

Rapport d'évaluation

Évaluation des opérations (EV)

Évaluation des projets financés par
la BEI au titre des mandats en Asie
et en Amérique latine (ALA)

Rapport de synthèse



Rapport d'évaluation

Évaluation des projets financés par la BEI au titre des mandats en Asie et en Amérique latine (ALA)

Établi par

Évaluation des opérations (EV) :

Juan Alario
Patricia Castellarnau

Consultants externes :

ProFina – Andrew J Loewenthal
WEIC – Dr. Julian Bharier

Janvier 2004

* * *

NOTE

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

* * *

GLOSSAIRE

ABD:

Agence bilatérale de développement

Accord-cadre:

La BEI a conclu des accords-cadres avec seize pays d'Amérique latine¹ et douze pays d'Asie² (à fin 2003), tous signataires d'accords de coopération avec l'UE. Ces accords autorisent notamment la Banque à prêter à des emprunteurs publics et privés dans le pays hôte, l'exonèrent de toute imposition à la source et lui confèrent de droit le statut de créancier privilégié.

BMD:

Banque multilatérale de développement

IED:

Investissement étranger direct

IFI:

Institution financière internationale

PPP:

Partenariat public-privé, y compris les concessions de services publics.

Prêt global:

Ligne de crédit accordée à des institutions financières qualifiées pour le financement d'investissements de faible dimension. Un prêt global est considéré comme achevé lorsqu'il a été intégralement décaissé.

Projet achevé

Un projet est considéré comme achevé lorsque la phase d'exploitation démarre au terme de sa réalisation matérielle.

RFT:

Rapport de fin de travaux

¹ Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Honduras, Guatemala, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay et Venezuela.

² Bangladesh, Chine, Inde, Indonésie, Mongolie, Pakistan, République démocratique populaire lao, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande, Viet Nam et Yemen.

Table des matières

Résumé analytique	1
1 Introduction	7
1.1 Méthodologie de l'évaluation	7
1.2 Situation financière des pays d'Amérique latine et d'Asie dans les années 90	9
1.3 Vue d'ensemble du portefeuille de prêts	10
2 Les mandats ALA	12
2.1 Présentation des mandats	12
2.2 Pertinence des projets au regard des objectifs du mandat	14
3 Performance au niveau de l'exécution et performance opérationnelle	15
3.1 Performance au niveau de l'exécution	15
3.1.1 Portée et retards des projets	15
3.1.2 Dépassements de coûts	17
3.1.3 Performance environnementale	18
3.2 Performance opérationnelle	18
3.2.1 Efficacité	18
3.2.2 Efficience/viabilité à long terme	22
3.2.3 Performance globale des projets	28
4 Contribution de la Banque aux opérations financées	29
4.1 Considérations générales	29
4.2 Emprunteurs du secteur privé	30
4.3 Emprunteurs du secteur public	31
5 Le cycle des projets	32
5.1 Identification et sélection des opérations à financer	32
5.2 Instruction des projets	34
5.3 Suivi des projets	35
Annexe 1 : Liste des indicateurs standards	37
Annexe 2 : Performance globale des projets évalués	38
Annexe 3 : Critères d'évaluation	39



Résumé analytique

En 1993, le Conseil de l'Union européenne a donné à la BEI le mandat de financer des projets d'intérêt mutuel dans les pays d'Amérique latine et d'Asie (ALA). Ce premier mandat a été renouvelé et prorogé plusieurs fois, le mandat le plus récent venant à expiration le 31 janvier 2007. Ces mandats autorisent la Banque à intervenir dans 35 pays qui ont signé des accords de coopération avec l'Union européenne. Cependant, la Banque a limité (à fin 2003) ses activités aux 28 pays qui ont accepté de conclure avec elle des accords-cadres (16 pays d'Amérique latine et 12 pays d'Asie).

La présente évaluation porte sur le portefeuille de projets financés par la BEI depuis le début des mandats ALA jusqu'à fin 2002. Elle a été réalisée sur la base d'un examen général des financements de la BEI dans les régions considérées jusqu'à fin 2002, d'une analyse approfondie de toutes les opérations achevées³ à la fin de 2001 (26 au total), ainsi que d'une étude précise de l'approche adoptée par la BEI pour financer les opérations du secteur privé.

De 1993 à 2002, la Banque a financé 65 projets au titre des mandats ALA successifs pour un montant total de 2,9 milliards d'EUR. Les prêts ont été concentrés sur les pays vers lesquels les flux d'investissement étranger direct en provenance de l'UE étaient les plus importants, en particulier le Brésil (26 % du total des prêts), l'Argentine (16 %), l'Indonésie (10 %) et les Philippines (10 %). Les financements sont allés pour 62 % à l'Amérique latine et pour 38 % à l'Asie. La plus grande part des opérations concernait des partenariats public-privé (PPP), notamment dans les secteurs de l'énergie et de l'eau, suivis par les projets dans l'industrie et les télécommunications. Les prêts globaux n'ont absorbé qu'une petite fraction des financements de la BEI. Soixante-dix-sept pour cent du total des prêts de la BEI en Amérique latine et en Asie ont été consentis à des entreprises du secteur privé, principalement sous la forme d'opérations à partage de risques.

Les financements de la BEI au titre d'ALA I ont atteint 88 % du plafond global des crédits ouverts. Les prêts au titre du mandat intérimaire et d'ALA II ont absorbé la totalité des crédits ouverts. Les contrats de prêt signés jusqu'en décembre 2002 représentaient 45 % des montants prévus au titre d'ALA III. La part des prêts à partage de risques dans le total des financements de la Banque au titre des mandats ALA II et III atteignait respectivement 85 % et 80 % (en décembre 2002), niveau largement supérieur aux objectifs énoncés, qui étaient de 25 % et de 30 % respectivement.

³ Une opération est tenue pour achevée lorsque l'exécution des travaux est terminée. Un prêt global est considéré comme achevé lorsqu'il a été intégralement décaissé.

Pertinence

Le mandat conféré à la BEI pour l'Amérique latine et l'Asie consiste à financer des projets d'intérêt mutuel. La notion d'intérêt mutuel n'a toutefois pas été clairement précisée. Dans le cadre de la présente évaluation, on a dès lors considéré que les projets contribuant à l'intérêt mutuel doivent donner lieu à des flux réciproques d'avantages directs et mesurables entre l'UE et un ou plusieurs États partenaires d'Amérique latine et d'Asie. Sur la base de cette définition, 21 opérations sur les 26 étudiées satisfaisaient clairement au critère de l'intérêt mutuel. Tous ces projets faisaient intervenir des entreprises européennes. Les cinq opérations restantes (qui toutes concernaient le secteur public et avaient été signées avant 1998), auxquelles aucune entreprise européenne ne participait, n'avaient que peu de rapport avec le critère de l'intérêt mutuel, car les avantages pour l'UE y apparaissent éloignés et indirects. Il serait préférable de voir dans ces cinq opérations une contribution à la coopération pour le développement plutôt qu'à la coopération économique. Quatre de ces opérations n'avaient déjà qu'une pertinence limitée lorsqu'elles avaient été retenues pour un financement. Cela tient au fait que la Banque avait adopté une interprétation large des objectifs du mandat, en particulier dans les premiers stades de sa mise en œuvre.

1. Performance au niveau de l'exécution et performance opérationnelle

Pour la majorité des projets évalués, la qualité d'exécution s'est révélée satisfaisante. Des retards et des dépassements de coûts ont été observés dans quelques cas. La plupart des problèmes concernaient des projets élaborés par des autorités publiques et étaient dus à des insuffisances dans la préparation ou dans la gestion des projets. Pour les projets élaborés par des promoteurs privés, les écarts observés par rapport aux plans initiaux étaient principalement dus à des évolutions imprévues des marchés ou à une réorientation de la politique gouvernementale. Aucun des projets évalués, y compris les sous-projets financés dans le cadre de prêts globaux, n'a soulevé de problème environnemental important au stade de l'exécution.

Le fait que certains projets aient eu des résultats opérationnels inférieurs aux prévisions a été attribué à deux causes principales : des situations d'instabilité économique et politique, d'une part, et les évolutions du marché, d'autre part. De graves perturbations économiques et politiques, comme la crise argentine ou la crise asiatique, ont eu une incidence négative sur le déroulement des projets. Sur le plan commercial, la principale raison de la faible expansion des marchés était la surestimation des revenus consacrés à l'achat de nouveaux produits ou services. Le potentiel des marchés, apparemment élevé au moment du lancement des projets, n'a souvent pas été confirmé par les faits.

L'analyse des projets a fait apparaître des écarts sensibles dans le degré de réalisation de leurs objectifs spécifiques, et notamment des différences marquées selon qu'il s'agissait de projets sur des marchés concurrentiels ou de projets du secteur public, y compris de PPP. Sur les onze projets du secteur public, trois seulement ont atteint ou dépassé leurs objectifs initiaux, alors que neuf des 13 projets concernant des marchés concurrentiels ont réalisé leurs objectifs. Dans le cas des deux prêts globaux évalués, un seul a atteint son principal objectif au regard du critère de l'intérêt mutuel.

Le principal indicateur utilisé pour mesurer l'efficacité des 24 projets individuels a été le taux de rentabilité économique (TRE). La rentabilité des immobilisations nettes et le rendement des fonds propres ont servi d'indicateurs secondaires. Ces trois indicateurs font apparaître que les estimations ex ante étaient manifestement biaisées en faveur d'une rentabilité élevée. Cependant, les résultats ex post sont plus également répartis que les estimations ex ante, avec une faible rentabilité pour une importante proportion de projets. Trente-huit pour cent des projets individuels évalués ont été jugés moins que satisfaisants du point de vue de l'efficacité et quatre des projets ont été considérés, en l'état actuel des choses, comme non viables à terme.

Pour résumer, sur la base des critères d'évaluation fondamentaux (pertinence/efficacité, efficacité et viabilité à long terme⁴) et d'une échelle de notation à quatre niveaux, sept opérations ont été jugées bonnes, dix satisfaisantes, huit insatisfaisantes et une mauvaise.

2. Contribution de la Banque aux opérations financées

Pour nombre de pays d'Amérique latine et d'Asie, les possibilités de financement à long terme et de couverture du risque politique étaient limitées ou inexistantes, ce qui se traduisait par des coûts de transaction élevés. Les financements de la BEI, qui intègrent la couverture du risque politique, ont donc comblé une lacune. Mais les volumes limités prévus par les mandats ALA ne lui ont permis de répondre qu'à une faible partie des besoins potentiels. L'accès aux sources de financement dans les pays d'Amérique latine et d'Asie a considérablement varié au cours de la période couverte par l'évaluation. La Banque a éprouvé des difficultés à adapter sa stratégie de prêt à ces changements, notamment dans le secteur privé, en raison essentiellement des limitations des produits disponibles.

Emprunteurs privés

Depuis 1997, l'instrument principal qu'utilise la BEI pour financer des emprunteurs privés a été le prêt à partage de risques, qui exige que les risques commerciaux soient couverts par des garanties externes de bonne qualité. Cette condition a en fait restreint l'octroi des prêts de la Banque en Amérique latine et en Asie aux entités du secteur privé jouissant d'une bonne notation et rendu ses financements très tributaires du comportement des banques commerciales vis-à-vis du risque de crédit dans ces pays.

Nous avons relevé nombre d'éléments qui montrent que la BEI a sensiblement amélioré les conditions financières des opérations évaluées – essentiellement en offrant une couverture du risque politique, de longues durées, un coût global peu élevé et une approche non bureaucratique. La Banque a souvent apporté aux opérations une estampille de qualité qui a parfois encouragé les banques à donner leur garantie et/ou à consentir des garanties pour des périodes plus longues qu'elles ne l'auraient fait sans cela. Une importante limitation des prêts à partage de risques tient au fait qu'ils n'intègrent pas la couverture de la rupture de contrat. Cela réduit sensiblement la valeur ajoutée des financements de la BEI dans le cas de projets s'appuyant sur un partenariat public-privé. La Commission européenne a récemment proposé

⁴ Voir définitions à l'annexe 3.

d'étendre la couverture du risque politique à la rupture de contrat doublée d'un déni de justice.

Toutefois, les produits de financement que la Banque propose au secteur privé ne permettent généralement pas à celle-ci de jouer un rôle critique en facilitant l'avancée des projets financés, du fait essentiellement qu'elle n'assume pas le risque de crédit, puisqu'elle exige des garanties commerciales de tierces parties jouissant d'une note de crédit élevée. La BEI n'a tenu un tel rôle critique que dans un seul des projets évalués. Une autre des difficultés rencontrées dans le financement de projets du secteur privé a été la non-disponibilité de prêts en monnaie nationale.

La valeur ajoutée technique a été très limitée dans les projets du secteur privé évalués, car les promoteurs étaient généralement très compétents. Les experts de la Banque ont cependant contribué à une meilleure exécution de deux des 19 projets élaborés par des promoteurs privés.

Emprunteurs publics

Le fait que les prêts accordés par la BEI à des emprunteurs souverains (cinq au total) sont intégralement garantis par le budget de la Commission permet à la Banque d'offrir des conditions particulièrement attrayantes, puisque – à l'instar d'autres BMD – elle n'applique pas de prime de risque. Dans la plupart des projets du secteur public évalués, des BMD ont apporté leur concours aux promoteurs ou aux pouvoirs publics, soit durant la phase initiale de préparation du projet, soit au stade de la mise en œuvre (cela vaut également pour les PPP). Dans tous les cas sauf un, la BEI s'est appuyée sur les travaux réalisés par d'autres banques multilatérales. Dans un cas, la Banque a fourni une contribution technique importante. Il s'agissait d'une opération à laquelle aucune autre BMD ne participait.

3. Le cycle des projets

Si la Banque a été en mesure de développer très rapidement ses financements en Amérique latine et en Asie, c'est grâce aux étroites relations qu'elle avait nouées avec les promoteurs et les banques intermédiaires de l'UE, ainsi qu'avec d'autres BMD et ABD. Les accords-cadres conclus avec les pays partenaires ont contribué à accroître la valeur ajoutée des prêts de la Banque, essentiellement en octroyant *de jure* à cette dernière le statut de créancier privilégié. L'examen initial des projets a permis dans la plupart des cas de sélectionner des projets économiquement viables, mais la valeur ajoutée que Banque était en mesure d'apporter n'a généralement pas été retenue comme critère dans le processus de sélection. En fait, les opérations de prêt de la Banque ont été guidées par la demande de financement et se sont concentrées sur les projets pour lesquels ses concours apportaient le plus de valeur ajoutée – à savoir ceux présentant des risques politiques relativement élevés. La politique de sélection est également reflétée dans la qualité particulièrement bonne du portefeuille de prêts de la Banque en Amérique latine et en Asie.

