'un projet, et que la Banque devrait envisager d'introduire, dès la phase d'instruction, des éléments de comparaison ex-ante concernant l'efficacité opérationnelle des projets.

3.2.1 *Performances au niveau de l'exécution*

La plupart des projets aéroportuaires s'inscrivaient dans le cadre d'un plan d'investissement à moyen terme et étaient par ailleurs conformes aux objectifs concrets prédéfinis qui leur étaient assignés. En règle générale, les exploitants des aéroports étaient les promoteurs des projets et en assuraient également la mise en œuvre :

- Sur les 21 projets, 17 étaient gérés par diverses administrations publiques ou parapubliques, et quatre par des organismes privés.
- Tous les promoteurs étaient techniquement compétents, sous réserve éventuellement d'une exception. En ce qui concerne un autre projet, ni le promoteur ni l'emprunteur (une administration nationale spécifique) ne possédaient les compétences techniques requises pour ce type de projet. Un seul projet était entièrement nouveau, mais le personnel était expérimenté parce que le nouvel aéroport remplaçait un aéroport urbain existant, qui devait être fermé.
- Toutes les administrations des aéroports, sauf une, ont eu recours à leurs propres ingénieurs, même si certaines d'entre elles ont aussi fait appel à des cabinets de conseil externes pour des tâches spécialisées telles que la conception ou le suivi des projets, ou la supervision des travaux de construction. Il s'agit là d'une procédure habituelle qui est considérée comme une bonne pratique dans le secteur.

Pour tous les projets sauf quatre, la conception finale était adaptée aux volumes de trafic actuels et à moyen terme :

- pour deux projets, la conception initiale était basée sur des prévisions de trafic irréalistes ;
- il s'est avéré, lors de l'évaluation ex-post, qu'un projet avait été surdimensionné lors de sa conception, mais pour des raisons exogènes qu'il aurait été difficile de prévoir ex-ante ;
- un projet a été délibérément surdimensionné au stade de la conception, de peur qu'une construction par étapes ne s'avère trop difficile à mettre en œuvre sur le plan politique, même si elle était souhaitable d'un point de vue économique.

Six projets ont été mis en œuvre conformément à leur conception lors de l'instruction. Parmi les dix autres projets, deux ont nécessité d'importantes améliorations supplémentaires en termes de conception, de planification et de travaux matériels, en raison, respectivement, de l'évolution de la demande et d'une préparation inadéquate du projet. Le promoteur d'un autre projet a réduit d'un tiers environ la portée du projet ex-post, pour des raisons qui n'ont pu être expliquées. Les suppressions concernaient pour une large part les investissements liés à la sécurité et à la gestion du trafic aérien qui représentaient, selon le personnel technique de la Banque, des composantes importantes du projet convenu. Les changements apportés aux autres projets étaient mineurs.

Des informations ont pu être obtenues sur les dépassements de coûts et les retards d'exécution pour tous les projets sauf quatre : dans l'un des cas, le tableau des coûts n'a pas été actualisé après un important changement survenu dans la portée du projet. S'agissant des projets dont le coût était connu, quatre projets ont enregistré des dépassements de coûts compris entre 15 et 27 %, principalement en raison de changements intervenus dans les projets. Pour cinq projets, les coûts étaient inférieurs aux estimations, basées sur la portée prévue à l'origine, tandis que les projets restants affichaient des coûts conformes aux prévisions ou des dépassements inférieurs à 10 %. Seuls trois aéroports ont enregistré d'importants retards, compris entre deux et quatre ans. Toutefois, dans deux cas sur trois, les éléments essentiels étaient entièrement opérationnels dans les délais prévus. En règle générale, la mise en œuvre des projets était donc satisfaisante. Les dépassements de coûts étaient généralement justifiés, et l'impact des retards d'exécution limité.

Neuf projets soumis à un examen approfondi (sur treize) fonctionnent conformément aux conceptions initiales, bien que certains d'entre eux aient fait l'objet de modifications mineures visant à accroître leur efficacité dans des domaines comme la sécurité, la configuration, etc. Deux projets en particulier méritent d'être mentionnés. Le premier s'est avéré très concluant parce que

les investissements matériels se sont accompagnés d'une formation du personnel destinée à lui permettre d'exercer plusieurs fonctions dans la nouvelle installation. Cette formation a considérablement renforcé la souplesse et la productivité opérationnelles et réduit le coût d'exploitation unitaire. Pour le deuxième projet, les installations ont été conçues de façon surdimensionnée pour le trafic qu'elles étaient censées accueillir. L'opération a entraîné non seulement un gaspillage de capitaux, mais aussi l'obligation pour le promoteur de supporter des coûts d'exploitation et de maintenance, ainsi que des charges d'intérêts, inutiles.

Tous les promoteurs des projets de gestion du trafic aérien étaient les organismes nationaux ou régionaux compétents dans ce domaine. Tous sauf un ont assumé l'entière responsabilité de la gestion des projets. L'exception est un organisme de taille très modeste qui sous-traite son ingénierie à la société nationale des télécommunications, dans le cadre d'un accord qui donne pleine satisfaction.

Contrairement aux aéroports, les projets de gestion du trafic aérien s'inscrivaient généralement dans le cadre d'une importante opération ponctuelle de rénovation des installations, mais ils ont également rempli, en règle générale, les objectifs explicites qui leur étaient assignés. Les projets comprenaient généralement d'importantes composantes clés en mains, basées sur des cahiers des charges et des performances spécifiés. La conception détaillée était confiée au fournisseur. Une fois les projets mis en œuvre, les niveaux de performance requis ont été atteints.

De nombreux marchés ayant été attribués moyennant un prix forfaitaire ou indexé selon des conditions préétablies, les coûts ont été bien maîtrisés dans l'ensemble. Les principales exceptions ont concerné le génie civil mais, en règle générale, ce poste n'était pas significatif par rapport au coût total du projet.

Tous les projets de gestion du trafic aérien ont accusé d'importants retards, à l'exception de deux projets. Il s'agissait généralement de retards de trois à quatre ans qui ont réduit les avantages économiques des projets. Un projet a accusé un tel retard qu'une part importante du projet initial a été annulée. Un nouveau projet a été mis sur pied pour réaliser les travaux mais, là encore, le retard se chiffre en plusieurs années. Dans ce cas, le problème tenait au fait que les pouvoirs publics ne voulaient pas prendre de décision impopulaire à propos de la localisation du projet. Dans la plupart des autres cas, les retards étaient dus à un manque de compétences en matière de gestion de projets, ces lacunes étant connues de la Banque qui les avait acceptées. La Banque n'a pas cherché, pour aucun de ces projets, à exiger du promoteur qu'il mette en place une unité d'exécution du projet faisant appel à des experts externes, alors qu'elle procède régulièrement ainsi dans d'autres secteurs.

A l'exception d'un projet, tous les projets ont atteint leurs objectifs opérationnels. Toutefois, par convention internationale, tous les coûts d'exploitation et de maintenance, ainsi que les dépenses d'équipement sont entièrement récupérables auprès des exploitants des appareils qui utilisent le service de gestion du trafic aérien, de sorte que les promoteurs des projets ne sont guère incités à éviter les cahiers des charges trop détaillés. Hormis la supervision externe limitée, et les directives du ministère concerné ou du Conseil des gouverneurs, le seul élément qui incite à minimiser les dépenses d'investissement est le manque de capitaux disponibles. Au stade de l'instruction, il était souvent mentionné que les projets reposaient sur les solutions les moins onéreuses. Toutefois, il n'y a pas eu de vérification des processus de spécification et de sélection. Les rapports d'instruction n'indiquaient pas quelles options avaient été envisagées, ni si le choix final était le moins onéreux en termes de spécification, de technologie ou de capacité.

3.2.2 Performances opérationnelles

L'importance des investissements relatifs aux aéroports doit être déterminée en fonction des prévisions relatives à la demande. Dans le cas de deux projets, le risque de marché a été mal

évalué, ce qui s'est traduit par un avis favorable, alors que le trafic réel a été nettement inférieur aux prévisions. Pour un projet, il s'est produit exactement le contraire. L'analyste était sceptique, notamment, quant au potentiel de trafic de l'aéroport et à sa justification économique, et cet avis s'est avéré non fondé.

L'analyste doit néanmoins se demander quels sont les scénarios réalistes. Un projet est situé dans un pays sortant d'un conflit, mais l'analyse du promoteur, qui a été pour une large part approuvée par la Banque, reposait sur des prévisions établies à partir des niveaux de trafic antérieurs au conflit. Autrement dit, elle ne tenait compte ni du net affaiblissement de l'économie du pays, ni du fait que le trafic de transit, qui utilisait auparavant l'aéroport comme une plate-forme internationale, était parti ailleurs.

Les projets de gestion du trafic aérien doivent être traités différemment. Ces projets étaient motivés, pour l'essentiel, par la nécessité d'introduire de nouvelles technologies afin d'améliorer les communications, l'intégration avec les autres organismes de gestion du trafic aérien, les opérations et la sécurité – et non par le besoin d'accroître les capacités proprement dites. Certaines capacités ont été renforcées, mais le nombre de projets dont la principale justification résidait dans le renforcement des capacités était relativement peu important. Une fois mis en œuvre, tous les projets de gestion du trafic aérien ont pu absorber le trafic réel. Cependant, les points soulevés au point 3.2.1 à propos de l'optimisation des investissements demeurent valables.