D'une manière générale, l'instruction des projets a été de bonne qualité. Les prévisions de cash-flow de la Banque étaient souvent beaucoup plus proches des évolutions réelles que celles des promoteurs. Les aspects techniques et environnementaux ainsi que la passation des

marchés ont été le plus souvent correctement analysés. Toutefois, s’agissant des opérations du secteur privé, l’instruction a été excessivement centrée sur la partie des investissements devant être financée par la BEI, sans accorder assez d’attention à l’ensemble de l’entreprise considérée. Les évaluateurs ont aussi constaté que les risques-pays, les risques politiques et les risques réglementaires étaient souvent insuffisamment analysés au cours de l’instruction.

Les rapports de suivi financier étaient généralement de qualité satisfaisante. Par contre, les rapports de suivi technique (essentiellement les rapports de fin de travaux) étaient souvent insuffisamment détaillés ou incomplets, en particulier sur des points essentiels tels que la mise en œuvre des mesures environnementales prévues ou les évolutions du marché. Le suivi des prêts globaux était également très limité. Ces faiblesses sur le plan du suivi ont été signalées lors d’évaluations précédentes et les départements PJ et OPS ont entrepris d’y remédier.

Recommandations

Recommandations	Acceptation ou rejet par OPS et PJ	Observations d’OPS et PJ ou motifs du rejet
<p>1. La Banque devrait définir plus précisément le type de projets éligibles à ses financements, eu égard aux objectifs du mandat, afin d’adresser un message clair aux clients potentiels (section 2).</p>	Acceptation	<p>La seule orientation donnée par le Conseil dans les mandats récents est que les crédits doivent « soutenir les objectifs correspondants de l’action extérieure de la Communauté » (Art. premier de la Décision du Conseil du 22.12.99). OPS reconnaît qu’il y a matière à clarification sur ce point.</p>
<p>2. La Banque devrait élargir l’éventail des instruments disponibles pour financer des opérations du secteur privé en Amérique latine et en Asie, afin de soutenir des investissements auxquels la Banque pourrait apporter plus de valeur ajoutée qu’actuellement (section 4.2).</p>	Acceptation	<p>OPS reconnaît que les produits aujourd’hui disponibles pour financer le secteur privé limitent sa capacité d’apporter de la valeur ajoutée. C’est la raison pour laquelle la Banque examine actuellement la possibilité d’élargir sa gamme de produits. Par ailleurs, le Conseil envisage d’inclure la rupture de contrat dans la couverture du risque politique, comme la BEI l’a demandé.</p>
<p>3. Afin de centrer l’activité de la BEI sur la valeur ajoutée, il conviendrait de mettre davantage l’accent sur celle-ci lors de la sélection des projets. Pour augmenter la valeur ajoutée, il serait nécessaire d’assouplir la stratégie de prêt de manière à adapter les objectifs de financement aux évolutions du marché (sections 4.2, 4.3 et 5.1). Cette recommandation est liée au point 2 ci-dessus.</p>	Acceptation	<p>Pour atteindre l’objectif de valeur ajoutée, des indicateurs appropriés visant à la mesurer aux différents stades du cycle des projets sont en cours d’élaboration. La mise en œuvre de la recommandation précédente facilitera celle de la présente recommandation.</p>

<p>4. Il conviendrait de renforcer l'analyse des risques-pays, des risques politiques et des risques réglementaires, notamment au stade de l'instruction (sections 3.2.3, 5.1 et 5.2).</p>	<p>Rejet</p>	<p>L'étude du risque pays et de la probabilité d'un événement susceptible de créer un risque politique est effectuée pour le compte de la Communauté européenne, qui est appelée, le cas échéant, à supporter ces risques et à les couvrir par le jeu de sa garantie. Ces analyses ont permis de contenir les arriérés de paiement à un faible niveau – 0,5 % de l'encours total. L'approche de la Banque consiste en une analyse préalable approfondie des projets potentiels, portant sur leur environnement politique, économique et réglementaire, sur leur faisabilité et leurs effets à long terme.</p> <p>Cette recommandation semble avoir pour origine les impressions suscitées par la récente crise argentine dont on ne connaît jusqu'ici que les effets à court terme.</p> <p>OPS et PJ ne considèrent pas qu'il y ait des éléments probants suffisants pour justifier un renforcement des procédures d'instruction à cet égard.</p>
<p>5. Pour les projets du secteur privé, l'analyse tend actuellement à privilégier le projet dont le financement est envisagé au détriment de l'entreprise bénéficiaire dans son ensemble. Il conviendrait de mettre l'accent sur la performance globale de l'entreprise, de façon à mieux évaluer les risques. Dans cette optique, il faudrait revoir la répartition des tâches entre OPS et PJ (section 5.2).</p>	<p>Acceptation</p>	<p>Ce point est l'un de ceux qui ont déjà été soulevés au sein du groupe de travail de PJ sur l'assurance-qualité.</p>
<p>6. Il conviendrait d'étoffer les rapports de fin de travaux, en particulier pour les prêts globaux. Pour éviter les incohérences et les doubles emplois, l'établissement des rapports financiers et des rapports techniques d'achèvement des travaux devrait faire l'objet d'une coordination étroite entre PJ et OPS (sections 3.1 et 5.3).</p>	<p>Acceptation</p>	<p>OPS et PJ sont en voie d'améliorer les rapports de fin de travaux, notamment par une meilleure coordination entre les services. Pour les prêts globaux, OPS va renforcer la qualité du suivi, en particulier par la mise en place d'une fiche de notation des prêts globaux.</p>

1 Introduction

1.1 Méthodologie de l'évaluation

Selon le mandat du département 'Evaluation des opérations' (EV), l'objectif général de l'évaluation est d'apprécier la qualité des opérations financées ainsi que la performance de la BEI. La qualité des opérations est appréciée sur la base de critères d'évaluation généralement acceptés, en particulier ceux qui ont été élaborés par le Groupe de coopération en matière d'évaluation, qui rassemble les unités des banques multilatérales de développement chargées de l'évaluation. Ces critères sont les suivants: *pertinence, efficacité, efficience* et *viabilité à long terme*. On en trouvera une définition à l'annexe 3. Par ailleurs, l'analyse de la performance de la BEI porte à la fois sur la valeur ajoutée par la Banque et sur la gestion du cycle des projets (voir annexe 3). Les évaluateurs ont accordé une attention particulière aux aspects sectoriels ou nationaux ci-après:

- Impact des perturbations économiques, et notamment des dévaluations, sur les projets financés.
- Coordination et coopération avec la Commission européenne, les BMD et les agences bilatérales de développement (ABD).
- Pour les projets concernant des secteurs privatisés ou déréglementés, incidence du déroulement du processus de privatisation et/ou de déréglementation sur les projets et vice versa.

L'évaluation a débuté à la fin de 2002 et s'est déroulée en quatre phases:

- Un examen général des financements de la BEI dans les pays d'Amérique latine et d'Asie : au cours de cette phase, l'étude a porté sur l'ensemble des financements fournis jusqu'à la fin de 2002 et sur le cadre opérationnel établi dans ce but par la BEI.
- Une évaluation individuelle de toutes les opérations achevées jusqu'à la fin de 2001⁵.
- Une étude de l'approche adoptée par la BEI pour financer les opérations du secteur privé.
- Un rapport de synthèse, présentant les principales constatations des phases précédentes et en tirant des conclusions et recommandations.

Pendant la deuxième phase, un rapport d'évaluation a été établi pour chacune des opérations achevées jusqu'à la fin de 2001. Vingt-six opérations au total ont été évaluées, soit l'ensemble des opérations achevées lors de la mise en route de l'évaluation.

Sur ces 26 opérations, deux étaient des prêts globaux et 24 des prêts individuels. Les deux prêts globaux ont servi à financer 12 sous-projets individuels. Un nombre non négligeable de projets individuels étaient en fait des programmes d'investissement (10 sur 24), et la plupart de ceux-ci concernaient des activités en réseau (télécommunications, distribution de gaz ou d'eau). Pour ces derniers, la Banque a financé une partie des investissements fixes annuels

⁵ Sur la base des informations disponibles au début de l'évaluation (milieu de l'année 2002).

prévus par les compagnies (jusqu'à plusieurs centaines dans certains cas). Dans les autres opérations, la Banque a contribué au financement d'un projet individualisé, concernant par exemple une nouvelle usine ou une nouvelle centrale.

Le tableau 1 présente la ventilation des opérations évaluées par secteur et par région et la compare aux opérations financées jusqu'à la fin de 2002. Sur les 24 projets individuels, six concernaient le secteur des télécommunications ou des secteurs voisins, cinq l'industrie, sept l'énergie, deux le secteur de l'eau, deux les infrastructures de transport, un l'agriculture et la sylviculture et un la protection de l'environnement. Les deux prêts globaux évalués ont servi à financer des sous-projets dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et de l'industrie. Sur l'ensemble de ces opérations, 20 se situaient dans huit pays d'Amérique latine et les autres dans trois pays d'Asie. La comparaison avec les opérations financées montre que l'échantillon des projets évalués est bien représentatif, aussi bien du point de vue sectoriel que géographique.

Tableau 1: Ventilation des opérations évaluées par secteur et par région

	AMÉRIQUE LATINE				ASIE			
	?valuations		Total ALA		?valuations		Total ALA	
Agriculture/sylviculture	1	5 %	2	5 %	0	0 %	0	0 %
?nergie	4	20 %	10	26 %	3	50 %	12	46 %
Prêts globaux	2	10 %	4	10 %	0	0 %	2	8 %
Industrie	4	20 %	10	26 %	1	17 %	3	12 %
Télécommunications	6	30 %	7	18 %	0	0 %	1	4 %
Transport	1	5 %	2	5 %	1	17 %	4	15 %
Déchets, eau, assainissement	2	10 %	4	10 %	1	17 %	4	15 %
TOTAL	20	100 %	39	100 %	6	100 %	26	100 %

Six des 26 rapports d'évaluation se fondent sur l'analyse des informations disponibles au sein de la BEI, complétée par des visites sur place (trois en Amérique latine et les trois autres en Asie). Dans deux cas, il a été organisé des rencontres avec les principaux actionnaires européens pour examiner les résultats des projets ainsi que la contribution de la BEI. Pour les 18 autres opérations, la méthode adoptée a varié en fonction de l'information disponible en interne. Lorsque celle-ci était limitée (huit opérations), des questionnaires détaillés ont été adressés aux promoteurs pour leur demander des renseignements complémentaires sur les résultats ex post, auxquels sept d'entre eux ont répondu. Des réunions avec des représentants des directions des prêts et des projets de la Banque ont été organisées pour examiner les principales conclusions des évaluations, et certaines questions concernant les projets ont fait l'objet de conversations téléphoniques avec les clients. En outre, un questionnaire a été adressé à trois banques commerciales qui avaient garanti plusieurs des opérations.

Pour assurer la comparabilité des résultats, EV a établi des directives pour l'appréciation des différents critères d'évaluation. Pour chacun de ces critères, un ensemble d'indicateurs ont été adoptés, comme la contribution à l'élimination d'un obstacle important au développement économique, la création de nouvelles opportunités commerciales pour des entreprises de

l'UE, et la rentabilité financière et économique (on trouvera à l'annexe 1 une liste complète des indicateurs utilisés). Une grille de mesure reposant sur une échelle à quatre niveaux a été mise au point pour noter les différentes opérations.

La plus grande part des travaux a été réalisée directement par EV, notamment ceux concernant les première, deuxième et quatrième phases de l'évaluation. Des consultants externes ont évalué cinq opérations: trois ont été confiées à WEIC et deux à ProFina. En outre, ProFina a été chargé de la troisième phase, concernant le financement d'opérations privées par la BEI.

1.2 Situation financière des pays d'Amérique latine et d'Asie dans les années 90

Dans les années 90, la croissance du PIB dans les grandes régions d'Amérique latine et d'Asie a connu des évolutions très contrastées. La Chine a enregistré une forte expansion, qui a de plus en plus contribué à soutenir la reprise dans d'autres pays d'Asie. En Amérique latine, la production a sensiblement progressé dans les années 90, mais les taux de croissance ont fléchi après 1996 devenant négatifs en 2002 sous l'effet de la crise argentine, des incertitudes pesant sur les élections brésiliennes et de la dégradation de la situation au Venezuela. L'Asie méridionale, quant à elle, a enregistré une croissance régulière au cours de la période.

Les flux nets de crédit ont été négatifs à partir de 2000, les flux de crédit au secteur privé l'étant depuis 1998⁶. Cependant, les flux nets de capitaux demeurent importants, principalement sous la forme d'investissements étrangers directs (IED). La forte dépendance à l'égard des financements internationaux a été la source d'importants problèmes pour nombre de pays d'Amérique latine et d'Asie. L'Amérique latine a été la destination première de l'IED consacré par l'UE aux pays émergents en 2000, absorbant 55 % environ de l'ensemble des flux⁷. L'Asie en a reçu quelque 20 %. Dans les années récentes, les principaux bénéficiaires des flux d'IED de l'Union européenne vers l'Amérique latine ont été le Brésil et l'Argentine. Globalement, les investisseurs espagnols ont assuré près de 50 % du total des investissements en Amérique latine, suivis par les Pays-Bas et la France. Parmi les pays en développement d'Asie, la Chine et les Philippines ont été les principales destinations de l'IED en provenance de l'UE ces dernières années, les investisseurs les plus importants ayant été le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas et la France.

Les flux de crédits commerciaux se sont concentrés sur les pays à revenu intermédiaire, qui ont aussi été les principaux bénéficiaires des financements de la BEI⁸. Pour éviter les risques de change, on a observé récemment dans plusieurs pays ALA un glissement progressif vers des prêts libellés en monnaie locale. Cela eu une incidence sur les opérations de la BEI, laquelle n'offre pas jusqu'ici de financements en monnaie locale dans ces pays.

⁶ D'après Banque mondiale, *Global Development Finance: Striving for stability in Development Finance*, 2003.