4. EFFICIENCE

4.1 Aéroports

Les aéroports doivent gérer le volume de trafic attendu tout en assurant un niveau de qualité acceptable et moyennant un coût acceptable tant pour l'organe de tutelle de l'aéroport que pour la compagnie aérienne. Il s'agit donc de concilier les objectifs techniques avec les impératifs d'une bonne viabilité financière. Pour trois projets, les promoteurs ont manifestement conçu leurs installations de façon à améliorer la rentabilité, par exemple en affectant davantage d'espace aux points de vente, en acceptant des degrés supérieurs d'encombrement aux heures de pointe, et en renforçant les capacités que lorsque c'était commercialement rentable. Pour trois autres projets, les considérations d'ordre commercial paraissaient secondaires et les projets s'en sont trouvés surdimensionnés. Toutefois, lorsque c'est réalisable techniquement, il peut être souhaitable, pour la viabilité à long terme d'un aéroport, d'accepter un degré raisonnable d'encombrement aux heures de pointe avant de lancer des programmes d'extension onéreux. Parmi les aéroports examinés dans le cadre de l'évaluation, ceux qui ont fait leurs preuves sur le plan commercial ont tous suivi cette stratégie.

Un seul promoteur a calculé un taux de rentabilité économique interne (TREI). Lorsque les autres promoteurs ont assigné au projet un objectif de rentabilité économique, c'était pour l'aéroport tout entier, par exemple sous la forme d'une analyse d'impact économique pour deux projets. La Banque a calculé le TREI pour treize des vingt-et-un projets évalués. Pour les huit autres projets, les rapports d'instruction indiquaient qu'il n'était pas nécessaire de calculer un TREI, parce que le taux de rentabilité financière interne (TRFI) qui a été calculé constituait une valeur de substitution acceptable : voir également la section 5.

Parmi les projets pour lesquels le TREI a été calculé, quatre étaient conformes aux prévisions ex-ante. Un de ces projets a été à juste titre identifié ex ante comme étant contraire à la logique économique, mais étant donné qu'il était situé dans une île excentrée, il était raisonnable de prétendre que les effets multiplicateurs qu'il aurait sur l'économie de l'île compenseraient son faible TREI. Dans le cas d'un autre projet, les données actuellement disponibles sur le nombre de voyageurs semblent indiquer que le TREI du projet, qui était estimé à 4 % lors de l'instruction, est devenu négatif. Tous les autres projets ont affiché des taux de rentabilité acceptables. Trois projets ont dégagé des rentabilités ex-post supérieures aux estimations établies lors de l'instruction, mais néanmoins inférieures au scénario « optimiste » examiné à ce stade.

La rentabilité économique de cinq projets pour lesquels le TRFI a servi de valeur de substitution a été nettement surestimée. Les rentabilités ex-post se sont avérées négatives pour trois d'entre eux, pour diverses raisons : prévisions de trafic trop optimistes, projet surdimensionné lors de sa conception, méthode d'analyse inappropriée. Toutefois, un de ces projets concerne une autre communauté insulaire isolée. L'aéroport constitue le lien le plus important avec le monde extérieur et c'est un élément clé de la prospérité du tourisme. Il paraît probable que les effets multiplicateurs induits par le projet sur le développement économique de l'île font plus que compenser un TREI négatif, mais cette hypothèse n'a pas été approfondie lors de l'instruction. Sur le plan de la méthodologie, il est intéressant de noter qu'une nouvelle méthode qui devrait résoudre ce point particulier a été adoptée (voir l'encadré au point 7.2).

Lorsque le TRFI a été retenu comme valeur de substitution du TREI, l'évaluation laisse supposer que cette démarche peut être acceptable, mais à condition que les recettes purement commerciales aient été déduites du montant total des recettes. Les recettes restantes, purement aéronautiques, représenteraient la valeur monétaire que les usagers attribuent à l'utilisation de l'aéroport et de ses installations. Toutefois, l'évaluation débouche aussi sur la conclusion que le calcul classique du TREI aurait pu être effectué dans tous les cas, malgré des problèmes d'information.

Pour ce qui est des performances financières, les auteurs de l'évaluation ont tenté de comparer les TRFI ex-ante et ex-post des projets soumis à un examen approfondi, mais l'absence de base de calcul commune de ces taux rend toute comparaison impossible. Dans la plupart des cas, le mode de calcul du TRFI tenait compte de l'ensemble du programme d'investissement et non du projet en tant que tel, tandis que dans quatre cas la méthode de calcul du taux n'était pas appropriée. Le tableau ci-après indique les TRFI ex ante/ex post des projets ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie. Lorsque les comparaisons sont possibles, il apparaît que la probabilité pour que les prévisions ex-ante soient trop faibles ou trop élevées est équivalente.

Taux de rentabilité financière ex-ante et ex-post des projets soumis à une évaluation approfondie

Projet	TRFI ex-ante en %	TRFI ex-post en %	Commentaires
1	8	12	
2	n/d	8 (projets regroupés)	Utilisation non appropriée de valeurs de substitution financières lors de l'instruction, importantes subventions en capital
3	n/d		
4	5	négatif	Trafic insuffisant
	<1	4	Programme entier
6	n/d	10-30	Utilisation non appropriée de valeurs de substitution financières lors de l'instruction
7	7	16	Programme entier, importantes subventions en capital
8	4	3	Importantes subventions
9	23	21	Importantes subventions
10	13	>13	
11	8	6	Diminution des redevances de trafic
12	5	1	Utilisation non appropriée de valeurs financières de substitution lors de l'instruction, importantes subventions en capital
13	>10	n/d ¹⁾	Programme entier, importantes subventions

1) Le programme d'investissement examiné lors de l'instruction a été modifié et n'est pas encore achevé ; toutefois, le TRFI ex-post peut être identique à celui prévu lors de l'instruction.

Parmi tous les projets évalués, un seul promoteur a procédé à une estimation de la rentabilité financière du projet. Cette évaluation reposait sur le calcul du TRFI, et n'a été effectuée qu'à la demande de la Banque. Les autres promoteurs ont justifié leurs projets indirectement à l'aide de prévisions financières pro forma portant sur l'ensemble de la société¹⁵.

¹⁵ Cette approche pose un problème lié au fait que la contribution du projet proprement dit à la rentabilité de l'entreprise ne peut être évaluée avec autant de précision que si le projet était traité comme un centre de profit et de coûts distinct.

4.2 *Gestion du trafic aérien (ATM)*

Étant donné l'absence d'outil approprié, les projets de gestion du trafic aérien n'ont pas fait l'objet d'une analyse économique ex-ante ni ex-post. Des méthodes existent ou sont en cours d'élaboration, tant en Europe qu'aux États-Unis, mais elles ne sont pas encore parvenues à un stade auquel la Banque pourrait les utiliser dans le cadre de l'instruction. En règle générale, elles sont centrées sur la sécurité et l'efficacité des vols. Les avantages liés à la sécurité comprennent les économies de coûts réalisées en évitant les collisions d'avions en vol ou au sol, ainsi que les conseils fournis sur le risque de conditions météorologiques défavorables. Les avantages liés à l'efficacité découlent des temps de vol réduits, par exemple en évitant les circuits d'attente et en autorisant les itinéraires les plus efficaces.

Par convention internationale, les redevances de contrôle du trafic aérien doivent être fixées de façon à couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance et les coûts liés aux investissements, y compris le coût d'opportunité des capitaux propres employés. L'une des variables clés en matière d'analyse de l'efficacité d'un projet réside dans le coût du projet, lequel est fonction des possibilités et des capacités offertes par les équipements à installer. Ces paramètres sont en principe fixés par l'organisme national de gestion du trafic aérien en collaboration avec les organisations internationales comme l'OACI et EUROCONTROL, dont ils doivent respecter les normes. Toutefois, le principe du recouvrement intégral des coûts n'est guère de nature à inciter directement les organismes de gestion du trafic aérien à adopter les solutions les moins onéreuses pour se conformer à ces normes, ni à être efficaces sur le plan opérationnel. Dans l'un des cas soumis à un examen approfondi, la Banque a bien comparé les redevances facturées à celles d'organismes nationaux similaires, et en a conclu qu'elles étaient acceptables. Toutefois, le manque de comparabilité entre les organismes de gestion du trafic aérien rend les analyses de ce type imprécises, dans le meilleur des cas.

5. VIABILITÉ À LONG TERME

Le critère de viabilité à long terme recouvre la viabilité technique, la viabilité financière et la viabilité environnementale, auxquelles s'ajoute, dans le cadre de la présente évaluation, le sous-critère d'impact sur le développement institutionnel (IDI).

S'agissant de la viabilité technique, l'évaluation a mis en évidence que tous les projets soumis à un examen approfondi avaient fait l'objet d'une maintenance régulière et que d'importantes réparations avaient été entreprises en cas de besoin. Dans tous les cas, les fonds affectés à la maintenance étaient suffisants pour soutenir des activités de maintenance appropriées. Toutefois, il existe peut-être un risque, dans un aéroport situé en dehors de l'UE, que les futures opérations périodiques de maintenance ne puissent pas être financées au moyen des flux de trésorerie de l'aéroport : voir la section 5.1.

5.1 *Viabilité financière*

Aéroports

Les projets aéroportuaires soumis à une évaluation approfondie recouvrent deux catégories d'investissements, certains projets comprenant des éléments relevant de chaque catégorie : les investissements relatifs à des centres de profit, tels qu'aérogares et parcs de stationnement des aéroports, et les investissements ne générant pas de recettes, comme ceux concernant la manutention des bagages et les gares d'autobus. Aucune de ces catégories ne peut être dissociée des performances de l'aéroport pris dans son ensemble. L'évaluation a donc porté sur la viabilité financière de l'aéroport tout entier.

Seuls deux projets peuvent être considérés comme étant parfaitement robustes, sur la base des cash-flows générés par leurs activités propres et du degré d'autofinancement. Deux projets ne sont viables que financièrement parce que le coût des investissements est financé à hauteur de 57 % par

des aides non remboursables. Dans un autre cas, l'aéroport devrait être viable à ce jour, mais l'autorité de tutelle n'a pas autorisé l'augmentation de tarifs convenue au moment opportun. Un projet, qui était viable a priori, a accusé des pertes après son achèvement, mais sa situation financière commence à se redresser.

Toutefois, si l'on fait abstraction des problèmes spécifiques mentionnés ci-dessus, un seul projet soulève un sérieux problème de viabilité financière. Ce projet ne deviendra viable qu'en cas d'augmentation substantielle du trafic ou en cas de relèvement des tarifs de façon à couvrir, au minimum, les coûts d'exploitation et de maintenance. L'aéroport a été construit pour des volumes de trafic qui ne seront pas atteints avant une, voire deux décennies. Pire encore, la direction de l'aéroport a commencé à réduire les tarifs pour attirer davantage de trafic – sans succès. Les autres projets comportent un certain degré de risque, bien que celui-ci soit généralement faible. On peut citer, à titre d'exemple :

- Un projet, qui génère un cash-flow solide, mais comporte certains risques financiers liés aux participations détenues dans des sociétés d'exploitation d'aéroports établies dans des pays en voie de développement, sans lien avec le projet examiné. La viabilité financière de la société de portefeuille est donc moins robuste que dans les deux cas ci-dessus, mais des systèmes de gestion des risques efficaces sont en place et tout problème potentiel serait probablement détecté en amont ;
- Un autre projet, dans lequel l'aéroport et le projet génèrent et devraient continuer à générer de bons rendements financiers. Toutefois, cela dépend pour une large part de la capacité du transporteur national à surmonter ses propres problèmes commerciaux.

Par conséquent, malgré d'amples variations des degrés de qualité et de risques perçus, tous les aéroports sauf un peuvent être considérés comme étant financièrement viables.

Gestion du trafic aérien

Théoriquement, tous les projets de gestion du trafic aérien devraient être parfaitement viables sur le plan financier étant donné leur mode de financement. Toutefois, le promoteur de deux projets soumis à une évaluation approfondie détenait au titre des redevances des créances d'un montant égal au chiffre d'affaires annuel. Le promoteur s'efforce de réduire cet encours et il est possible que les problèmes sous-jacents aient été résolus, mais la plupart de ces créances devront être passées par pertes et profits. Il serait politiquement inacceptable d'autoriser la défaillance du promoteur mais, s'il s'agissait d'une société privée, il est quasi-certain qu'elle aurait été mise en liquidation.

5.2 Viabilité environnementale

Des études d'impact sur l'environnement (EIE) ont été réalisées, si nécessaire, pour tous les projets faisant l'objet d'une étude sur dossier ou d'une évaluation approfondie – parfois même en l'absence de toute obligation légale – et des mesures d'atténuation ont été proposées le cas échéant. Pour certains projets, l'EIE avait déjà été réalisée dans le cadre d'une opération précédente ou sur la base du plan d'investissement. Pour un projet, situé dans une île particulièrement sensible sur le plan de l'environnement, l'UE et la Banque ont exigé non seulement une EIE pour le projet, mais aussi un plan de gestion environnementale pour l'île elle-même. L'étude et le plan ont été réalisés et mis en œuvre de façon satisfaisante. Un seul promoteur, celui d'un projet situé en dehors de l'UE, n'a pas complètement mis en œuvre les mesures environnementales d'atténuation qui avaient été arrêtées d'un commun accord et incorporées dans le contrat de prêt. La Banque a pris soin de s'assurer de la conformité des projets et des autres points sensibles aux meilleures pratiques environnementales ainsi qu'à la législation communautaire et nationale, et elle a contrôlé la mise en œuvre des mesures d'atténuation convenues. Les promoteurs, du moins ceux de l'UE, ont parfaitement compris qu'il est d'une

importance capitale de minimiser tout dommage environnemental consécutif à la réalisation du projet ou à son exploitation courante, afin que leurs aéroports soient acceptés, d'une façon générale, par la société civile.

S'agissant de l'examen des répercussions environnementales des projets, la Banque a centré ses efforts sur le processus des EIE et l'atténuation des impacts négatifs. Elle a consacré moins d'attention aux avantages environnementaux. La réduction de l'encombrement, et l'amélioration des itinéraires grâce à une meilleure gestion du trafic aérien, par exemple, ont un impact positif sur l'environnement, mais ces améliorations sont rarement analysées dans les rapports d'instruction de la Banque. L'approche de la Banque peut être perçue comme étant conservatrice, mais elle peut conduire à ne présenter que les impacts négatifs des projets d'infrastructure aérienne, et ce même lorsque les fonds de la Banque auront un avantage net positif pour l'environnement.

5.3 *Impact sur le développement institutionnel (IDI)*

Au sein de l'UE, les promoteurs sont en principe parfaitement compétents et il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que certains projets aient un impact significatif sur le développement institutionnel. La situation est différente en dehors de l'UE. Dans un cas, la participation de la Banque a eu un impact significatif au niveau de l'entreprise et, d'une façon plus générale, en termes d'organisation des activités de transport aérien dans le pays. Au niveau de l'entreprise, le projet a contribué à transformer une organisation centralisée gérée en régie en un organisme autonome. Au niveau national, c'est toute l'organisation du secteur de l'aviation civile qui devait être réformée. Bien que leur mise en œuvre ait accusé un certain retard, les réformes, une fois achevées, pourraient être bénéfiques non seulement pour le promoteur, mais aussi pour le pays en général. En revanche, dans un autre cas, la Banque savait déjà, grâce aux précédents projets, que le promoteur présentait des lacunes institutionnelles. La mise en œuvre des projets prenait régulièrement deux fois plus de temps que prévu, avec généralement un retard de trois à quatre ans. En décidant d'accepter cette situation, la Banque a manqué une occasion d'apporter une valeur ajoutée à ce projet en formulant des recommandations ou des conditions de prêt visant à encourager le promoteur à résoudre ses problèmes.

6. NOTATION DES PERFORMANCES DES PROJETS

Le tableau ci-après récapitule les performances globales de l'ensemble des projets soumis à un examen approfondi, évaluées en fonction de trois critères principaux :

Critère	Notation du projet			
	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Mauvais
Pertinence/Efficacité	6	11	2	-
Efficienc	5	6	7	1
Viabilité à long terme	5	12	2	-
Évaluation globale	6	7	5	1

N.B. Outre les critères principaux, douze projets au total ont pu être évalués sur le plan de l'impact sur le développement institutionnel : voir le point 5.3. Six projets ont été jugés « bons », trois « satisfaisants » et trois « insatisfaisants ».

La quasi-totalité des projets ont été jugés au minimum satisfaisants en termes de pertinence/efficacité. Les projets insatisfaisants, situés l'un au sein de l'UE et l'autre en dehors de l'UE, ont été moins bien notés pour différentes raisons, mais il n'existe aucun signe probant de problème systémique. La situation est moins positive sur le plan de l'efficacité. Alors qu'un seul projet, situé au sein de l'UE, a été jugé mauvais, la demande réelle étant très faible par rapport aux prévisions commerciales, sept projets étaient insatisfaisants. Quatre d'entre eux, des projets de gestion du trafic aérien pour la plupart, étaient situés en dehors de l'UE. Les trois autres, qui concernaient tous des aéroports, se situaient dans le cadre de l'UE, bien qu'étant situés dans des îles au large. Toutefois, malgré des notes relativement faibles en matière d'efficacité, la quasi-totalité des projets ont été considérés comme devant être techniquement et financièrement viables. Seuls deux projets ont donné matière à préoccupation. Dans les deux cas, la demande a été bien plus faible que prévu, avec d'importantes conséquences sur les recettes.