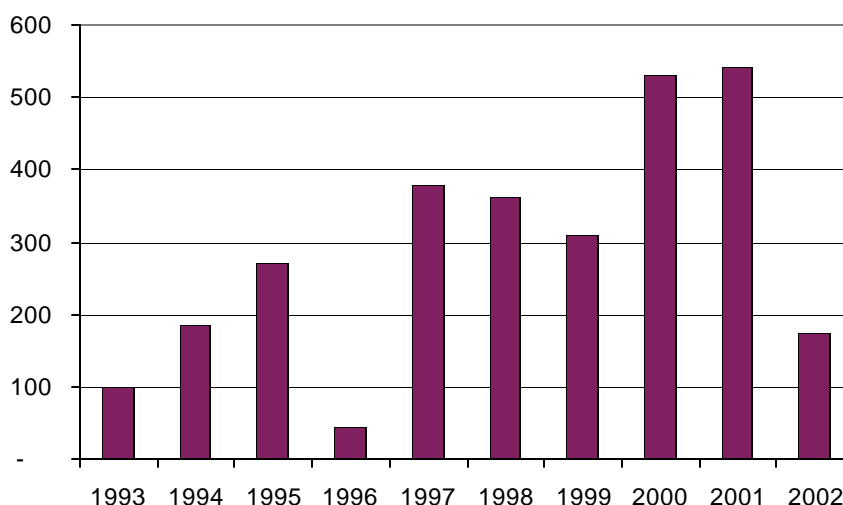
⁷ Eurostat, *European Union foreign direct investment yearbook 2001*, édition 2002.

⁸ En termes de risque pays et de risque politique, la différence entre les pays du groupe ALA est considérable, seuls un très petit nombre de pays étant actuellement notés comme ayant valeur d'investissement.

1.3 Vue d'ensemble du portefeuille de prêts

De 1993 à décembre 2002, la Banque a financé (prêts signés) 65 projets au titre des mandats ALA successifs, dont 39 en Amérique latine et 26 en Asie. Le volume total des prêts signés s'élevait à 2 897 millions d'EUR, le montant moyen des prêts étant de 45 millions d'EUR. L'encours⁹ a donc augmenté sensiblement au cours de cette période, atteignant 1 752 millions d'EUR à la fin de 2002. Le volume relativement faible de signatures en 1996 correspond au mandat intérimaire, donné par le Conseil de l'UE à la Banque lorsque les négociations sur le mandat ALA II se sont trouvées retardées. Les financements de la BEI en Amérique latine et en Asie se sont accrus jusqu'en 2001, mais ont sensiblement fléchi en 2002. Cette évolution contraste avec celles d'autres BMD, qui avaient la possibilité d'intervenir de manière anticyclique, comblant ainsi les lacunes en termes de flux de crédit internationaux. Ce point s'explique par le fait que les financements de la BEI sont subordonnés à l'existence de sûretés externes de bonne qualité.

Figure 1: Financements de la BEI dans les pays d'Amérique latine et d'Asie sur la période 1993-2002 (total des signatures en millions d'EUR)



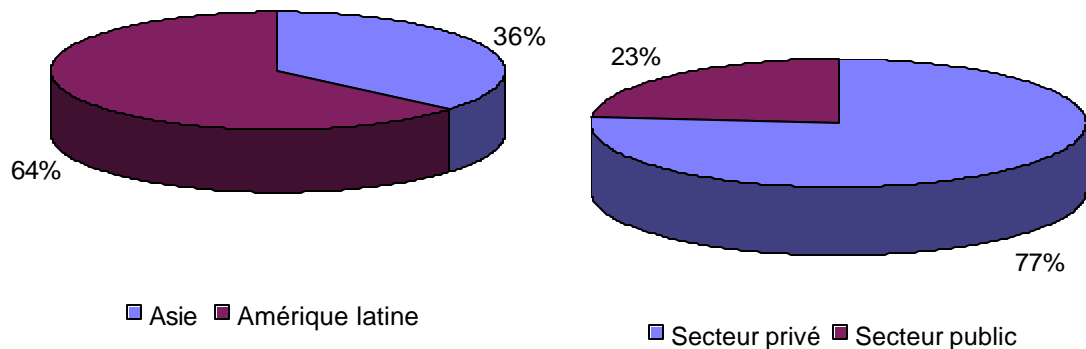
Les financements de la BEI au titre d'ALA I ont atteint un total de 662 millions d'EUR, en deçà du plafond général des crédits ouverts, qui s'élevait à 750 millions d'EUR. Les prêts au titre du mandat intérimaire et d'ALA II ont absorbé la totalité des crédits ouverts (275 et 900 millions d'EUR, respectivement). Les contrats signés jusqu'en décembre 2002 représentaient 45 % des montants prévus au titre d'ALA III.

⁹ L'encours est égal au total des décaissements moins le total des remboursements.

Les mandats autorisent la Banque à intervenir dans 35 pays¹⁰ qui ont signé des accords de coopération avec l'Union européenne. Mais la Banque a limité (à fin 2002) ses activités aux 28 pays qui ont accepté de conclure des accords-cadres avec elle (voir section 4.1).

Les financements de la Banque se sont concentrés sur les pays d'Amérique latine et d'Asie dans lesquels des sociétés européennes avaient réalisé des investissements importants et où le risque pays se situait à un niveau intermédiaire. Entre 1993 et 2002, quatre pays ont reçu 62 % des prêts: le Brésil (26 %), l'Argentine (16 %), les Philippines (10 %) et l'Indonésie (10 %). Ce sont les secteurs de l'énergie et de l'industrie qui ont fait l'objet du plus grand nombre de projets (22 et 13, respectivement) et ont reçu les montants les plus élevés (1067 et 593 millions d'EUR, respectivement), suivis par celui des télécommunications (huit projets et 450 millions d'EUR). La plus grande part des opérations concernaient des partenariats public/privé (PPP), notamment dans les secteurs de l'énergie et de l'eau, par suite de l'ouverture de ces secteurs à la participation de capitaux privés dans la plupart des pays d'Amérique latine et d'Asie au cours des années 90. Les prêts globaux n'ont absorbé qu'une petite fraction du total des financements de la BEI au titre des mandats ALA (232 millions d'EUR), avec seulement six opérations dans les pays andins, au Brésil, en Amérique centrale, en Indonésie et au Sri Lanka.

Figure 2: Répartition régionale et sectorielle (public/privé) des financements de la BEI sur la période 1993-2002



Soixante-dix-sept pour cent du total des prêts de la BEI en Amérique latine et en Asie ont été consentis à des sociétés du secteur privé, principalement en Amérique latine. Les prêts au secteur privé ont régulièrement progressé. En fait, depuis quelques années, les prêts-projets de la Banque sont allés presque exclusivement au secteur privé, essentiellement sous la forme de prêts structurés sous le régime du partage des risques. La Banque a très largement surpassé les objectifs fixés par le Conseil de l'Union européenne (voir section 2), la part des

¹⁰ Le nombre de pays dans lesquels la Banque est susceptible d'opérer s'est accru au fil du temps, à mesure que davantage de pays signaient des accords de coopération avec l'UE et des accords-cadres avec la BEI.

prêts à partage de risques dans le total des financements de la Banque au titre des mandats ALA II et III atteignant 85 % et 80 %, respectivement (en décembre 2002), alors que l'objectif fixé dans le dernier mandat était d'au moins 30 %.

Les IFI jouent un rôle très important dans le financement international du secteur privé des pays en développement. Dans ces pays, près de 20 % des flux annuels de crédits internationaux à long terme au secteur privé sont fournis ou garantis par des IFI¹¹. Dans ce contexte, sur la période 1997-2002, les concours de la BEI au secteur privé en Amérique latine sont habituellement classés au troisième rang, derrière ceux de la SFI et de la BID. La Banque a joué un moindre rôle en Asie – se classant cinquième ou même septième derrière plusieurs BMD ou ABD sur la même période. Globalement, la part de la BEI dans le total des concours des organismes de financement du développement à la fin des années 90 était voisine de 10 % en Amérique latine et de 5 % en Asie.

Jusqu'à une date récente, la BEI s'est trouvée confrontée à un excès de la demande en Amérique latine, qui l'a conduite à limiter le montant affecté à chaque opération. Après 2001 (crise argentine), la situation a changé et la demande potentielle a fléchi en raison des difficultés à trouver des garanties de bonne qualité. Le plafonnement du montant par prêt a donc été levé.

Sur les 65 opérations financées par la Banque au titre des mandats ALA, 26 étaient achevées à la fin de 2001, y compris deux prêts globaux entièrement décaissés. Ce sont ces opérations qui ont fait l'objet de la présente évaluation.

2 Les mandats ALA

2.1 Présentation des mandats

Les opérations de la Banque en Amérique latine et en Asie sont régies par les différents mandats qu'elle a reçus du Conseil de l'Union européenne (voir tableau 2). Le rôle qui y est assigné à la BEI est d'accorder des prêts en faveur de projets d'investissement dans les pays d'Amérique latine et d'Asie avec lesquels la Communauté a conclu des accords de coopération. Ces mandats sont un élément de la politique communautaire¹² de coopération au développement.

Les deux premiers mandats stipulent que la Banque doit financer des projets "d'intérêt mutuel" en Amérique latine et en Asie. Dans les deux derniers mandats, cet objectif est cependant formulé en termes plus généraux, à savoir "soutenir les objectifs correspondants de l'action extérieure de la Communauté". Il ne semble pas que cette nouvelle formulation implique un changement important par rapport aux mandats précédents. D'une part, les deux

¹¹ Voir Société financière internationale, The private sector financing activities of International Finance Institutions. 2001, Update. January 2002.

¹² L'objectif de cette politique peut se définir comme la "réalisation d'un progrès économique et d'un équilibre social durables" dans les pays en développement ("Livre vert" de la Commission - 1997, cité dans ICEA/DPPC, Synthesis of EC (ACP, MED, ALA, Humanitarian) Aid Evaluation, mai 1999, EuropeAid Evaluation)

derniers mandats s’inscrivent dans le prolongement des deux premiers¹³ et, d’autre part, la Commission européenne, dans l’examen à mi-parcours¹⁴ des mandats extérieurs de la BEI confirme que le but spécifique poursuivi dans les pays d’Amérique latine et d’Asie est d’y accorder des prêts en faveur de projets présentant un intérêt à la fois pour l’UE et pour les pays bénéficiaires (intérêt mutuel). Il serait utile que le rôle de la BEI dans la politique communautaire à l’égard de la région ALA soit plus précisément défini.

Dans le cadre des mandats ALA, la Communauté a octroyé à la BEI une garantie contre les pertes subies à l’occasion de prêts accordés dans ces pays. Cette garantie a été limitée au fil des mandats successifs. Dans le premier mandat, les prêts étaient intégralement garantis. Dans le deuxième mandat¹⁵, la garantie est limitée à 70 % du montant total des crédits ouverts (pour toutes les régions), majoré de toutes les sommes connexes (pour tous les mandats). La Banque est par ailleurs invitée à couvrir le risque commercial sur 25 % de ses prêts au titre cette décision à l’aide de garanties non souveraines, ce pourcentage devant être augmenté, dans la mesure où le marché le permet, sur la base de mandats individuels¹⁶. Dans le troisième mandat¹⁷, la garantie est ramenée à 65 % du montant total des crédits ouverts, majoré de toutes les sommes connexes, et l’objectif du partage des risques est porté à 30 % sur la base de chaque mandat régional.

Tableau 2: Mandats de l’UE à la BEI pour les pays d’Amérique latine et d’Asie

Mandat	Durée	Plafond	Montant total (millions d’EUR)	Partage des risques (% du montant total)
ALA I	22.02.93 - 21.02.96	750	662	N/A
INTERIMAIRE	1996	275	275	N/A
ALA II	31.01.97 – 31.01.00	900	900	85 %
ALA III	01.02.00 – 31.01.07	2 480	1 114*	85 %

* En décembre 2002

La Banque a défini le critère de l’intérêt mutuel comme “les projets qui servent à la fois les intérêts du pays dans lequel ils sont réalisés et ceux de la Communauté”. Cette définition est conforme à celle qu’a adoptée le Conseil européen. Selon le Règlement du Conseil N°443/92 (23 février 1992), le critère de l’intérêt mutuel vise tout autant à promouvoir les intérêts des États membres de l’Union qu’à soutenir le développement des pays d’Amérique latine et d’Asie. Comme il était indiqué dans une évaluation récente sur ce thème¹⁸, l’intérêt mutuel doit faire intervenir un flux réciproque d’avantages mutuels directs et mesurables entre l’UE

¹³ En outre, les mandats ALA II et ALA III font explicitement référence à l’objectif de l’intérêt mutuel “les projets (en Amérique latine) devraient intéresser tant la Communauté que les pays concernés” (ALA III).

¹⁴ COM(2003) 603 final du 13.10.2003

¹⁵ Décision du Conseil 97/256/CE.

¹⁶ À partir du deuxième mandat ALA, il est expressément indiqué que la garantie budgétaire, sous le système de partage des risques, ne couvre que les risques politiques de non-transfert de devises, d’expropriation, de conflits armés et de troubles civils.

¹⁷ Décision du Conseil 2000/24/CE

¹⁸ Eva-EU Association, Evaluation of economic cooperation between the European Community and partner states in Asia and Latin America, août 2001. Unité d’évaluation de l’Office de coopération EuropeAid – Commission européenne.

et un ou plusieurs États partenaires, par opposition à un flux à sens unique de la première vers les seconds. La coopération économique, qui contribue à l'intérêt mutuel de l'UE et des pays d'Amérique latine et d'Asie, doit donc être distinguée de la coopération au développement, qui s'intéresse uniquement à ces derniers.

2.2 *Pertinence des projets au regard des objectifs du mandat*

En s'appuyant sur la définition de l'intérêt mutuel donnée à la section 2.1, nous avons constaté d'importantes différences entre les opérations dans lesquelles intervenaient des sociétés européennes et les autres.

Toutes les opérations auxquelles participaient des sociétés de l'UE – 21 au total, y compris un prêt global à des banques de l'UE – satisfaisaient clairement au critère de l'intérêt mutuel, même lorsque ces sociétés étaient actionnaires minoritaires de la société emprunteuse. Ces opérations étaient cohérentes avec les objectifs consistant à créer de nouvelles opportunités commerciales pour des sociétés de l'UE et à contribuer à des objectifs importants de l'action gouvernementale des pays partenaires. La pertinence de l'une des opérations du point de vue de l'UE s'est depuis lors affaiblie, aucun actionnaire européen n'étant plus engagé dans le projet, mais celui-ci a néanmoins donné lieu à des transferts d'équipement et de technologie d'origine européenne. Tous les projets servent d'importants objectifs gouvernementaux des pays partenaires. Dans 12 cas, les projets étaient un élément essentiel de l'action engagée par les gouvernements en vue de réorganiser des services publics (télécommunications, électricité, eau et gaz). Dans deux autres cas, les projets ont contribué à des objectifs clés des pouvoirs publics, comme une gestion adaptée des déchets ou le développement de zones rurales. Les autres opérations concernaient des marchés concurrentiels et ont sensiblement aidé à répondre à des demandes nouvelles et/ou à accroître le degré de concurrence (nouveaux produits, réduction des importations, etc.).