7. IMPACT ET PERFORMANCE DE LA BEI

7.1 Pré-instruction

Identification et sélection des projets

Près de la moitié des ressources financières de 6,5 milliards d'EUR allouées aux aéroports a été investie dans huit centres d'opérations de l'UE. Une enveloppe supplémentaire de l'ordre de 3 milliards d'EUR, dont 1 milliard d'EUR destiné à un seul aéroport, a été affectée à 28 projets aéroportuaires régionaux, en faveur de la libéralisation du transport aérien communautaire et du développement des voyages aériens « point à point ». Cette enveloppe a représenté 46 % du total des ressources allouées aux aéroports. Les investissements s'inscrivaient généralement dans le cadre de plans de développement à long ou moyen terme (plans directeurs). Le cadre stratégique global¹⁶ et la pertinence spécifique des projets étaient donc bien définis. Bien que la Banque n'ait pas de système d'examen sectoriel en bonne et due forme pour les aéroports, l'évaluation a permis de constater qu'il existait un équilibre approprié entre centres d'opérations et aéroports régionaux, et que la Banque ne privilégiait aucun type d'aéroport en particulier. Tous les projets potentiels ont été examinés en fonction de leur intérêt respectif.

¹⁶ Exposé à la section 2.

S'agissant du stade auquel la Banque peut raisonnablement s'impliquer dans un projet et, partant, de sa capacité à influencer sur son évolution, il convient de différencier les projets concernant les pistes et les autres investissements aéroportuaires. Les calendriers diffèrent, de même que la possibilité pour la BEI d'apporter une valeur ajoutée. Les projets relatifs aux pistes sont soumis à des contraintes rigoureuses en matière de planification foncière et d'environnement (cf. points 2.4.1 et 2.4.2). Les délais, qui se chiffrent en décennies, et le processus mis en œuvre pour parvenir à une solution acceptable pour toutes les parties prenantes, font qu'il est très difficile pour la Banque d'avoir un impact. À l'inverse, la durée – plus courte –, et le caractère moins litigieux des projets d'extension d'aérogares, permettent à la Banque de s'impliquer davantage. Cela n'est généralement pas le cas des projets situés dans l'UE, où les promoteurs sont normalement très compétents, aussi bien techniquement que financièrement. Cependant, il ressort de l'évaluation que la Banque n'a pas adopté une approche volontariste en matière d'identification et de sélection des projets, même pour les projets hors UE sur lesquels elle aurait pu influencer, et l'impact de ce manque d'implication précoce se répercute sur les résultats des projets et sur la qualité de la performance de la Banque.

Informations préalables à l'instruction

Bien que des demandes d'information aient été adressées aux promoteurs avant l'instruction, la Banque n'a pas exigé de recevoir des informations satisfaisantes à titre de condition de l'instruction. En règle générale, elle a accepté une série de données techniques concernant, par exemple, la définition du projet, les coûts de base du projet, le plan de financement, le plan d'exécution, mais elle n'a pas exigé les informations requises au titre de la justification commerciale et économique du projet. Lorsque ces informations n'étaient pas fournies, la Banque s'est efforcée de les obtenir lors de l'instruction par le biais d'entretiens avec le promoteur ou par d'autres moyens. L'avantage de cette approche tient au fait qu'elle requiert un certain dialogue entre le promoteur et la Banque, ce qui donne à cette dernière de plus grandes chances d'apporter une valeur ajoutée. L'inconvénient est qu'elle ne laisse pas à l'équipe chargée de l'instruction le temps de réfléchir et d'analyser les informations avant d'en discuter avec le promoteur.

Il y a manifestement un équilibre à trouver entre le fait d'exiger la fourniture d'informations à titre de condition préalable de l'instruction et la formulation des questions sur-le-champ dans le cadre de l'instruction. Pour les prêts aux pays en voie de développement, la plupart des institutions de financement du développement (IFD) adoptent une position plus stricte que la Banque pour ce qui est des conditions liées à la fourniture d'informations, ou procèdent à de multiples missions d'instruction. Toutefois, la Banque traite principalement des projets qui se déroulent dans l'UE et qui sont conçus par des promoteurs compétents. L'approche de la Banque témoigne de sa souplesse et de son efficacité au niveau de l'instruction, mais le manque d'informations adéquates en amont réduit la possibilité d'examiner la justification économique et financière du projet avec le promoteur. Cette démarche peut avoir un impact négatif sur la qualité de l'instruction et sur l'évaluation des risques associés au projet. Malgré l'existence de ces problèmes au début du cycle du projet, les équipes chargées de l'instruction ont généralement relevé le défi avec professionnalisme, même dans des circonstances difficiles.

Portée des projets

En dehors de l'UE, il peut arriver que la Banque soit impliquée avant que la portée d'un projet aéroportuaire ne soit finalisée, alors que dans l'UE, le promoteur définit d'abord en principe la portée du projet, puis l'arrête d'un commun accord avec la Banque. Le processus se déroule généralement sans heurts mais, sur les vingt et un projets examinés, huit ont comporté un certain degré de négociation, principalement au sujet de changements apportés à la portée des projets durant leur mise en œuvre, à l'insu, ou non, de la Banque. Dans un cas, par exemple, le promoteur a planifié ses activités à partir de programmes d'investissement annuels, et non sur la base d'un projet particulier. Le projet de la Banque a été sélectionné à partir d'une série d'investissements pré-approuvés. Dans un autre cas, le plan à cinq ans du promoteur, qui a été présenté à la Banque, était très détaillé et visait à éliminer les goulets d'étranglement côté ville et côté piste, ces deux opérations conjointes étant nécessaires pour obtenir les avantages économiques souhaités. Toutefois, les projets ont été définis et instruits séparément, sans tenir compte du fait que seules les deux opérations conjointes généreraient la totalité des avantages économiques de chaque type d'investissement. La Banque a éprouvé le besoin d'influer sur la portée d'un seul projet, pour lequel elle a demandé la suppression d'une composante pour des motifs environnementaux. Un an plus tard, cependant, le promoteur a considérablement réduit la portée du projet, au détriment de celui-ci et sans consulter la BEI, contrairement à ses obligations contractuelles.

La portée des projets de gestion du trafic aérien relève de la responsabilité du promoteur, mais elle est généralement mise au point en collaboration avec des organisations internationales comme l'OACI et EUROCONTROL. En principe, ces organisations identifient les lacunes opérationnelles à combler ou définissent des normes auxquelles le promoteur devra se conformer à l'avenir. Cette participation d'organes experts limite également les possibilités pour la Banque d'apporter une valeur ajoutée technique. Toutefois, les recommandations concernent généralement les compétences en termes de services et non les capacités, qui restent sous la responsabilité du promoteur. Il reste donc des domaines, en particulier en matière d'organisation et de gestion, dans lesquels la Banque peut apporter une contribution. Dans le cas d'un projet, la portée arrêtée d'un commun accord a dû être modifiée au bout de trois ans d'exécution, lorsqu'il est devenu manifeste que l'essentiel du projet ne serait pas achevé dans un avenir prévisible.

- La Banque n'a été impliquée avant le début d'exécution que pour deux projets. L'un de ces projets aurait pu tirer profit des conseils de la BEI en ce qui concerne le calendrier des investissements et les capacités de certaines installations, mais la Banque a accepté l'argument du promoteur selon lequel il était trop tard pour modifier les plans.
- Pour au moins cinq projets, le rapport d'instruction contenait des commentaires sur les aspects du projet considérés comme faibles. Si elles avaient été acceptées par le promoteur, les mesures correctrices proposées auraient renforcé le projet et accru la valeur ajoutée apportée par la Banque. Cependant, les points soulevés n'ont pas fait l'objet d'un suivi avec les promoteurs et l'occasion a été perdue.

Néanmoins, deux projets rejetés initialement ont ensuite été financés par la Banque après les améliorations apportées par les promoteurs. Le premier a été rejeté à l'origine parce qu'il n'était pas suffisamment au point sur le plan technique. Pour le deuxième la Banque, d'abord consultée pour avis par une autre institution de l'UE, a estimé que le projet n'était pas économiquement justifié à ce stade. Par la suite, la Banque a décidé, malgré ses réserves, que celles-ci n'étaient pas suffisamment fortes pour rejeter le projet.

7.2 *Instruction des projets*

Coûts des projets

Tous les projets posent un même problème lié au fait que les estimations de coûts des promoteurs reposent sur des critères différents de ceux utilisés par la Banque. Celle-ci inclut les imprévus techniques et les hausses de prix, qu'elle évalue elle-même, sous une rubrique de coûts distincte, tandis que les promoteurs ou bien ne prévoient pas du tout ces éléments, ou bien les incorporent dans les estimations de coûts initiales. Ces pratiques peuvent être dictées par des procédures ou par la volonté de s'adapter avec pragmatisme à une contrainte réglementaire. Dans certains pays, la prise en compte des imprévus n'est pas autorisée juridiquement, auquel cas les promoteurs sollicitent couramment l'approbation d'un budget suffisamment important dès le début, de façon à éviter d'avoir à demander aux pouvoirs publics un budget supplémentaire en cas de léger dépassement des coûts ou de modification mineure du cahier des charges. Pour ce qui est des intérêts intercalaires, la Banque n'a pas de méthode standard de calcul. Pour les projets examinés, ces intérêts ont généralement été calculés sur la base des intérêts probables du prêt BEI prévu, même lorsque la Banque n'était pas le seul bailleur de fonds. Le coût du projet estimé par la Banque au stade de l'instruction est donc quelque peu artificiel et diffère généralement du coût du projet tel que défini par le promoteur. Ces divergences peuvent entraîner des problèmes de comparabilité ex-post lorsque le promoteur fournit des informations sur le coût de réalisation du projet.