Les cinq autres opérations (y compris un prêt global), auxquelles aucune société européenne ne participait, n'avaient que peu de rapport avec le critère de l'intérêt mutuel. Ces opérations concernaient toutes le secteur public et, si elles ont contribué à d'importants objectifs de développement dans les pays partenaires, les avantages qu'elles ont apportés à l'UE apparaissent lointains et indirects. Il serait préférable de voir dans ces cinq opérations une contribution à la coopération au développement plutôt qu'à la coopération économique. Ce fait peut s'expliquer par l'interprétation large des objectifs du mandat, que la Banque pourrait avoir privilégiée dans les premiers stades de sa mise en œuvre (voir 5.1).

On trouvera à l'Annexe 2 une récapitulation des principaux effets positifs des projets évalués. S'agissant des avantages qu'en ont retirés les pays partenaires concernés, la plupart des projets ont permis dans une large mesure de réduire un obstacle au développement économique et de transférer des connaissances et des compétences en matière de gestion (dans une vingtaine de cas sur 26). En outre, la moitié environ des projets ont contribué directement et fortement à accroître la concurrence et la compétitivité ou à améliorer l'environnement ou le niveau de vie de la population. Pour ce qui est des avantages reçus par l'UE, 18 projets sur 26 ont favorisé sensiblement le développement de nouvelles opportunités commerciales pour des sociétés européennes et 15 se sont traduits par un important transfert de technologie et d'équipements vers les pays partenaires.

3 Performance au niveau de l'exécution et performance opérationnelle

Ce chapitre traite successivement de la performance au niveau de l'exécution et des résultats opérationnels des projets évalués, mesurés par les critères d'évaluation traditionnels: efficacité, efficience et viabilité à long terme, le critère de la pertinence ayant été étudié à la section 2.2. Nous avons réparti les projets en deux grands groupes, en raison de leurs caractéristiques particulières, – les projets du secteur public, y compris les concessions de services publics au secteur privé (PPP) et les investissements du secteur privé.

3.1 Performance au niveau de l'exécution

Les gains d'efficience et l'amélioration de la qualité du service ont été très sensibles dans le cas des PPP. Dans tous les projets de ce type, les nouvelles sociétés privées ont spectaculairement réduit les charges d'exploitation, répondu aux demandes insatisfaites, accru la qualité et la fiabilité des services et renforcé l'efficience de l'investissement.

3.1.1 Portée et retards des projets

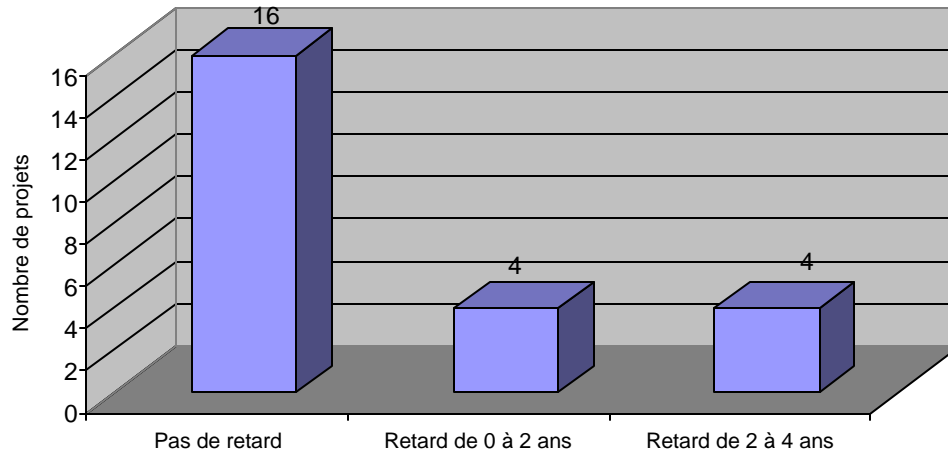
En général, les projets ont été bien préparés. La participation de sociétés européennes à la plupart d'entre eux a été la source d'améliorations substantielles en terme d'efficience de la gestion et a assuré aux pays partenaires d'importants transferts de savoir-faire, qui ont contribué à la bonne qualité de l'exécution. Une préparation insuffisante n'a été relevée que pour un seul projet du secteur public, dans lequel la portée des travaux a dû être considérablement modifiée. Dans ce cas, la BEI s'est appuyée sur l'aide apportée au promoteur par une autre BMD. Dans un autre cas, la réalisation du projet s'est révélée médiocre, malgré la participation d'un actionnaire européen expérimenté. Durant la phase de développement, la Banque a apporté une contribution significative à deux projets, en proposant certaines améliorations techniques, concernant essentiellement l'environnement.

Malgré une bonne préparation initiale, pour sept des 24 projets individuels, la configuration définitive des travaux était différente de celle qui avait été prévue lors de l'instruction. La plupart de ces changements concernaient des opérations de type programme et avaient été décidés pour répondre à des circonstances nouvelles. Ils étaient en général liés à des évolutions imprévues des marchés ou, dans le cas de PPP, à une réorientation de la politique gouvernementale (investissements prioritaires). Les 17 autres projets ont été réalisés conformément aux plans initiaux (voir figure 3).

Des retards ont été enregistrés pour huit des 24 projets, ceux-ci n'étant réellement importants – 2 à 4 ans – que dans quatre projets. Dans les deux opérations développées par des autorités publiques, la principale cause des retards (un an et trois ans et demi) était une gestion déficiente du projet. Pour les projets développés par des sociétés privées, les retards étaient essentiellement dus à des imprévus. Dans un cas, les difficultés rencontrées pour obtenir des garanties ont retardé les travaux. Un autre projet a été développé en phases successives pour le protéger de la volatilité du marché. Cela s'est révélé très utile lorsqu'il a fallu différer la seconde phase en raison d'une récession mondiale dans la branche considérée. Les quatre

projets restants ont été retardés par des problèmes techniques et par des facteurs imprévisibles comme des grèves, des inondations ou la difficulté d'obtenir un droit de passage auprès de certains propriétaires terriens.

Figure 3: Durée des travaux des 24 projets individuels



Prêts globaux

En ce qui concerne les deux prêts globaux, des différences sensibles ont été observées entre les sous-projets développés par des autorités publiques et ceux émanant de sociétés privées. Tous les sous-projets des autorités publiques ont enregistré d'importants retards imputables à la durée des études de faisabilité et des procédures d'appel d'offres ainsi qu'à des révisions à la hausse sensible de la portée du projet¹⁹. Au contraire, tous les sous-projets du secteur privé, sauf un, ont été réalisés en temps voulu et à peu près dans le respect du budget prévisionnel. Il n'a pas été apporté de modification à la description technique initiale des sous-projets et un seul d'entre eux a enregistré une augmentation de coût (21 %, mesurée en USD). La viabilité d'une société privée s'est cependant trouvée compromise à la suite d'une crise économique dans le pays partenaire, de modifications défavorables du cadre réglementaire et d'un affaiblissement des prévisions relatives au marché qui ont finalement conduit à réduire dans de fortes proportions la portée du sous-projet.

Les intermédiaires des deux prêts globaux, qui ont identifié et instruit les projets, ont assuré un suivi satisfaisant des opérations. Toutefois, l'information sur l'exécution des sous-projets disponible au sein de la Banque est restée limitée (voir 3.2.2).

¹⁹ Ces dernières étaient la conséquence de dévaluations, qui abaissaient le coût des travaux à régler en monnaie locale en même temps qu'elles augmentaient la valeur faciale des prêts libellés en dollars.

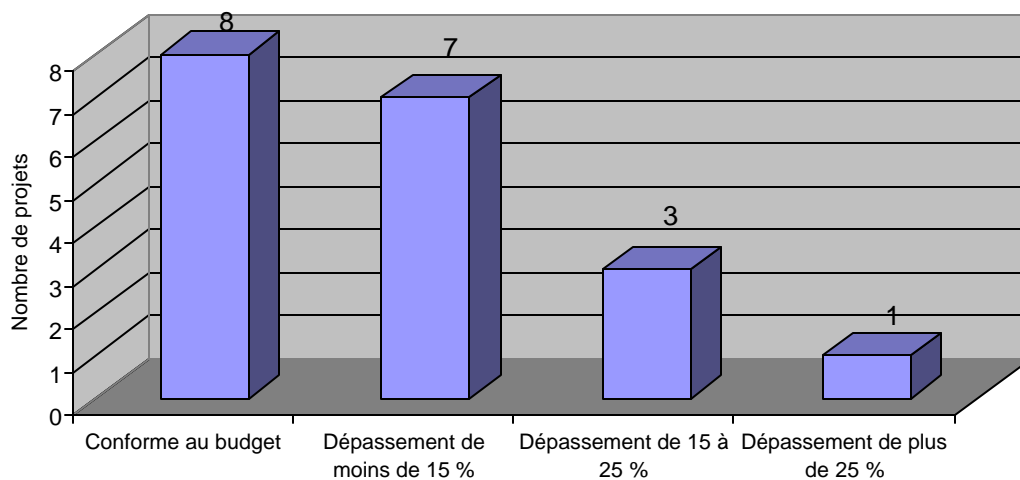
3.1.2 Dépassements de coûts

Pour nombre de projets évalués, les fluctuations des taux de change et l'inflation ont rendu difficile la comparaison des estimations initiales de la Banque²⁰ et des coûts effectifs. Le dollar des États-Unis a généralement été la devise de référence dans la majorité des pays d'Amérique latine et d'Asie, dont la monnaie était parfois expressément rattachée à l'USD, comme en Argentine et au Brésil. Pour les besoins de l'évaluation, nous avons comparé les coûts effectifs aux coûts initiaux à la fois en USD et en monnaie nationale en termes constants.

Ce double calcul a été possible pour 19 des 24 projets individuels évalués car la portée des travaux n'avait pas été trop modifiée. Sur ces 19 projets, 15 avaient des coûts effectifs à peu près conformes aux estimations initiales (dépassements de coûts inférieurs à 15 % – voir figure 4). Pour les quatre opérations restantes, les dépassements de coûts excédaient 15 %, pour des raisons diverses – inondations, améliorations des processus de production et problèmes techniques, notamment. Comme il a été signalé plus haut, les deux projets dans lesquels l'emprunteur était une autorité publique ont souffert d'une médiocre préparation, en particulier de la durée et du caractère parfois incomplet des études de faisabilité et des procédures d'appel d'offres.

L'information relative à l'exécution du projet présentée dans les rapports de fin de travaux (RFT) de la Banque n'était pas complète. Lorsque des RFT étaient disponibles, les coûts définitifs, les dates de mise en service et la portée des travaux ont été comparés aux estimations initiales. Dans un cas, le RFT ne signalait pas que la portée du projet avait été sensiblement réduite. Dans ces rapports, la comparaison des coûts était systématiquement faite en euros, ce qui était inapproprié pour la plupart des projets évalués.

Figure 4: Coût final de l'investissement pour les 19 projets individuels



²⁰ Les estimations de coûts initiales faites par la Banque sont souvent légèrement supérieures à celles du promoteur parce qu'elles englobent les « imprévus ».

3.1.3 Performance environnementale

Aucun des projets évalués, ni des sous-projets financés dans le cadre de prêts globaux, n'a soulevé de problème environnemental important au stade de l'exécution. Lorsque des renseignements détaillés étaient disponibles, ce qui était le cas de tous les projets sensibles sur le plan de l'environnement, les mesures d'atténuation des nuisances étaient en général appliquées comme il avait été prévu lors de l'instruction du projet. Dans deux cas, l'instruction des projets par la Banque a conduit à mettre en œuvre des mesures supplémentaire de protection. Pour les projets cofinancés avec d'autres BMD, la BEI s'est pour l'essentiel appuyée sur les travaux préparatoires et les activités de suivi de l'environnement de ces dernières.

Un projet de grande dimension, dans lequel la Banque ne tenait qu'un rôle mineur, a soulevé des critiques de la part d'ONG. La Banque a répondu aux préoccupations environnementales exprimées par les ONG mais en faisant largement appel à la surveillance exercée par des experts extérieurs indépendants avec le soutien d'une autre BMD. Cela s'est néanmoins révélé très coûteux en temps pour les services de la Banque. Un autre projet a aussi été critiqué par des ONG, mais après sa réalisation.

3.2 Performance opérationnelle

Des turbulences économiques ont exercé une influence négative sur bon nombre de projets. Dans certains pays, des dévaluations de la monnaie nationale ont fortement accru le coût du service de la dette en devises, tandis que l'inflation entraînait une hausse des dépenses en monnaie locale. En outre, le faible niveau du PIB par habitant et une mauvaise répartition des revenus ont freiné l'expansion de la plupart des marchés visés.

3.2.1 Efficacité

L'analyse des projets a fait apparaître des écarts sensibles dans le degré de réalisation de leurs objectifs spécifiques, et notamment des différences marquées selon qu'il s'agissait de projets réalisés sur des marchés concurrentiels ou de projets du secteur public, PPP compris.

Secteur public

Sur les cinq projets réalisés par des autorités publiques (non compris le prêt global à un établissement financier public), trois ont atteint leurs objectifs initiaux. Ils ont stimulé le développement économique des pays partenaires par l'amélioration du trafic et du transport ou par la mise en œuvre de sources d'énergie moins polluantes. Les deux autres projets n'ont qu'en partie atteint leurs objectifs. Le marché pour un projet environnemental s'est révélé beaucoup plus limité que prévu, en raison d'un manque de rigueur dans l'application de la législation sur l'environnement²¹. Cela a engendré de graves problèmes financiers pour la

²¹ Ce manque de rigueur s'est traduit par une concurrence déloyale de la part d'autres installations environnementales qui ne respectaient pas les normes en vigueur. Lors de l'instruction, la Banque avait signalé

société, qui a été ultérieurement vendue. Le second projet n'a qu'en partie atteint les objectifs visés en raison d'une réalisation retardée et d'instabilités politiques, qui demeurent à ce jour une menace majeure pour la réussite globale de l'opération.

Six projets – deux en Asie et quatre en Amérique latine – étaient des PPP, dont deux dans le secteur de l'eau et quatre dans le secteur de l'énergie. Un seul d'entre eux a atteint et dépassé ses objectifs initiaux (développement de l'utilisation du gaz et amélioration de la qualité du service). Trois autres projets dans le secteur de l'énergie ont partiellement atteint leurs objectifs du fait que la croissance des marchés visés a été plus lente que prévu²². Les deux autres opérations n'ont réalisé que dans une faible mesure leurs objectifs initiaux. Toutes deux avaient une dimension environnementale importante (réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement) et toutes deux ont de fait contribué, bien qu'à un bien moindre degré qu'initialement prévu, à l'amélioration de l'environnement, en apportant une eau potable de bonne qualité à des personnes qui n'y avaient pas accès et en réduisant la pollution.