Prévisions concernant la demande

Pour les 21 projets aéroportuaires examinés, toutes les instructions ont comporté, au minimum, une étude de marché et des prévisions sur son évolution probable, établies en fonction de la durée de vie estimée du projet concerné. Les prévisions reposaient généralement sur les informations fournies par le promoteur, dont le caractère raisonnable a été vérifié par comparaison avec l'évolution passée du trafic et avec l'évolution économique probable. À partir de ces informations, des prévisions ont été établies sur la base d'une estimation centrale correspondant au scénario le plus probable, avec des limites hautes et des limites basses destinées à tester la sensibilité du projet. Lorsque le promoteur était considéré comme étant expérimenté, les prévisions ont été acceptées sans modification. La profondeur de l'analyse dépendait principalement des informations disponibles et ne reflétait pas nécessairement le degré de risque associé au projet.

Pour les projets soumis à un examen approfondi, le taux moyen de croissance ex-ante estimé par la Banque est de 5 % par an, avec un maximum de 11,3 % et un minimum de 2 %. Ex-post, le taux moyen de croissance actuel est de 3,2 % par an. Pour la moitié des projets, le taux de croissance initial atteignait ou excédait le taux de croissance prévu par la Banque – avant de retomber au-dessous des prévisions ex-ante. Le résultat n'a été conforme aux prévisions que dans deux cas, dans lesquels la Banque avait retenu le taux le plus faible, soit 2 % par an, pour ses prévisions. Ce constat semble indiquer que la Banque devrait être plus prudente lors de l'établissement de ses prévisions.

Hormis l'examen de l'évolution du trafic en termes de capacités requises, l'instruction des projets de gestion du trafic aérien n'a pas comporté d'étude de l'impact de la demande sur les projets.

Analyse des risques

Les risques liés au trafic ont fait l'objet d'une analyse systématique et les autres types de risque d'un examen ponctuel :

- des risques techniques ont été identifiés pour quatre projets et écartés pour un des projets ;
- des risques économiques/commerciaux ont été identifiés pour huit projets et écartés, là encore, pour un des projets ;

- des risques financiers ont été détectés pour quatre projets et acceptés comme étant inévitables ;
- les risques de crédit ont été atténués grâce à des dispositifs de garantie appropriés : voir la rubrique « Prêt afférent au projet et dispositif de sûreté » ci-dessous ;
- trois projets présentaient des risques environnementaux, et une solution satisfaisante a été trouvée pour deux d'entre eux ;
- dans un cas, l'issue d'un problème de risque lié à la réglementation n'est pas encore connue ;
- pour un projet de gestion du trafic aérien, les lacunes du promoteur en matière de gestion du projet sont connues mais n'ont pas été mises en évidence, et aucune mesure n'a été prise pour atténuer le risque associé à la réalisation du projet.

Deux projets aéroportuaires situés en dehors de l'UE ont pâti de problèmes politiques imprévus. Dans un cas, le problème provenait de troubles civils. Ces problèmes auraient pu être pressentis, mais leur date et leur gravité étaient difficilement prévisibles. Dans le second cas, il existait probablement des indices de problèmes dès l'instruction, mais les risques et impacts potentiels n'ont pas été analysés.

Bien qu'une analyse des risques, ou au minimum l'étude de scénarios, ait été réalisée lors de l'instruction pour la quasi-totalité des projets, il est rare que des mesures d'atténuation aient été recommandées et plus encore mises en œuvre. À l'exception de deux projets, les équipes chargées de l'instruction n'ont pas proposé de mesures visant à minimiser les risques dans les accords afférents aux projets. Dans le seul cas où une clause appropriée a été insérée, le suivi effectué par la Banque n'a pas été efficace. En règle générale, l'identification systématique des risques – autres que les risques liés au trafic – fait défaut. L'évaluation des risques associés à la conception, à la réalisation et à l'exploitation, ainsi que l'identification et la mise en œuvre des mesures d'atténuation, n'ont pas toujours été satisfaisantes.

Efficiences économiques

Comme indiqué précédemment, le manque d'outils rendait toute analyse économique impossible pour les projets de gestion du trafic aérien, et le système de redevances ne favorise pas l'efficacité économique.

En ce qui concerne les aéroports, la Banque a procédé à des évaluations économiques quantifiées pour treize projets, et à des évaluations économiques qualitatives pour les huit projets restants. Les différents types de coûts inclus dans les calculs ont été déterminés sur une base plus ou moins comparable, alors que les différents types d'avantages n'étaient pas toujours comparables. Pour les coûts, il y a eu seulement deux cas, sur treize, dans lesquels l'analyse était faussée, parce que des éléments tels que les hausses de prix étaient pris en compte ou parce que des coûts marginaux d'exploitation et de maintenance ne l'étaient pas.

Les différents types d'avantages identifiés pour les treize projets étaient plus variés, mais la valeur des encombrements évités a toujours été identifiée et quantifiée. L'économie de coûts résultant de l'absence de rééchelonnement des vols a été quantifiée pour quatre projets, l'évaluation reposant en partie sur des éléments de comparaison mis au point à la Banque et en partie sur des enquêtes ponctuelles. Le niveau et la structure de ces avantages paraissent comparables et cohérents pour l'ensemble des projets. Hormis ces avantages « classiques », les autres avantages identifiés comprennent :

- l'absence de détournement du trafic – trois projets ;
- l'absence d'encombrement des aérogares – deux projets ;
- l'amélioration de la sécurité – deux projets ;
- des avantages environnementaux – un projet ;
- des effets multiplicateurs sur l'économie - trois projets ;
- l'augmentation de valeur des terrains réutilisés - un projet ;
- la réduction du nombre d'accidents – un projet.

Il semble que ces autres types d'avantages aient été identifiés principalement en fonction des besoins, lorsque les avantages classiques ne donnaient pas de résultats « satisfaisants ». Cette approche consiste à vérifier si la rentabilité économique des projets est satisfaisante isolément, conformément au critère appliqué traditionnellement par la Banque, bien qu'il soit admis que ce critère ne permet pas d'obtenir une estimation globale et exacte du degré de rentabilité économique d'un projet, ni d'assurer la comparabilité entre les projets et les pays. Par ailleurs, la méthode de calcul des avantages économiques n'était pas toujours juste.

Les taux de rentabilité économique interne (TREI) du scénario de base allaient de 3,1 % pour un projet à 16,6 % pour un autre projet. Dans deux cas, qui dégageaient respectivement des TREI de 31 et 13,6 %, la méthodologie appliquée n'était pas adéquate et a conduit à des conclusions erronées. La justification de l'affectation des ressources de la Banque n'est pas évidente de prime abord au vu de ces analyses détaillées, car il semble qu'elles aient eu peu d'impact sur la portée et le calendrier du projet, ou sur la décision d'acceptation ou de rejet d'un projet prise par la Banque. Toutefois, malgré ces réserves, la plupart des instructions économiques étaient satisfaisantes et, parfois, d'une très grande qualité.

Huit rapports d'instruction concernant des investissements liés au transport de voyageurs reposaient sur le principe selon lequel le taux de rentabilité financière interne (TRFI) est une valeur de substitution acceptable du TREI, bien que ce principe ne doive être appliqué qu'aux investissements relatifs au fret, comme indiqué récemment dans la méthodologie révisée proposée par PJ, résumée ci-dessous.

MÉTHODOLOGIE RÉVISÉE POUR L'INSTRUCTION ÉCONOMIQUE DES PROJETS AÉROPORTUAIRES

En 2002, PJ a rédigé une note interne sur l'instruction économique des projets aéroportuaires. Cette note comprenait un examen des principales questions soulevées par la méthodologie mise en œuvre en matière d'instruction économique des projets d'investissement aéroportuaire, et elle était destinée à servir de base à un ensemble de directives méthodologiques plus précises. L'objectif n'était pas nécessairement de calculer un TREI précis, mais plutôt de distinguer les projets sains d'un point de vue économique de ceux qui ne le sont pas.

L'approche reposait sur le principe selon lequel le principal avantage des investissements réalisés dans des infrastructures aéroportuaires tient au fait qu'ils minimisent le détournement du trafic vers des modes de voyage de second choix, et que ce résultat peut être atteint tant en augmentant les capacités de l'aéroport qu'en améliorant la qualité de service offerte par l'aéroport.