Projets dans le secteur de l'eau

En Amérique latine et en Asie, la Banque avait approuvé le financement de sept projets dans le secteur de l'eau à la fin de 2002, dont deux avaient été achevés et sont donc inclus dans la présente évaluation. Neuf autres projets ont été rejetés ou mis en attente en raison de risques inacceptables. Tous les projets approuvés sont des formes de PPP, concessions ou contrats 'construire-exploiter-transférer', dans lesquels les concours de la Banque sont consentis à des promoteurs privés. Tous ces projets soulèvent, à des degrés divers, des problèmes importants en termes d'efficacité (non-réalisation des objectifs initiaux) et/ou de viabilité à long terme. Le plus souvent, ces problèmes sont liés à des facteurs macro-économiques, à la non-application des hausses de tarif prévues dans le contrat de concession, à la difficulté pour les populations pauvres d'accepter de payer des services élémentaires d'approvisionnement en eau, à des systèmes d'incitations mal structurés, et au fait que le secteur public n'a pas réalisé les investissements d'accompagnement directement liés au projet. Les deux projets PPP dans le secteur de l'eau compris dans la présente évaluation - un en Amérique latine et l'autre en Asie - ont connu des difficultés similaires.

Dans l'un des projets évalués, le refus des nouveaux usagers de payer pour les services rendus (assainissement et traitement des eaux usées) a été au départ un facteur qui a considérablement réduit l'efficacité du projet; ultérieurement, la viabilité financière de celui-ci a été compromise par une crise économique, conduisant au gel des hausses de tarif et à la renégociation du contrat conclu avec

que ce point constituait l'un des risques majeurs de l'opération. La Banque avait pris contact avec les autorités et leur avait demandé une lettre de confort garantissant que le respect de la législation serait assuré. Mais dans les faits, la loi n'a été que partiellement appliquée.

²² La raison en était dans un cas la crise asiatique, dans un autre des retards dans l'entrée en application du nouveau cadre réglementaire applicable au marché de la vente en gros d'électricité et des turbulences politiques qui ont affaibli la demande interne, et dans le dernier cas le recul des ventes de gaz dû à la concurrence des appareils ménagers alimentés à l'électricité.

les pouvoirs publics. Dans l'autre cas, la municipalité n'a pas respecté son engagement de réaliser l'extension nécessaire des réseaux d'adduction et de transport de l'eau, en partie parce que les nouveaux clients potentiels continuaient de s'approvisionner à d'autres sources, de moins bonne qualité.

Secteur privé

Sur les cinq projets concernant le secteur industriel, trois ont atteint leurs objectifs principaux, alors que l'efficacité des deux autres a été jugée médiocre. Dans un cas, le promoteur avait mal apprécié les difficultés du marché – la concurrence intérieure notamment – que des turbulences économiques croissantes sont venues aggraver par la suite. Dans le second cas, le promoteur n'est pas parvenu à développer les ventes intérieures ni les activités d'exportation en raison de la crise asiatique et de la concurrence intérieure. Pour l'une de ces opérations, l'analyse de sensibilité ex ante indiquait un risque élevé de faible rentabilité, mais la Banque avait néanmoins décidé de financer le projet.

Le seul projet visant un nouveau marché déréglementé dans le secteur énergétique n'a pu atteindre ses objectifs en raison de problèmes techniques qui ont considérablement retardé la pleine utilisation des capacités, ainsi que de surcapacités et de perturbations du marché (dues à une crise majeure dans le pays). Ce dernier facteur a entraîné une chute des prix de l'électricité exprimés en USD et de ce fait la viabilité financière du projet est actuellement compromise.

Les six projets financés dans le secteur des télécommunications ont atteint leurs principaux objectifs, à savoir stimuler l'expansion des télécommunications, en particulier de la téléphonie mobile, en élargissant sensiblement la clientèle, en augmentant le taux de pénétration du marché et en relevant la qualité générale des services offerts. Cependant, comme on le verra à la section 3.2.2, la croissance du nombre d'abonnés ou de lignes téléphoniques s'est accompagnée d'une réduction de la recette moyenne par usager ou par ligne plus forte que prévu au stade de l'instruction, d'où une rentabilité inférieure aux estimations initiales.

Le seul projet financé dans le secteur de l'agriculture et de la sylviculture a largement atteint ses objectifs et a contribué au développement économique de la région dans laquelle il a été réalisé.

Prêts globaux

Les évaluateurs ont examiné l'efficacité des deux prêts globaux (l'un à deux établissements financiers privés et l'autre à un établissement public) et des sous-projets qu'ils ont servi à financer, en s'appuyant sur des critères différents de ceux employés pour les projets individuels. Ils ont en particulier recherché si ces prêts globaux avaient atteint les objectifs initiaux définis par la Banque lors de l'instruction (à savoir secteurs cibles et bénéficiaires finals). L'équipe d'évaluation a aussi étudié les modalités et conditions des prêts subsidiaires accordés par les intermédiaires aux bénéficiaires finals afin d'apprécier la mesure dans

laquelle les premiers avaient répercuté sur les seconds les conditions consenties par la Banque.

La plupart des sous-projets financés par les prêts globaux ont été achevés à une date récente ou sont sur le point de l'être. Néanmoins, sur la base des informations fournies par les intermédiaires, tous les projets achevés peuvent être considérés comme efficaces, à l'exception d'un seul – un PPP auquel participait une société européenne, qui a été jugé non satisfaisant.

Les objectifs des prêts globaux de contribuer au critère de l'intérêt mutuel ont été en partie atteints. Un prêt global à un établissement financier privé y est parvenu, mais non l'autre prêt global, consenti à un établissement financier public. Dans ce dernier cas, l'intermédiaire n'ayant pu financer des projets d'intérêt européen, la ligne de crédit de la BEI a été réaffectée à des projets de reconstruction à la suite d'une catastrophe naturelle (un seul sous-projet sur cinq présentait des avantages directs pour l'UE). La plus grande part des crédits a été affectée à des projets relativement importants. Cela ne correspond généralement pas à l'objectif général des prêts globaux, qui est de financer des projets de petite dimension qui ne peuvent être directement financés au moyen de prêts individuels.

Les avantages dont sont assortis les concours de la BEI en termes de durée plus longue ont été intégralement transférés aux bénéficiaires finals par les établissements financiers privés. On ne dispose d'aucun élément qui permettrait de savoir dans quelle mesure l'établissement financier public a répercuté les conditions de la BEI sur les bénéficiaires finals. Les conditions de prêt de la Banque étaient attractives pour les intermédiaires, car les ressources d'emprunt à long terme étaient rares. L'équipe d'évaluation considère en conséquence que les prêts globaux ont été efficaces. Elle a noté que la Banque ne s'était pas complètement assurée que les avantages de ses prêts soient transférés aux bénéficiaires finals. Mais celle-ci, dans ses opérations récentes, a pris de nouvelles mesures pour garantir que ces avantages sont bien répercutés.

Objectifs environnementaux

Sur les 24 projets individuels, trois avaient comme principal objectif l'environnement (eau potable de bonne qualité, réseaux d'assainissement et traitement des déchets). D'une manière générale, ces objectifs initiaux ont été en partie atteints. Les raisons de ce résultat ont été exposées plus haut dans les sous-sections pertinentes (relatives au secteur public et au secteur privé).

Trois des sous-projets financés à l'aide des prêts globaux avaient aussi l'environnement pour objectif clé. Sur la base des informations reçues des intermédiaires, ils ont tous réalisé leurs objectifs (voir sous-section relative aux prêts globaux).

Les projets concernant l'industrie, les télécommunications et les infrastructures n'avaient pas parmi leurs objectifs principaux l'amélioration de l'environnement. Celle-ci était un objectif secondaire dans six projets relevant du secteur énergétique, à savoir la promotion de sources d'énergie moins polluantes, objectif qui a été en général atteint. Dans un projet, cependant,

l'évaluateur a relevé la faible efficacité énergétique des systèmes de chauffage des logements (40 % en moyenne). Dans un contexte de prix de l'énergie peu élevés, ni le gouvernement ni l'organisme de réglementation du gaz n'ont fait des économies d'énergie un objectif environnemental dé. Lors de l'instruction du projet, la Banque n'avait pas abordé cette question.

3.2.2 Efficience/viabilité à long terme

Le principal indicateur utilisé pour mesurer l'efficacité des 24 projets individuels a été le taux de rentabilité économique (TRE). La rentabilité des immobilisations nettes²³ et la rentabilité des fonds propres au cours des années les plus récentes disponibles ont été utilisées comme indicateurs secondaires.

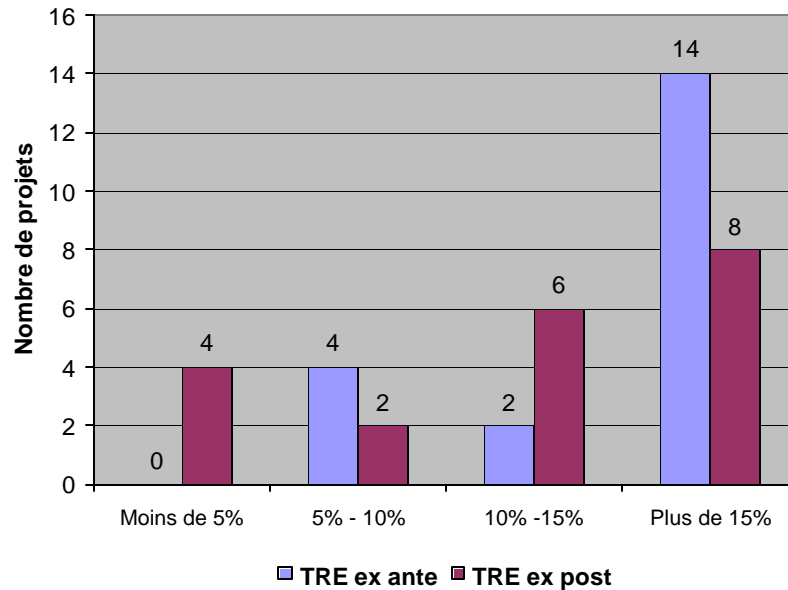
La réévaluation du taux de rentabilité économique a pris en compte les critères analytiques et la méthodologie employés pour l'instruction des projets. Sur les marchés concurrentiels et lorsque les distorsions ou externalités économiques étaient limitées, le ratio de rentabilité financière a été utilisé comme substitut du TRE. Dans d'autres cas, particulièrement pour les projets faisant appel à des partenariats public-privé ou pour les projets du secteur public en général, le TRE doit être calculé séparément. La rentabilité des immobilisations nettes a été généralement utilisée pour mesurer la rentabilité financière des programmes d'investissement. Ces indicateurs n'étaient pas pertinents pour les deux prêts globaux évalués. En outre, pour les concessions de service public en Argentine, l'information présentée correspond à la rentabilité financière avant la crise (jusqu'en 2001), alors que la rentabilité est actuellement négative et que le nouveau cadre réglementaire, en particulier le niveau des tarifs, n'est pas encore connu. Pour estimer le TRE, les cash-flows prévisionnels de chaque projet ont été réévalués en prenant pour référence les prévisions de cash-flow ex ante²⁴. Les cash-flows ont en outre été exprimés en termes constants, en USD ou en monnaie nationale selon la monnaie utilisée par la Banque lors de l'instruction de chaque projet.

²³ Résultat avant intérêts et impôts/immobilisations nettes (en termes nominaux).

²⁴ La réévaluation des cash-flows prévisionnels prend en compte l'évolution effective du cash-flow entre l'achèvement du projet et 2001/2002 et les facteurs explicatifs de l'écart par rapport aux prévisions initiales.

La figure 5 présente le TRE estimé de 20 des 26 projets évalués²⁵. Cet indicateur fait clairement apparaître un biais optimiste dans les prévisions des promoteurs et de la Banque. Dans plusieurs cas, cependant, les prévisions de la Banque étaient moins optimistes que celles des promoteurs et plus proches des chiffres effectivement enregistrés. En valeur moyenne, le TRE ex ante est de 19 % et le TRE ex post de 10 %.

Figure 5: Distribution des taux de rentabilité économique (TRE) ex ante et ex post

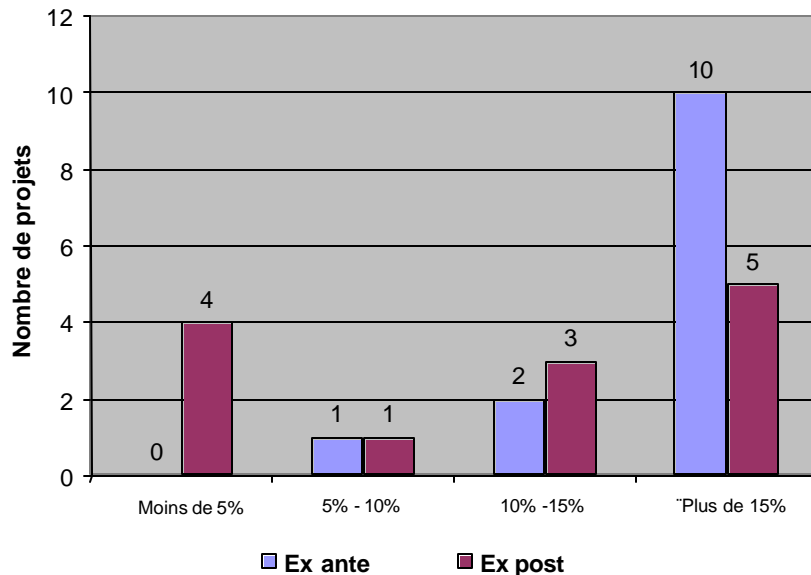


²⁵ Le TRE de certains projets n'a pu être calculé parce que l'absence de données empêchait de mesurer certains avantages économiques essentiels. Dans quelques cas, la restructuration de la société concernée par le projet n'a pas permis d'obtenir les informations nécessaires pour procéder à l'analyse ex post.

La figure 6 présente la distribution ex ante et ex post de la rentabilité des immobilisations nettes, en monnaie nationale, pour les projets du secteur privé et les PPP. Ces données n'étaient disponibles que pour 13 des 19 projets de ce type car dans les 6 projets restants, les activités de la société avaient subi des changements radicaux après l'instruction du dossier (fusion, abandon d'activités essentielles, etc). La rentabilité moyenne des immobilisations nettes est de 23 % ex ante et de 11 % ex post.

L'analyse de la rentabilité des immobilisations nettes des projets conduit à des conclusions similaires à l'étude du TRE. Les taux ex ante ne sont en aucun cas inférieurs à 5 % et dépassent 15 % pour la plupart des projets. Les taux ex post sont distribués de façon beaucoup plus égale, la rentabilité ex post des immobilisations nettes s'établissant à moins de 5 % pour une part significative des projets, avec une moindre proportion dégageant une rentabilité de plus de 15 %.

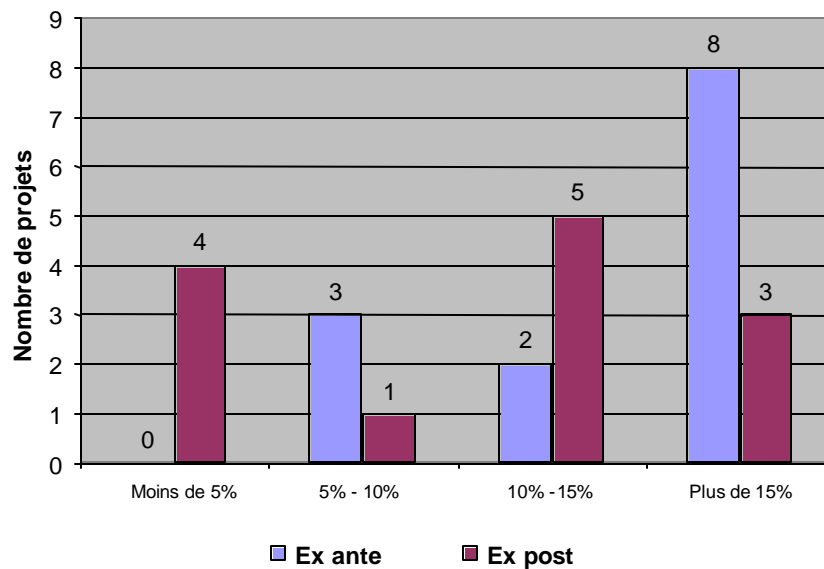
Figure 6: Distribution de la rentabilité des immobilisations nettes ex ante et ex post sur la période la plus récente (moyenne 2000-2002)²⁶



²⁶ Sauf pour les opérations en Argentine, pour lesquelles la moyenne couvre la période 1999-2001.

La figure 7 présente la rentabilité prévue et observée des fonds propres après impôts. Comme pour la rentabilité des immobilisations nettes, les taux attendus étaient généralement plus élevés que les taux observés. Le taux moyen ex ante est de 16 %, et le taux ex post de 9 %. Pour la plupart des projets, la rentabilité ex ante des fonds propres est supérieure à 15 % et n'est dans aucun cas inférieure à 5 %, alors que la rentabilité ex post des différents projets est plus également répartie, se situant dans une fourchette de 5 à 15 % pour la plupart des projets.

Figure 7: Distribution de la rentabilité des fonds propres ex ante et ex post sur la période la plus récente (moyenne 2000-2002)²⁷



L'écart entre la rentabilité prévue et la rentabilité effective des opérations évaluées peut s'expliquer par plusieurs facteurs.

Sur les 11 projets du secteur public, PPP compris, la rentabilité financière est égale ou légèrement supérieure aux prévisions initiales pour six d'entre eux, mais est nettement plus faible pour les cinq autres.

Dans le cas des PPP, le fait que la rentabilité financière ait été généralement plus faible qu'attendu s'explique par des facteurs liés au cadre réglementaire. La plupart de ces projets étaient exposés directement ou indirectement à certains risques de marché inscrits dans la réglementation (marchés du gaz, de l'électricité et de l'eau), de sorte qu'un ralentissement de la croissance du marché a exercé une incidence négative sur la rentabilité. Dans deux cas, l'évaluation ex ante des niveaux de rentabilité qu'il était possible d'atteindre dans le cadre réglementaire existant avait été très optimiste. Il convient de noter que, dans la plupart des projets PPP évalués, la rentabilité financière a subi les contrecoups de problèmes

²⁷ Sauf pour les opérations en Argentine, pour lesquelles la moyenne couvre la période 1999-2001.

réglementaires ou de changements d'orientation de la politique gouvernementale. Dans de nombreux cas, la rentabilité économique a été freinée par une faible progression du marché ou par le peu d'empressement des usagers à payer pour les services offerts. Dans un cas, l'autorité publique n'a pas réalisé plusieurs des investissements liés au projet, réduisant ainsi considérablement les avantages économiques qu'il aurait dû procurer.

La rentabilité financière des six projets de télécommunications étudiés s'est révélée sensiblement plus faible qu'il n'avait été prévu au départ. Cela s'explique par une progression des recettes nettement moins élevée que dans les prévisions initiales, alors que les dépenses d'investissement n'ont augmenté qu'un peu moins qu'attendu. Par contre, les charges d'exploitation ont suivi une évolution similaire à celle des recettes (voir encadré ci-dessous). La principale raison de la faiblesse des recettes est qu'une grande partie de la population ne disposait pas de revenus suffisants pour acquérir les services offerts. Les promoteurs et la Banque avaient pourtant étudié en détail l'impact de la faiblesse des revenus sur les recettes en recourant à des modèles complexes. En général, les hypothèses faites par la Banque étaient plus prudentes et se sont révélées plus proches des évolutions constatées.

Pour trois des cinq projets industriels et pour un projet dans un nouveau secteur déréglementé, la rentabilité financière a été nettement plus faible qu'attendu en raison d'une faible croissance du marché. Pour deux des quatre projets considérés, l'instruction avait mis au jour des risques importants pesant sur la rentabilité, ultérieurement confirmés par les résultats ex post, mais la Banque avait néanmoins décidé de les financer. Les effets de divers facteurs économiques – crises asiatique et argentine et ralentissement de la croissance du PIB au Brésil – ont réduit la rentabilité financière de tous les projets.

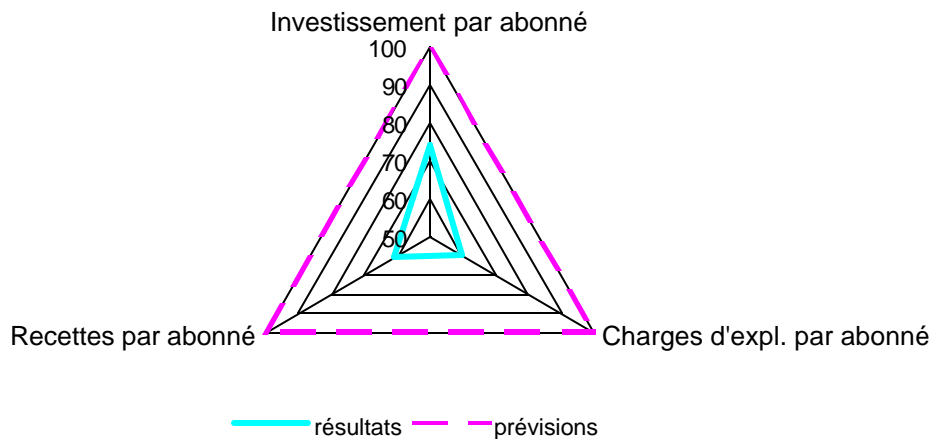
Viabilité à long terme: Les évaluateurs ont conclu que quatre des 24 projets (deux PPP, un projet industriel et un projet visant un nouveau marché de l'énergie déréglementé) sont, pour l'heure, non viables à terme. Trois des projets jugés insatisfaisants se situent en Argentine. Ils sont actuellement non viables financièrement ; leur avenir dépendra du résultat de la renégociation des contrats publics. Le projet restant a peu de chances de parvenir à la part de marché minimum qui lui permettrait d'atteindre l'équilibre financier. D'une manière générale, les évaluateurs ont noté des incertitudes d'ordre politique, réglementaire ou juridique qui pouvaient affecter la viabilité à long terme de nombre de projets.

Projets de télécommunications

Cinq opérations dans le secteur des télécommunications (non compris un projet dans un secteur connexe, à savoir les fibres optiques) ont été examinées dans le cadre de l'évaluation. Ces projets ont été développés dans le contexte de la privatisation d'entreprises publiques et de la déréglementation du secteur, y compris de la création de nouvelles autorités de régulation. Tous les projets ont contribué de manière significative à satisfaire des demandes précédemment non satisfaites (réduction des listes d'attente), à abaisser les coûts d'accès (taxes de raccordement et/ou prix des appareils) et à relever la qualité jusqu'alors médiocre des services de télécommunications.

Mais les compagnies de télécommunications opèrent dans des environnements économiques difficiles dans lesquels des facteurs sociaux tels que le faible niveau du PIB par habitant et les disparités de revenus exercent une influence importante sur le développement du marché. De ce fait, l'accroissement du nombre d'abonnés ou de lignes a conduit à une diminution de la recette moyenne par ligne d'abonné beaucoup plus rapide qu'il n'avait été initialement prévu. De plus, la forte dépréciation de certaines monnaies latino-américaines, conjuguée à l'inflation, a exercé un effet négatif sur la rentabilité.

Le graphique ci-dessous représente les estimations ex ante et les résultats ex post concernant les recettes (en monnaie locale et à prix constants), les dépenses d'investissement et les charges d'exploitation en valeur relative par abonné pour un échantillon de projets de téléphonie mobile évalués. Les trois variables sont liées, puisque les opérateurs peuvent influencer sur leur évolution en modifiant leurs politiques de commercialisation (en jouant en particulier sur les abonnements prépayés et les abonnements sur facture). Le graphique révèle que la baisse des recettes n'a pas été compensée par une baisse des dépenses d'investissement alors que les charges d'exploitation ont diminué dans les mêmes proportions que les recettes d'exploitation. De ce fait, la rentabilité est restée en deçà des prévisions.

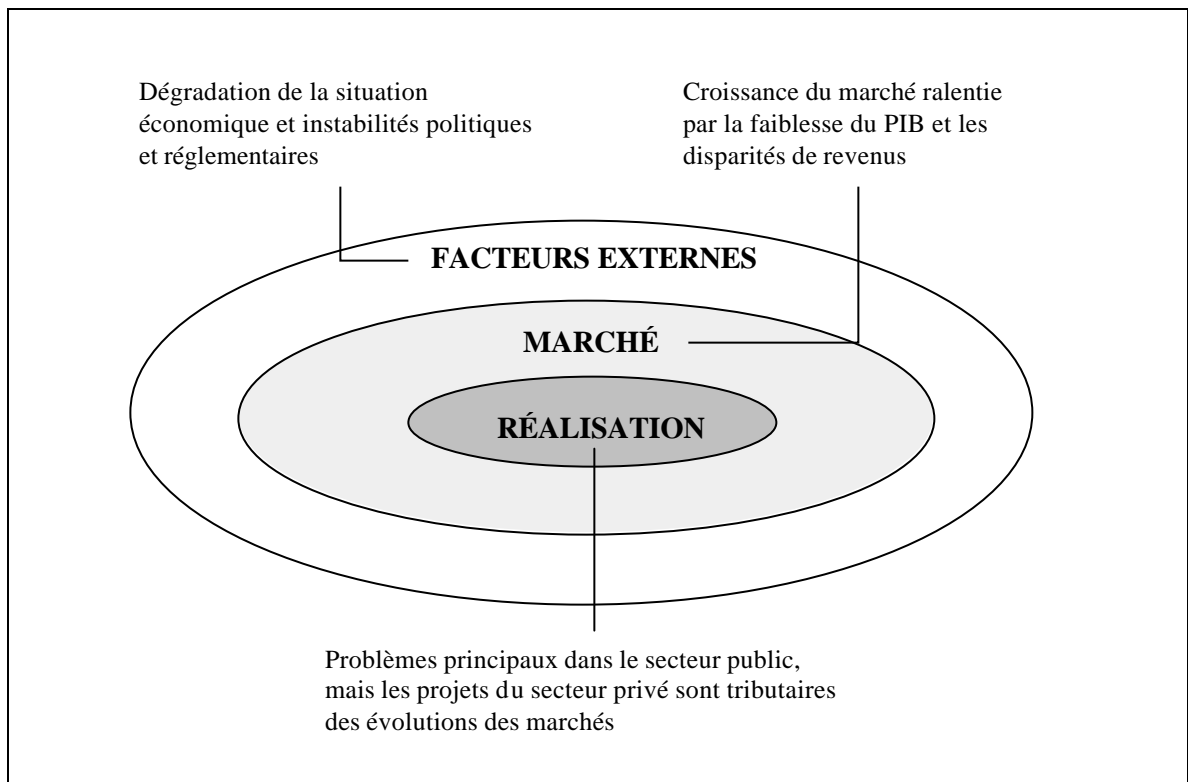


3.2.3 Performance globale des projets

Sur les 26 opérations, sept ont été classées bonnes du point de vue de la performance globale, dix satisfaisantes, huit insatisfaisantes et une médiocre. Si neuf projets ont été notés moins que satisfaisants, c'est principalement en raison de leur efficacité ou de leur viabilité insatisfaisante ou parfois médiocre.

L'exécution de la plupart des projets au niveau de l'exécution a été généralement satisfaisante, mais les évolutions des marchés visés et des facteurs externes (situation du pays, politiques suivies et mesures réglementaires) ont eu des effets défavorables sur les résultats de nombreuses opérations (voir figure 8).

Figure 8 : Facteurs sous-jacents à la performance globale des projets



4 Contribution de la Banque aux opérations financées

4.1 Considérations générales

Pour la plupart des pays d'Amérique latine et d'Asie, les possibilités de financement à long terme et de couverture du risque politique étaient limitées ou inexistantes, entraînant des coûts de transaction élevés. Cette situation justifiait l'intervention des BMD, dont la BEI, et des ABD, ainsi que d'autres organisations publiques. Mais la portée limitée des mandats ALA n'a permis de satisfaire qu'une faible partie de la demande potentielle.

La Banque a conclu des accords-cadres avec 16 pays d'Amérique latine et 12 pays d'Asie (voir glossaire). Habituellement, ces accords autorisent la BEI à apporter ses concours aux secteurs public et privé du pays hôte et stipulent l'exonération des prélèvements fiscaux à la source. Le gouvernement hôte s'engage en outre à garantir la disponibilité de devises pour permettre aux emprunteurs d'assurer le service de leur dette, octroyant ainsi à la BEI le statut de créancier privilégié *de jure*. Ces accords contribuent à renforcer la valeur ajoutée des prêts de la Banque.

En raison de ses objectifs spécifiques et de son actionnariat, la BEI se différencie des autres BMD présentes en Amérique latine et en Asie. Certaines de ces différences sont indiquées ci-dessous :

- Le capital des BMD est détenu par l'ensemble des pays dans lesquels elles opèrent; celui de la BEI est exclusivement détenu par les États membres de l'UE.
- L'objectif premier des BMD est le développement économique; celui de la BEI en Amérique latine et en Asie est la coopération économique.
- Les BMD ont le statut de créancier privilégié de fait auprès des gouvernements hôtes; la BEI a conclu avec les gouvernements hôtes des accords cadres qui lui confèrent ce statut *de jure*²⁸.
- Les BMD entretiennent des discussions approfondies avec les gouvernements hôtes sur les politiques à mener ; ce n'est guère le cas pour les interventions de la BEI en Amérique latine et en Asie.