Pour les projets relatifs aux aérogares de voyageurs, une série de gains de temps standard a été identifiée sur la base des degrés d'encombrement. Pour évaluer les projets qui consistent à transférer l'accès des voyageurs aux avions de postes d'embarquement éloignés à des postes plus proches, il convient d'examiner si les voyageurs sont disposés à payer pour ce confort accru. Pour les projets côté piste, en revanche, il faut tenir compte de l'impact économique des changements de fréquence des vols et de la taille des avions. Une fréquence accrue des départs, qui est intéressante pour les voyageurs parce qu'elle réduit d'une façon générale le coût des voyages, doit être évaluée selon l'approche « *frequency delay* » (fréquence/retard) décrite dans les ouvrages universitaires, avec certaines hypothèses simplificatrices. De même, l'évolution de la taille des avions entraîne une réduction des coûts d'exploitation par passager des compagnies aériennes, à partir desquels on peut construire un modèle fondé sur une méthode commune d'estimation des coûts.

Pour les investissements liés au fret, le taux de rentabilité financière peut être utilisé comme valeur approchée du taux de rentabilité économique, le cas échéant avec des ajustements.

Dans le cadre de l'évaluation, la méthodologie proposée a été appliquée ex-post aux 13 projets pour lesquels un TREI avait été calculé. Il s'est avéré que les deux méthodes permettaient d'identifier les projets viables et non viables, malgré des différences entre les TREI réels calculés, la nouvelle méthode ayant l'avantage d'assurer la comparabilité directe des projets.

Prêt afférent au projet et dispositif de sûreté

Aéroports : en moyenne, la Banque a contribué à 24 % environ des ressources financières allouées aux projets aéroportuaires. Les contributions des États et les autres aides ont représenté 9,5 % de ces ressources, et les autres dettes à long et moyen terme 15,5 %. Les 51 % restants ont été financés sur ressources propres. La durée moyenne des prêts était de dix-sept ans avec un différé de quatre ans.

Les prêts BEI accordés aux entités publiques ont été couverts par des garanties souveraines ou quasi-souveraines (onze projets) ou par des tiers (trois projets). Pour les trois projets hors UE, tous les risques sont couverts en dernier ressort par la garantie budgétaire de l'UE. Les garanties relatives aux sept projets privés ou mixtes sont fournies par l'intermédiaire et emprunteur auprès de la Banque, par l'État, les actionnaires, le FEI, ou par plusieurs de ces entités.

Gestion du

trafic aérien : en moyenne, la Banque a contribué à près de 40 % des ressources financières allouées aux projets de gestion du trafic aérien. Le solde provenait pour moitié environ des pouvoirs publics et pour moitié de banques commerciales locales. Les prêts avaient une durée moyenne de quatorze ans, avec un différé de trois ans. La durée des prêts et le différé étaient appropriés à la date de signature, compte tenu de l'importance relative habituelle des investissements afférents à la construction et aux équipements. En principe, le différé doit correspondre à la période de mise en œuvre du projet mais, en l'occurrence, de nombreux projets n'étaient pas terminés à la fin du différé.

Lorsque l'organisme de gestion du trafic aérien dépendait de l'administration d'un seul pays, il y avait alors en principe une garantie directe ou indirecte de l'État. En cas de constitution d'une agence d'exécution par un ou plusieurs pays, la garantie provenait généralement de banques commerciales.

7.3 Mise en œuvre des projets

La Banque n'a joué un rôle dans la mise en œuvre qu'à titre exceptionnel, par exemple en cas de problème grave concernant l'exécution du projet et, même dans ce cas, elle ne l'a généralement pas fait. Des problèmes de mise en œuvre ont été rencontrés pour la quasi-totalité des projets de gestion du trafic aérien hors UE, mais la Banque n'est intervenue que pour un projet. Pour ce qui est des aéroports, il n'y a eu qu'un seul projet pour lequel la Banque a jugé les problèmes suffisamment importants pour intervenir directement : un projet – et ce uniquement parce qu'une condition prévue au contrat n'était pas remplie. Pour un autre, la portée du projet a été sensiblement réduite peu après l'approbation du projet par la Banque. Les collaborateurs de la Banque ont estimé que certaines composantes essentielles des investissements avaient été réduites au détriment du projet. Le promoteur n'a pas répondu, pour l'essentiel, aux demandes de précisions de la Banque, alors qu'il était tenu contractuellement de le faire, et la Banque semble avoir accepté cette situation. La Banque n'est pas intervenue concrètement dans la mise en œuvre des autres projets, mais elle a effectué des visites durant la mise en œuvre de certains projets.

Sous réserve des exceptions ci-dessus, la mise en œuvre technique des projets a été satisfaisante, mais la Banque n'est pas intervenue de façon suffisamment énergique sur les projets pour lesquels son intervention aurait pu améliorer la mise en œuvre des projets ou celle des réformes institutionnelles correspondantes.

7.4 Suivi des projets

Les activités de suivi technique, c'est-à-dire non financier, de la Banque sont centrées sur les rapports de fin de travaux : coûts en prix courants et dates d'achèvement. Toutefois, même les informations faisant l'objet d'un suivi n'ont pas été collectées de façon systématique. Les projets classés dans la catégorie 1 sont considérés comme étant autonomes en termes de mise en œuvre et n'ont fait l'objet d'aucun suivi qu'elle qu'en soit la finalité. L'échantillon sélectionné aux fins de l'évaluation comprenait dix projets aéroportuaires de catégorie 1 pour lesquels la Banque aurait dû établir un rapport final succinct indiquant en principe les coûts finaux et le calendrier de mise en œuvre, avec des commentaires ponctuels sur certains aspects des projets. Toutefois, seuls quatre rapports de ce type avaient été rédigés à la date de l'évaluation, et deux dossiers étaient clos sur le plan « administratif » en raison, notamment, d'un manque d'information sur le projet achevé. La présentation de ces « rapports de fin de travaux » (RFT) est standardisée et destinée à permettre une évaluation ex-post détaillée des principaux aspects du projet, notamment des aspects économiques, financiers et environnementaux.

En pratique, le contenu analytique de la grande majorité des RFT était très succinct, voire inexistant ou tout simplement erroné : à titre d'exemple, deux projets faisaient ressortir, pour ce qui est de la demande, d'importants écarts négatifs qui invalidaient entièrement les conclusions ex-ante de l'instruction de la Banque – mais les rapports finaux des deux projets indiquaient qu'il n'y avait aucune évolution de la demande. En effet, l'un de ces projets a même été jugé comme étant couronné de succès dans le RFT.

Les projets de catégorie deux et trois font théoriquement l'objet d'un suivi plus approfondi. L'examen des cinq projets de catégorie 2 et des douze projets de catégorie 3¹⁷ conduit à formuler les observations suivantes :

- ⇒ À une exception près, la qualité du suivi a été très similaire à celle des projets de catégorie 1. Un projet a été jugé « bon » alors qu'en fait sa justification économique et financière était, au mieux, faible. Pour un autre projet, aucune information ex-post n'était disponible, tandis qu'un projet affichait une variation positive significative de la demande, qui invalidait l'évaluation incertaine découlant de l'instruction. L'exception concernait un projet pour lequel le promoteur a transmis régulièrement des rapports semestriels couvrant tous les aspects du projet, bien que cela ne fût pas obligatoire. La Banque a examiné ces rapports et a formulé des observations détaillées.
- ⇒ Les projets de catégorie trois sont censés faire l'objet d'un suivi très rigoureux, mais le RFT d'un projet ne contenait aucune information ex-post. Le rapport faisait état d'une absence d'évolution des marchés et de la demande, alors qu'en fait ceux-ci s'étaient effondrés, vouant le projet à l'échec. Sur dix projets de gestion du trafic aérien, deux RFT ont été rédigés sans contribution du promoteur, et un troisième rapport a été rédigé suite à la mission d'évaluation. Il n'existait pas de RFT pour les quatre autres projets pour lesquels ce rapport aurait dû être fourni. Bien que la Banque ait reçu des rapports intérimaires réguliers de certains promoteurs, ces rapports ont rarement fait l'objet d'un suivi en interne, même lorsque des problèmes étaient mis en évidence. Pour un projet par exemple, des informations techniques ont été transmises régulièrement par le promoteur, mais elles n'ont apparemment pas été lues par la Banque, ou du moins n'ont donné lieu à aucune mesure de sa part. Au début du projet, un groupe s'est rendu sur le site et chez le promoteur et a identifié certains problèmes nécessitant des solutions. Or, les dossiers du projet ne contiennent aucune information sur le suivi technique, à supposer qu'il ait eu lieu. Toutefois, le même projet a fait l'objet d'un suivi rigoureux par le département des prêts pour ce qui est des aspects institutionnels et contractuels.

La catégorie de suivi des quatre projets restants n'a pas été déterminée, car ces projets ont été instruits avant l'introduction formelle de ces catégories. En outre, il n'existe pas de RFT pour ces projets.

La qualité et la quantité des opérations de contrôle et de suivi effectuées par la Banque sont à l'évidence insatisfaisantes. Par ailleurs, cette conclusion est valable quelle que soit la catégorie de suivi assignée au projet. S'agissant du suivi des projets de catégorie 1, les obligations en matière d'établissement de rapports sont peu contraignantes et se bornent généralement à la rédaction d'un rapport final une fois le projet achevé. Il semble que la Banque ne se préoccupe guère de savoir si ces rapports lui sont ou non adressés. En théorie, ces obligations sont plus strictes pour les catégories 2 et 3, mais, en règle générale, la Banque ne contraint pas les promoteurs à respecter leurs obligations contractuelles et, dans certains cas, tout contact personnel avec le promoteur avait en réalité pris fin.