Il semble que la BEI soit généralement perçue comme une MDB parmi d'autres dans la plupart des pays partenaires, notamment ceux dans lesquels elle est particulièrement présente. En ce sens, plusieurs emprunteurs ou garants ont indiqué que l'intervention de la Banque était importante pour apporter un appui politique implicite au projet.

La Banque n'a pu jusqu'ici offrir de financements en monnaie nationale en Amérique latine et en Asie. Ce fait, conjugué aux exigences rigoureuses de la Banque en matière de sûreté, a limité ses activités de prêt dans plusieurs pays ALA. Pour les projets dont l'essentiel des recettes était en monnaie nationale, les financements en devises ont exposé les emprunteurs à des risques de change non négligeables. Néanmoins, ces financements ont pu présenter de

²⁸ La BEI accepte les paiements en monnaie nationale en cas de restrictions de convertibilité ou de transfert, ce qui représente un avantage du point de vue de l'utilisateur.

l'intérêt lorsqu'il n'y avait pas d'autre solution, ce qui était souvent le cas. La possibilité d'emprunter en monnaie nationale est un phénomène relativement récent dans nombre de pays en développement.

4.2 *Emprunteurs du secteur privé*

Valeur ajoutée financière

Depuis 1997, l'instrument principal des concours de la BEI à des emprunteurs privés est le prêt à partage de risques. C'est un produit relativement original et hautement apprécié des emprunteurs et des garants du fait qu'il couvre expressément et gratuitement les risques politiques courants (restrictions au transfert de devises, expropriation, et conflit armé ou troubles civils). Cet instrument représente évidemment une option très attrayante dans les cas où les risques politiques sont élevés et où des acteurs solides du secteur privé sont capables d'assumer le risque de crédit. Toutefois, les exigences rigoureuses de la BEI en matière de sûreté ont en fait limité les prêts à partage des risques à des entités privées jouissant d'une cote de crédit élevée. D'autre part, l'obligation de faire intervenir des garanties externes rend les financements de la BEI très tributaires du comportement des banques commerciales vis-à-vis du risque de crédit en Amérique latine et en Asie, de sorte qu'il n'est guère possible à celle-ci d'intervenir de manière anticyclique (voir section 1.3).

Un frein important au financement de certains projets est la portée de la couverture du risque politique offerte par la BEI. Dans les partenariats public/privé, le risque essentiel est que les entités publiques ne respectent pas leurs obligations contractuelles, risque qui n'est pas actuellement couvert par le produit de la BEI. Cela a de fait constitué un obstacle important au financement d'un certain nombre de projets PPP auxquels la Banque aurait pu apporter une valeur ajoutée financière appréciable. Dans l'examen à mi-parcours (COM (2003) 603 final), la Commission européenne a proposé d'étendre la couverture du risque politique à la rupture de contrat doublée d'un déni de justice²⁹. Pour les opérations de «project finance», la mise en œuvre d'un prêt à partage des risques accroît la complexité des négociations³⁰. C'est la raison pour laquelle la Banque a été exclue de certaines opérations de ce type.

Les financements de la BEI ont encouragé certaines banques à accorder des garanties, parfois pour des périodes plus longues qu'elles ne l'auraient fait sans cela, sur la base de leur propre évaluation du risque pays et des risques commerciaux. La Banque a ainsi apporté aux garants une certaine estampille de qualité – et dans certains cas un engagement concret. Les garants apprécient spécialement le fait que les prêts de la BEI soient assortis d'une couverture du risque politique et que la BEI soit semblable à une banque multilatérale de développement (étant admis qu'elle ne couvre pas la rupture du contrat). La Banque a parfois accepté des garanties renouvelables pour combler le fossé entre les besoins de financement des promoteurs et la durée des garanties commerciales.

²⁹ Afin de couvrir les cas où le gouvernement hôte (ou d'autres autorités publiques) rompent certains contrats (contrats de concession ou accords de prise ferme, par exemple) et où une sentence arbitrale prononcée à l'encontre de l'autorité publique concernée n'est pas mise à exécution.

³⁰ L'une des opérations évaluées était de type «project finance». Le fait que la BEI ne prenne pas de risque-projet a compliqué le montage de l'opération. De surcroît, alors même qu'elle n'assume pas le risque-projet, la Banque doit néanmoins suivre étroitement le déroulement de l'opération, ce qui entraîne pour elle des coûts non négligeables pour une valeur ajoutée minime.

En résumé, on peut affirmer à la lumière des faits que la BEI a sensiblement amélioré les conditions financières des opérations évaluées. Les principaux éléments positifs d'ordre financier qu'elle a apportés sont: la couverture du risque politique, y compris le risque de restriction des transferts et de non-convertibilité, des durées longues, des frais globaux peu élevés et une approche non bureaucratique. Mais dans aucun des projets évalués, sauf peut-être dans un cas, la BEI n'a joué un rôle critique pour faciliter la réalisation du projet.

La possibilité de jouer un tel rôle pour les investissements du secteur privé est toujours liée à la capacité des bailleurs de fonds d'assumer le risque de crédit ou le risque commercial, ce qui n'est pas actuellement le cas des produits offerts dans le cadre des mandats ALA. Les produits de la BEI et son exigence en termes de sûretés pour le financement de projets dans le secteur privé diffèrent sensiblement de la pratique des autres BMD et limitent sa capacité de fournir les services spécialisés que les BMD offrent aux emprunteurs privés. Tous ces services reposent essentiellement sur la capacité des banques multilatérales de développement de prendre en charge les risques – commerciaux, de crédit ou de projet – qui, pour la BEI, sont garantis par des tierces parties.

Il existe une possibilité de financer des projets de petite dimension au moyen des prêts globaux (lignes de crédit), mais elle est en fait relativement limitée en Amérique latine et en Asie, car, en raison de la faiblesse des ressources disponibles au titre du mandat ALA, ces lignes de crédit ne peuvent être ouvertes que dans un très petit nombre de pays et seulement pour des montants limités. Le financement direct de petits projets par la BEI a aussi été freiné par des considérations de coût et de prix (les coûts internes supportés par la BEI pour ces prêts diffèrent peu de ceux qu'entraînent des prêts plus importants).

Valeur ajoutée technique

La valeur ajoutée technique a été très limitée dans les projets du secteur privé évalués, car les promoteurs étaient généralement très compétents. Les travaux réalisés au stade de l'instruction ont permis d'améliorer la mise en œuvre de deux des 19 projets du secteur privé, dans les deux cas en réduisant leurs incidences négatives sur l'environnement grâce au financement d'équipements antipollution supplémentaires et, dans l'un de ces cas, en proposant des mesures destinées à atténuer les risques techniques. La Banque aurait pu contribuer à réduire les risques techniques d'un autre projet, mais est intervenue tardivement, alors que les choix technologiques ne pouvaient plus être modifiés.

4.3 Emprunteurs du secteur public

Étant donné que les prêts de la BEI à des emprunteurs souverains sont intégralement garantis par le budget de la Commission, la Banque a été en mesure d'offrir des conditions particulièrement intéressantes, du fait qu'à l'instar des autres BMD, elle n'applique pas de prime de risque.

Dans pratiquement tous les projets du secteur public financés grâce à des prêts individuels, des BMD autres que la BEI ont apporté leur concours aux pouvoirs publics – pour la définition des politiques ou du cadre réglementaire et/ou durant la phase initiale de

préparation du projet. Cela vaut aussi pour les projets PPP et les projets visant des secteurs déréglementés (énergie, télécommunications).

Pour trois des cinq projets développés par le secteur public, il a été nécessaire d'apporter une assistance aux promoteurs. Dans deux cas, la BEI s'est appuyée sur les travaux réalisés par d'autres banques multilatérales de développement. Dans le troisième cas, où aucune autre BMD n'était impliquée, la Banque a fourni une contribution technique importante en vue de limiter les risques techniques et d'améliorer la performance environnementale du projet.

5 Le cycle des projets

5.1 Identification et sélection des opérations à financer

Identification et stratégie

La Banque a été en mesure de développer très rapidement ses financements en Amérique latine et en Asie grâce aux étroites relations qu'elle avait nouées avec les promoteurs et les banques intermédiaires de l'UE, ainsi qu'avec d'autres MDB et ABD.

Au départ, en Amérique latine, la Banque a identifié plusieurs projets par l'intermédiaire des BMD présentes dans la région; ultérieurement, des contacts directs avec des clients potentiels – principalement du secteur privé – ont permis d'identifier d'autres projets. En Asie, plusieurs projets ont été identifiés à la suite de contacts avec la Banque asiatique de développement (la BAD a cofinancé trois des six projets évalués en Asie).

Dans les premiers stades de la mise œuvre du mandat ALA, la Banque en a interprété les objectifs de manière large, de façon à atteindre les volumes de prêts fixés, poursuivant à la fois l'objectif du développement économique et celui de la coopération économique. Cela a créé une certaine confusion auprès des clients potentiels. Depuis quelques années, la Banque donne la priorité à des projets du secteur privé faisant intervenir des sociétés de l'UE. L'additionnalité, ou valeur ajoutée, que Banque était en mesure d'apporter, n'a généralement pas été utilisée comme critère spécifique dans le processus de sélection. En fait, les opérations de la Banque ont été suscitées par la demande de financement et se sont concentrées sur les projets pour lesquels ses concours apportaient le plus de valeur ajoutée – à savoir ceux pour lesquels les risques politiques étaient jugés relativement élevés.

La stratégie de prêt de la BEI a consisté à atteindre le volume général de prêts fixé dans les mandats, tout en limitant le montant maximum de chaque prêt de manière à financer un grand nombre de projets. Elle s'est en outre efforcée d'assurer une répartition équilibrée des prêts entre pays et entre nationalités des sociétés de l'UE intéressées, bien que cela ne soit pas prescrit par les mandats. La Banque a éprouvé des difficultés à financer des projets du secteur privé en Asie, principalement du fait des contraintes liées à ses produits, alors qu'elle a été confrontée à une forte demande de financement en Amérique latine pendant la plus grande

partie de la période sur laquelle porte la présente évaluation. Cela l'a amenée à financer plus de projets du secteur public en Asie qu'en Amérique latine³¹.

Les contraintes pesant sur la stratégie de la Banque, essentiellement les limitations des produits et la répartition équilibrée des prêts entre pays et entre nationalités des sociétés européennes participantes, ont peut-être limité la création de valeur ajoutée. En effet, ces contraintes ont restreint les possibilités d'adapter la stratégie aux évolutions qu'ont connues les marchés financiers dans les différents pays d'Amérique latine et d'Asie au cours de la période étudiée. Il apparaît donc que la Banque a besoin d'assouplir sa stratégie de prêt pour être à même d'adapter ses cibles de financement et ses produits aux évolutions du marché, l'objectif étant de maximiser la valeur ajoutée.

Sélection

L'examen des projets au moment où ils sont portés à l'attention de la Banque est le plus souvent informel, ce qui fait que les renseignements consignés dans les dossiers internes sont peu abondants. Des entretiens avec le personnel opérationnel ont fait apparaître qu'un pourcentage non négligeable des projets présentés ont été rejetés à ce premier stade informel. Les principales raisons avancées pour le rejet des projets peuvent être classées sous trois grandes rubriques:

- Limitations des produits de la Banque; principalement fortes exigences en matière de sûretés, projet de trop faible dimension pour donner lieu à un prêt individuel et, dans certains cas, absence de couverture de la rupture du contrat ou de financement en monnaie locale;
- Projets non éligibles à un financement en raison de leur faible intérêt pour l'Europe (critère de l'intérêt mutuel);
- Problèmes liés aux projets: projets immatures, manque de robustesse des promoteurs ou considérations touchant l'environnement ou la passation des marchés.

Le processus de sélection mis en œuvre par la Banque a assuré dans la plupart des cas la sélection de projets économiquement viables. La politique de sélection est également reflétée dans la qualité particulièrement bonne du portefeuille des prêts de la Banque en Amérique latine et en Asie, attestée par le fait que, sur l'ensemble des opérations financées, il n'a été nécessaire d'invoquer la garantie de la Commission que pour un seul projet du secteur public, et de mettre en jeu une garantie commerciale que pour couvrir en partie le service de la dette d'un autre prêt (à fin 2003). Ces deux cas concernent des projets ayant subi les contrecoups de la crise argentine.

Les considérations de risque pays n'ont pas eu de rôle important dans la politique de sélection. En Argentine, par exemple, la Banque a accepté de financer des projets alors que la crise était menaçante, apparemment dans le but de soutenir des projets en un moment où les banques commerciales étaient peu disposées à prendre des risques dans ce pays. La Banque a considéré que tout projet dans un pays couvert par le mandat peut être financé dès lors que le

³¹ Les problèmes rencontrés en Asie ont également conduit à ce que les délais entre la signature, d'une part, et le premier et le dernier décaissement, d'autre part, soient plus longs sur ce continent qu'en Amérique latine.

service de la dette est régulièrement assuré et qu'il est possible d'obtenir des garanties adéquates. Un éclaircissement de la politique générale semble s'imposer.

Dans la plupart des opérations évaluées, la Banque est intervenue alors que la réalisation du projet était déjà bien avancée. Le problème que soulève cette approche est qu'elle restreint considérablement la capacité de la BEI de contribuer à l'amélioration du projet en apportant ses compétences techniques. Dans un cas, une intervention plus précoce de la Banque aurait pu aider à atténuer des risques techniques en informant les clients des risques de la technologie particulière qui avait été retenue. Dans un autre cas, la participation de la BEI dans les premiers stades a de fait favorisé une amélioration notable du projet (performance environnementale et réduction des risques techniques). La Banque devrait donc tendre à prendre part aux projets à un stade aussi précoce que possible.

Coopération avec d'autres BMD et la Commission européenne

La coopération de la Banque avec d'autres BMD dans les opérations évaluées a été de bonne qualité. Comme indiqué plus haut, pour nombre de projets du secteur public qu'elle a financés, la BEI s'est beaucoup appuyée sur les travaux préparatoires réalisés par d'autres BMD et parfois sur leur activité de suivi. Elle a aussi entretenu des contacts réguliers avec plusieurs agences bilatérales de développement européennes. Pour certains des projets, ces agences étaient parties prenantes au financement ou, parfois, aux travaux préparatoires. La coopération avec la Commission européenne a essentiellement revêtu la forme de contacts réguliers concernant la formulation ou l'adaptation des mandats ALA ou leur suivi. En particulier, l'un des projets évalués a été préparé avec l'aide de fonds ECIP (European Community Investment Partners) de la Commission.