¹⁷ Six projets de gestion du trafic aérien figurant dans l'évaluation ont été classés en catégorie deux lors de l'instruction et en catégorie trois par la suite. Ces projets ont été traités comme s'il s'était agi de projets de catégorie trois depuis l'origine.

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

7.5.1 *Valeur ajoutée financière*

Il est difficile de quantifier la valeur ajoutée financière apportée par la Banque, car les rapports d'instruction ne comportaient aucune comparaison avec les institutions financières concurrentes ni aucun autre élément de référence. Toutefois, il apparaît que la Banque était le plus souvent en concurrence avec des banques commerciales, et le fait qu'elle ait été retenue par le promoteur indique qu'elle a pu proposer des conditions intéressantes. Dans certains cas, la Banque a accordé ses prêts par l'intermédiaire d'une banque commerciale à même de lui proposer une garantie acceptable. Il convient toutefois de noter que certains promoteurs ont affirmé qu'ils auraient préféré traiter directement avec la Banque. Dans l'ensemble, la participation de la Banque a été accueillie favorablement par les promoteurs, mais il n'y a eu que trois projets pour lesquels il n'aurait pas été possible de trouver d'autres sources de financement à des conditions à peu près comparables. Il s'agissait, dans les trois cas, de projets hors UE qui ont bénéficié de taux d'intérêt bonifiés et d'autres aides financières de l'UE par l'intermédiaire de la Banque. En résumé, la valeur ajoutée financière apportée par la Banque pour la majorité des projets n'a pas été perçue comme étant indispensable, mais elle a été appréciée et jugée utile en raison de la souplesse de la Banque, de sa rapidité de traitement des documents, et de ses conditions de prêt favorables, en particulier en ce qui concerne le différé et la durée des prêts.

7.5.2 *Valeur ajoutée non financière*

La Banque n'avait guère la possibilité ou l'occasion d'apporter une valeur ajoutée non financière à la plupart des projets évalués. Premièrement, la plupart des prêts concernaient des projets situés dans l'UE où, comme on l'a vu (voir section 7.1), les promoteurs n'ont pas besoin de l'appui technique de la BEI. Deuxièmement, la maximisation de la valeur ajoutée non financière ne figurait pas au nombre des grands objectifs poursuivis par la Banque. Depuis le lancement des projets évalués, la Banque a introduit les trois piliers de la valeur ajoutée. Les deux premiers de ceux-ci, « Conformité avec les objectifs prioritaires de l'UE » et « Qualité et solidité du projet sous-jacent » ont trait à la valeur ajoutée non financière, mais il s'agit de celle du projet et non pas de la contribution de la Banque au projet. Néanmoins, même lorsque la Banque estime qu'elle peut améliorer la notation au regard de ces deux piliers, il est rare qu'elle intervienne sur un projet à un stade où elle serait susceptible d'avoir un impact, pour les raisons déjà citées (voir section 7.1).

Par ailleurs, même si la Banque identifie, au cours du processus de diligence raisonnable, certains points à examiner avec le promoteur, ces points sont rarement communiqués ou discutés en pratique. Cette absence de dialogue professionnel peut expliquer pourquoi la contribution potentielle de la Banque à un projet a rarement été appréciée, à supposer qu'elle l'ait jamais été, par les promoteurs.

Les promoteurs des projets aéroportuaires étaient presque tous expérimentés et avaient un personnel technique compétent. Bien que les compétences des spécialistes de la Banque aient été reconnues par les promoteurs, certains d'entre eux ont également suggéré que le personnel de la Banque pourrait jouer un rôle plus important, peut-être dans le cas de promoteurs inexpérimentés. L'échantillon de projets soumis à une évaluation approfondie comprenait deux promoteurs hors UE de ce type. Pour un projet, la Banque a exigé des réformes organisationnelles et réglementaires qui ont été définies d'un commun accord et insérées dans le contrat de prêt et, lorsque le non-respect de certains points posait un problème, la Banque arrêta les décaissements. Le cadre organisationnel et institutionnel de l'autre projet a également été identifié comme un problème lors de l'instruction, mais aucune mesure de suivi n'a été recommandée. De même, dans bien des cas, les rapports d'instruction faisaient état de problèmes (projet surdimensionné lors de la conception, calendrier sous-optimal du projet, etc.), mais rien ne prouve qu'ils aient été communiqués au promoteur, ni encore moins examinés avec lui. Il n'y a eu qu'un seul cas dans lequel la Banque a eu un impact important sur la conception d'un projet situé dans l'UE. Ce projet concernait un certain nombre d'aéroports, la Banque ayant rejeté un petit aéroport pour des raisons

environnementales et deux autres aéroports pour cause de trafic insuffisant. Cependant, le promoteur a continué d'aller de l'avant et de mettre ces composantes en œuvre malgré tout, mais en marge du projet arrêté d'un commun accord avec la Banque.

Pour les projets relatifs à la gestion du trafic aérien, la situation était bien différente. La plupart des promoteurs étaient établis en dehors de l'UE et la sélection du suivi de catégorie 3 laisse supposer que les services de la Banque s'attendaient à des problèmes durant la mise en œuvre. Ces problèmes, liés pour l'essentiel à des retards d'exécution, se sont posés pour la quasi-totalité des projets, et même pour des projets à caractère récurrent réalisés avec le même promoteur. Néanmoins, la Banque s'est contentée de constater les retards, au lieu de coopérer avec les promoteurs pour résoudre le problème. Ces projets présentaient un important potentiel en termes de valeur ajoutée, mais l'occasion n'a pas été saisie.

7.6 Récapitulation des principaux points concernant le cycle des projets et recommandations

7.6.1 Cadre et objectifs stratégiques

Dans le contexte de l'UE (à 15), les prêts BEI destinés à financer les aéroports et la gestion du trafic aérien s'intègrent dans un ensemble bien défini d'objectifs fixés par l'UE en matière de politique des transports, tandis que les prêts hors UE s'inscrivent dans le cadre de relations particulières entre l'UE et les pays tiers, comme la politique adoptée vis-à-vis des ACP ou la politique méditerranéenne. Ainsi, la pertinence stratégique globale des projets a bien été assurée, et un équilibre approprié a été atteint entre centres d'opérations et aéroports régionaux.

Toutefois, la Banque a moins bien réussi à optimiser son portefeuille en termes d'objectifs de politique générale et d'objectifs opérationnels. Cet aspect, qui a fait l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport intitulé « Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des compagnies aériennes »¹⁸, s'applique également aux infrastructures aériennes. Pour l'avenir, l'analyse présentée au chapitre 2 montre qu'à l'évidence la tendance à une mobilité long-courriers accrue, observée au cours de la décennie passée, se poursuivra et présentera à bien des égards les caractéristiques d'un marché de masse. Ce qui implique d'importants investissements permanents, de l'ordre de 6 à 7 milliards d'EUR par an en Europe selon les estimations actuelles. Toutefois, il est probable que les investissements à venir concerneront pour l'essentiel l'intégration des systèmes et des processus, comme indiqué ci-dessus, et notamment le transport pluri-modal, ainsi que l'intégration parfaite entre la gestion du trafic aérien et des aéroports et leurs infrastructures d'appui. À supposer que la Banque souhaite continuer de s'impliquer dans le secteur et de soutenir les priorités de l'UE dans les domaines du transport et de l'environnement, elle devra adopter pour ses prêts une approche davantage orientée vers l'intégration des systèmes et adapter sa stratégie et ses pratiques en matière de prêts destinés au secteur. Ce dernier étant confronté à de nombreux défis liés aux nouveaux marchés et à l'évolution de la politique générale, il est admis que la plupart des investissements aéroportuaires ne peuvent être correctement évalués qu'en tenant compte, dans un contexte élargi, de la concurrence entre les aéroports et des autres investissements envisageables dans le domaine des transports. La Banque devrait donc réaliser des études stratégiques succinctes pour les régions dans lesquelles plusieurs investissements aéroportuaires sont prévus, de façon à pouvoir définir des priorités appropriées en matière de prêt et à maximiser sa valeur ajoutée. Cette approche pourrait permettre d'optimiser la qualité des instructions sans pour autant accroître sensiblement les ressources humaines.

¹⁸ www.eib.org/publications

7.6.2 Cycle des projets

Le manque de visibilité de la Banque dans le domaine technique s'explique en grande partie par son implication tardive dans les projets, et par le fait que les conclusions de l'instruction ne sont pas communiquées aux promoteurs ni examinées avec eux de façon appropriée. L'évaluation a mis en évidence que, dans certains cas, les projets des promoteurs auraient pu tirer un grand profit de l'expertise technique, commerciale et économique de la Banque, et ce même lorsque la compétence des promoteurs était incontestée. Pour renforcer son impact dans ce domaine, la Banque n'a guère d'autre solution que de chercher à s'impliquer plus en amont dans les projets et de renforcer le dialogue entre ses experts techniques et leurs homologues chez le promoteur. Les procédures d'instruction « modulées » de la Banque pourraient constituer une avancée dans la bonne voie parce qu'elles permettraient une participation plus précoce et plus importante de ses experts techniques aux projets, par exemple grâce à une analyse plus approfondie au stade de la pré-instruction.

La majorité des instructions réalisées par la Banque étaient approfondies et pertinentes et couvraient tous les points essentiels. Toutefois, certaines instructions n'étaient guère satisfaisantes, la profondeur de l'analyse étant davantage fonction des informations disponibles sur le projet et des intérêts de l'expert technique traitant le projet, que de procédures vérifiables intrinsèques au projet ou d'un cadre préétabli. Pour ce qui est des analyses économiques et financières, certaines étaient excellentes et accompagnées d'évaluations commerciales, financières et économiques détaillées, mais d'autres étaient contestables et comportaient des appréciations d'ordre général et qualitatif non circonstanciées et, partant, non vérifiables, sauf lorsque le projet se soldait par un échec ex-post manifeste. Tous les projets évalués ont été approuvés pour bénéficier d'un prêt, bien qu'il soit précisé que le personnel de la Banque émettait des réserves sur certains projets et que d'autres dégageaient des taux de rentabilité économique relativement faibles.

La Banque a également pris soin de s'assurer que les risques qu'elle prenait en finançant un projet étaient minimisés grâce à des garanties suffisantes. Toutefois, l'existence de ces garanties soulève la question de la nécessité de consacrer un temps et des ressources considérables à certains aspects du processus d'instruction qui semblent avoir peu d'impact sur la décision de prêt. Les évaluateurs reconnaissent que la Banque est informée de ces problèmes depuis un certain temps, et que les directives publiées récemment en vue de modifier l'approche adoptée en matière d'instruction des projets devrait permettre d'axer davantage les efforts sur les risques et les problèmes essentiels. La mise en œuvre de ces directives devrait contribuer amplement à améliorer la qualité du processus d'instruction et à optimiser l'utilisation des ressources humaines de la Banque.

7.6.3 Contrôle et suivi

Comme indiqué dans la quasi-totalité des rapports d'évaluation publiés à ce jour, le contrôle des projets et le respect des obligations contractuelles non financières ne sont guère satisfaisants. Cette situation résulte de plusieurs causes :

- ⇒ Souvent, la Banque ne dispose pas des informations dont elle a besoin pour pouvoir contrôler efficacement un projet et en effectuer le suivi s'il y a lieu. En outre, les informations fournies par le promoteur pèchent souvent sur le fond et ne permettent pas le contrôle approfondi d'un projet. Certains promoteurs ne respectent pas leurs obligations contractuelles non financières, par exemple en ce qui concerne l'établissement de rapports réguliers, la portée du projet, et ce sans réaction énergique de la Banque.
- ⇒ Il semble que les cadres dirigeants de la Banque utilisent peu les rapports de contrôle pour s'assurer de la qualité des activités de prêt de la Banque, et le personnel n'est pas incité à consacrer le temps et les efforts nécessaires à l'élaboration d'un rapport constructif. Dans ce contexte, les RFT tels qu'ils sont établis actuellement sont souvent d'une utilité réduite en pratique.

À la date de l'évaluation, le processus de contrôle matériel avait été examiné par PJ. La mise en place d'un nouveau système de rapports de fin de travaux basé sur le RFT existant et sur le système plus récent des fiches de notation des projets, mis au point par EV et fonctionnant sous un nouveau logiciel installé par la Banque, était en cours. Une fois entièrement opérationnel, ce système devrait permettre d'améliorer la qualité des rapports sur les résultats des projets. Toutefois, la qualité des rapports sera toujours fonction de l'attention accordée au processus de contrôle et de la collecte auprès du promoteur de données exactes concernant l'exécution des projets : il s'agit, dans les deux cas, de problèmes de gestion.

7.6.4 Valeur ajoutée

En règle générale, la valeur ajoutée apportée par la Banque a été importante pour les projets hors UE. Si la Banque n'a pas toujours saisi toutes les occasions d'apporter une valeur ajoutée, sa capacité à le faire était fonction non seulement de sa volonté de fournir une expertise technique et économique, mais aussi de la décision des promoteurs d'accepter les conseils de la Banque.

Au sein de l'UE, la Banque a traité avec des promoteurs compétents qui reconnaissaient son expertise dans les domaines technique et économique, mais la majorité d'entre eux ne croyaient pas que la Banque puisse contribuer à la qualité de leurs projets. Par ailleurs, lorsque la Banque est intervenue par l'entremise d'une banque intermédiaire, par exemple à des fins de garantie, son rôle était moins perceptible et moins bien compris. La Banque était souvent perçue simplement comme une institution financière rivalisant avec d'autres pour faire affaire avec le promoteur. Cependant, lorsque la Banque traitait directement avec les promoteurs, elle était perçue comme une organisation efficace, souple, tournée vers le client et capable de réagir rapidement.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

- La pertinence est la mesure selon laquelle les objectifs d'un projet sont compatibles avec les politiques pertinentes de l'UE (Traité, directives, décisions du Conseil, mandats, etc.) et les décisions des gouverneurs de la BEI, ainsi qu'avec les exigences des bénéficiaires, les besoins des pays, les priorités globales et les politiques des partenaires. Au sein de l'UE, il est fait référence aux politiques communautaires pertinentes dans le contexte de l'Article 267 du Traité qui définit la mission de la Banque et les politiques correspondantes de la BEI. À l'extérieur de l'Union, les éléments de référence essentiels sont les objectifs pertinents de la politique extérieure de la Communauté énoncés dans les mandats spécifiques assignés à la BEI par le Conseil européen et leur interprétation par la Banque.
- L'efficacité est la mesure selon laquelle les objectifs du projet ont été réalisés ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative, après prise en considération de toute modification qui aurait été apportée au projet après l'approbation du prêt.
- L'efficience est la mesure selon laquelle les avantages/résultats du projet correspondant aux ressources/apports engagés. Pour l'instruction ex-ante, l'efficience est normalement mesurée au moyen des taux de rentabilité économique et financière. S'agissant de projets du secteur public, il est fréquent que ces taux de rentabilité ne soient pas calculés ex-ante. En pareil cas, l'efficience du projet est estimée grâce à une analyse du rapport coût-efficacité.
- La viabilité à long terme désigne la probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet. L'évaluation de la viabilité varie beaucoup d'un projet à l'autre en fonction des circonstances et tient compte des problèmes identifiés lors de l'analyse de diligence raisonnable effectuée ex-ante par la Banque. Parmi les problèmes examinés dans le cadre de l'évaluation, on peut citer :
 - les problèmes techniques et les problèmes de gestion, essentiellement la volonté, la capacité et les ressources financières voulues pour mener à bien la maintenance nécessaire du projet de manière à lui permettre d'atteindre le stade de la vie utile ;
 - la détermination des pouvoirs publics, l'environnement réglementaire et le soutien socio-politique (ce point est particulièrement important en cas de faiblesse du contexte institutionnel tel que celui que l'on peut rencontrer dans certains pays en développement) ;
 - la viabilité financière des projets générateurs de recettes, en cas de risque sensible de voir ces recettes tomber à un niveau inacceptable, au point, par exemple, qu'elles ne permettraient plus de couvrir ne serait-ce que les coûts d'exploitation et de maintenance ;
 - la viabilité environnementale, en cas de risques environnementaux susceptibles de représenter une menace non négligeable pour l'exploitation future des projets ;
 - les problèmes divers qui pourraient affecter le maintien sur le long terme des avantages du projet tout au long de sa vie utile.

LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT EVALUATION DES OPÉRATIONS (EV)

L'unité « Évaluation des opérations » (EV) a été créée en 1995 avec pour objectif de procéder à des évaluations ex post tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Des procédures d'auto-évaluation ont été mises en place en 1999.

Au sein d'EV, l'évaluation s'effectue conformément à des pratiques internationales éprouvées et tient compte des critères généralement acceptés que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la stabilité à long terme. EV fait des recommandations sur la base des conclusions qu'elle tire du travail d'auto-évaluation et d'évaluation ex post. Les enseignements dégagés doivent permettre d'améliorer la performance opérationnelle, la responsabilité et la transparence.

Ce sont les directions opérationnelles qui procèdent, sur la base d'un système d'attribution de notes à chaque projet, à l'auto-évaluation. De son côté, EV coordonne ce processus et établit, chaque année, un rapport indépendant sur cette auto-évaluation.

Chaque évaluation ex post passe par une évaluation approfondie de certains investissements, après quoi un rapport de synthèse est établi et transmis au Comité de direction. Celui-ci décide alors si ce rapport sera soumis au Conseil d'administration et sera publié sur le site Internet de la BEI, eu égard à l'importance que la Banque attache à la transparence.

Les évaluations thématiques ex post énumérées ci-dessous ont été publiées sur le site Internet de la BEI :

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).
17. Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des infrastructures aéroportuaires ((2004 – disponible en anglais (version originale))
18. Les prêts globaux sur ressources propres de la BEI au titre de ses mandats méditerranéens (2004 – disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
19. Évaluation des projets de type PPP financés par la BEI (2005 – disponible en anglais (version originale) et français)

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)