5.2 Instruction des projets

La Banque procède à une instruction détaillée de chacune des opérations dont le financement est envisagé, en analysant leur justification technique, économique, financière et environnementale. Elle bénéficie d'une connaissance approfondie des questions relatives aux projets, acquise essentiellement par sa participation à des projets à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE, ainsi que dans d'autres régions où elle intervient, et grâce aux études de marchés ou de secteurs qu'elle réalise. Cependant, les raisons de la sélection d'un projet énoncées dans les rapports d'instruction sont souvent très générales et, dans la plupart des cas, sont plus étroitement liées au développement économique qu'à la coopération économique.

La justification économique de l'opération est normalement le critère principal et, pour les opérations du secteur privé, la rentabilité financière est habituellement utilisée comme substitut de la rentabilité économique.

D'une manière générale, l'instruction des 26 projets évalués est de bonne qualité. Les prévisions de cash-flow de la Banque étaient souvent moins optimistes que celles des promoteurs. Toutefois, s'agissant des opérations du secteur privé, l'instruction était excessivement centrée sur la partie des investissements devant être financée par la BEI, sans accorder assez d'attention aux activités et stratégies de la société dans son ensemble. Cette faiblesse était particulièrement manifeste lorsque le projet ne constituait qu'une petite partie

de l'investissement total de la société. Cela tient à la répartition traditionnelle du travail au sein de la Banque, OPS analysant les résultats de la société et PJ concentrant ses efforts sur le projet que la BEI doit financer. Il apparaît nécessaire de mieux intégrer les travaux pour que les connaissances sectorielles de PJ soient davantage prises en compte dans l'analyse financière des activités générales de la société que réalise OPS.

L'analyse de la société était la plupart du temps détaillée, mais n'était pas suffisamment centrée sur les risques essentiels des opérations. La Banque a attaché beaucoup d'importance à l'analyse technique et économique, mais n'a pas poussé assez loin l'analyse des incidences du risque pays et des risques politiques et réglementaires sur les projets. Ce fait est à l'origine de sérieux problèmes pour les projets évalués, comme on l'a noté à la section 3.2.3. En outre, des incohérences et des doubles emplois inutiles ont parfois été relevés dans les rapports d'OPS et de PJ.

Les questions d'environnement ont en général fait l'objet d'analyses approfondies de la part du promoteur et de la Banque, particulièrement pour les projets ayant un impact important sur l'environnement. Cette affirmation est confirmée par le fait qu'aucun problème environnemental important n'a été identifié dans aucune des opérations évaluées. Mais la BEI a bien souvent concentré son analyse sur une partie des investissements de la société, et l'attitude globale adoptée par la société en matière d'environnement n'a dans ce cas fait l'objet que d'une analyse superficielle. Pour un petit nombre des projets évalués, l'impact social de l'opération était un point sensible, et la Banque a alors examiné les études pertinentes (concernant par exemple les incidences sur la population autochtone) et les mesures d'atténuation proposées.

La passation des marchés n'a posé de problèmes dans aucune des opérations évaluées. Le cas échéant, la BEI a demandé à son client de suivre les procédures de la Banque en la matière, qui imposent le recours à des appels d'offres internationaux ouverts.

5.3 Suivi des projets

Le suivi exercé par la Banque est de deux types : technique et financier. Le suivi technique porte sur la réalisation matérielle du projet et le début de sa phase opérationnelle (un ou deux ans après l'achèvement des travaux), alors que le suivi financier se poursuit sur toute la durée du prêt. Le suivi financier était en général à jour (sauf pour les prêts globaux), mais le suivi technique, essentiellement sous la forme de rapports de fin de travaux (RFT), accusait un retard sensible pour la plupart des projets. Vingt des 26 projets achevés avaient fait l'objet d'un rapport de fin de travaux lorsque la présente évaluation a commencé. Les évaluateurs ont relevé d'importantes incohérences et une médiocre coordination entre le suivi technique et le suivi financier.

Les rapports de suivi financier étaient généralement de qualité satisfaisante. Ces rapports retraçaient l'évolution des ratios financiers essentiels et cherchaient à déterminer si les ratios ayant fait l'objet de clauses dans les contrats financiers étaient respectés. Par contre, les écarts des principaux ratios financiers par rapport aux valeurs établies lors de l'instruction y étaient rarement analysés, ce qui aurait permis une détection précoce de la détérioration des

performances d'une société, phénomène qui est survenu dans la plupart des opérations évaluées.

Les rapports de fin de travaux étaient souvent insuffisamment détaillés ou incomplets, en particulier sur des points essentiels tels que la mise en œuvre des mesures environnementales prévues ou les évolutions du marché³². En outre, les comparaisons des coûts prévisionnels et des coûts effectifs étaient souvent réalisées de manière inadaptée³³. Ces faiblesses du suivi technique ont été signalées dans de précédentes évaluations et PJ s'en préoccupe. De plus, la Banque a mis en place depuis la fin de 2000 un système d'auto-évaluation qui devrait permettre de tirer les enseignements des opérations achevées et de les prendre rapidement en compte dans les opérations ultérieures.

Dans toutes les opérations évaluées, sauf pour un projet en Argentine, le service de la dette est régulier. En Argentine, plusieurs projets sont en difficulté, ce qui a amené la Banque à engager une renégociation des prêts pour tenir compte de la crise. Dans deux cas, dans ce pays, la BEI, agissant en coordination avec les garants, a assoupli quelque peu les conditions de service du prêt pour donner à la société un certain répit pendant les négociations avec le gouvernement.

Le suivi des opérations dans des situations de crise a coûté beaucoup de temps au personnel opérationnel. Comme l'idée en a été avancée dans des évaluations précédentes, il pourrait être plus efficace de créer une unité spéciale ayant pour mission de prendre en charge les projets à problèmes.

³² La plupart des projets achevés ont fait l'objet d'un RFT (technique) simplifié, qui ne permettait pas de mettre en lumière les problèmes importants qui grevaient certains des projets.

³³ Ces comparaisons ont habituellement été faites en euros.

Annexe 1 : Liste des indicateurs standards

1. PERTINENCE/EFFICACITÉ	Notation	Observations	
<i>A. Avantages pour le pays</i>			
Contribution à l'élimination d'un obstacle important au développement économique			
Transfert de savoir-faire ou de compétences en matière de gestion			
Développement d'activités connexes dans le pays			
Renforcement de la concurrence et de la compétitivité			
Développement de la coopération régionale			
Amélioration de l'environnement			
Amélioration du niveau de vie, notamment pour les populations défavorisées			
Autres avantages			
<i>B. Avantages pour l'UE</i>			
Création de nouvelles opportunités commerciales			
Transfert de technologie et de matériel			
Transfert de savoir-faire ou de compétences de gestion			
Amélioration de l'environnement dans l'UE			
Autres avantages			
TOTAL Pertinence/Efficacité (1)			
2. EFFICIENCE/VIABILITÉ? À LONG TERME			
<i>A. Rentabilité économique ou financière (TRE/TFR ex post)</i>			
<i>B. Viabilité à long terme</i>			
Engagement du gouvernement			
Soutien socio-politique			
Environnement réglementaire			
Droit des sociétés et système judiciaire			
Viabilité environnementale			
Efficacité de la gestion			
TOTAL Efficience/Viabilité (2)			
3. PERFORMANCE GLOBALE DES PROJETS (1+2)			
Facteurs externes			
Marché/secteur			
Exécution			
4. PERFORMANCE DE LA BEI			
<i>A. Contribution de la BEI</i>			
L'intervention de la Banque apporte un soutien politique implicite ou explicite			
La Banque incite d'autres banques à donner leur garantie pour des durées plus longues			
Les conditions technico-économiques de la Banque améliorent sensiblement la performance des projets			
Les conditions de prêt de la Banque sont plus avantageuses que celles d'autres sources de financement			
<i>B. Gestion du cycle du projet</i>			
Instruction			
Suivi			

Annexe 2 : Performance globale des projets évalués

Projet	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
--------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

A. Avantages pour le pays

Contribution à l'élimination d'un obstacle important au développement économique	S	S	P.S.	S	S	S	S	N.R.	S	S	N.R.	S	S	S	N.R.	S	S	S	S	N.R.	S	S	N.R.	S	N.R.	S
Transfert de savoir-faire ou de compétences en matière de gestion	S	S	G	N.R.	S	S	S	S	S	S	N.R.	S	S	S	S	L	S	N.R.	S	S	S	S	S	N.R.	S	L
Développement d'activités connexes dans le pays	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	N.R.	N.R.	L	L	N.R.	S	N.R.	N.R.	S	N.R.	L	S	N.R.	N.R.	S	S	S	L	S	S	S
Renforcement de la concurrence et de la compétitivité	N.R.	L	N.R.	N.R.	S	N.R.	N.R.	L	S	S	N.R.	S	S	S	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	S	L	S	S	S
Développement de la coopération régionale	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	S	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	L	S	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	S
Amélioration de l'environnement	N.R.	S	P.S.	N.R.	N.R.	S	S	N.R.	S	N.R.	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	S	N.R.	S	S	S	S	N.R.	N.R.	S
Amélioration du niveau de vie, notamment pour les populations défavorisées	S	L	S	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	S	S	S	S	S	S	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Autres avantages	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	L	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.

B. Avantages pour l'UE

Création de nouvelles opportunités commerciales	S	S	G	N.R.	S	S	S	L	L	S	S	S	S	S	S	L	S	N.R.	N.R.	S	S	S	N.R.	N.R.	S	S
Transfert de technologie et de matériel	S	N.R.	N.R.	N.R.	S	S	S	S	S	S	N.R.	S	S	S	L	S	N.R.	N.R.	S	S	S	L	L	N.R.	S	U
Transfert de savoir-faire ou de compétences de gestion	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	L	L	N.R.	N.R.	N.R.
Amélioration de l'environnement dans l'UE	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Autres avantages	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.

G: good (bon)

S: significant
(appréciable)

L: limited (limité)

U: unsatisfactory
(insatisfaisant)

P.S: partially satisfactory (partiellement satisfaisant)

N.R: not relevant (sans objet)

Annexe 3 : Critères d'évaluation

Critères fondamentaux

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

- La pertinence est la mesure selon laquelle les objectifs d'un projet sont compatibles avec les attentes des bénéficiaires, les besoins du pays, les priorités globales et les politiques des partenaires.
- L'efficacité est la mesure selon laquelle les objectifs du projet ont été réalisés ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative, après prise en considération de toute modification du projet qui aurait été décidée après que le prêt a été approuvé.
- L'efficacité est la mesure selon laquelle les avantages/résultats correspondent aux ressources/apports engagés (fonds, expertise, temps, etc.).
- La viabilité à long terme désigne la probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet.

Critères complémentaires

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

1. **Développement institutionnel** – Mesure selon laquelle un projet renforce ou affaiblit l'aptitude d'un pays ou d'une région à utiliser de manière plus efficace, équitable et durable son capital humain ainsi que ses ressources financières et naturelles, entre autres par le biais: a) d'une amélioration de la définition, de la stabilité, de la transparence, de la mise en œuvre et de la prévisibilité des dispositions institutionnelles et/ou b) d'une mise en harmonie plus poussée de la mission et de la capacité d'une organisation avec son mandat, qui découle de ces dispositions institutionnelles. Ces impacts peuvent inclure les effets, intentionnels ou non, d'un projet.
2. **Autres impacts** – Ce critère peut couvrir d'autres points présentant un intérêt particulier, parmi lesquels:
 - a. Réduction de la pauvreté – mesure dans laquelle un projet atteint son objectif de réduction de la pauvreté, tout effet imprévu devant aussi être pris en considération;
 - b. Impact sur le processus de transition;
 - c. Impact environnemental;
 - d. Autres impacts.

3. Performance de l'emprunteur – Caractère approprié du rôle et des responsabilités assumés par l'emprunteur durant toutes les phases du projet. Il s'agit essentiellement des mesures effectivement prises par l'emprunteur pour assurer la viabilité à long terme du projet, spécialement – et dès l'identification du projet – en encourageant, au-delà de ses efforts propres, la participation des parties prenantes au projet.

4. Performance de la BEI

- Gestion du cycle du projet : qualité des services fournis par la BEI durant toutes les phases du projet. Les points essentiels sont le rôle joué par la BEI pour assurer au départ la qualité du projet, l'efficacité des arrangements pris pour garantir que la réalisation du projet et son exploitation future seront satisfaisantes.
- Valeur ajoutée apportée par la BEI : c'est la mesure dans laquelle le financement de la BEI induit des avantages qui ne pourraient être obtenus sans son intervention³⁴. L'additionnalité, ou valeur ajoutée, est de deux types : financière et technique.

³⁴ Voir la Table ronde interinstitutions sur l'additionnalité des programmes et opérations du secteur privé soutenus par les institutions financières internationales, tenue à Washington DC en mai 2002.

LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT

Propriété des 15 États membres de l'Union européenne (UE), la Banque européenne d'investissement (BEI) a son siège à Luxembourg. Elle concourt à la réalisation des politiques communautaires en mettant en œuvre ses ressources propres, qu'elle collecte sur les marchés mondiaux des capitaux et qu'elle prête à l'appui de projets d'investissement viables favorisant le développement équilibré de l'Union européenne.

Créée en 1958 par le Traité de Rome, la BEI possède sa propre structure administrative et ses propres organes de décision et de contrôle (Conseil des gouverneurs – constitué pour l'essentiel des Ministres des finances des États membres – Conseil d'administration, comité de direction et Comité de vérification).

Emprunteur international de premier plan, qui s'est toujours vu attribuer la note la plus élevée, « AAA », par les grands organismes internationaux de notation, la BEI lève de gros volumes de fonds à des conditions avantageuses. Elle rétrocède le produit de ses emprunts sans poursuivre de but lucratif.

Le volume des opérations de la BEI connaît une croissance régulière, et la Banque est aujourd'hui l'une des plus grandes institutions de ce type au monde. Si la majeure partie de ses prêts sont accordés à l'intérieur de l'Union européenne, la Banque est également appelée à participer à la mise en œuvre des politiques communautaires d'aide au développement et de coopération avec les pays tiers en octroyant des financements dans quelque 120 pays non-membres de l'UE. Elle appuie ainsi :

- la croissance économique dans les 71 pays ACP et PTOM ;
- le renforcement du partenariat euro-méditerranéen ;
- la préparation à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale et de Chypre ;
- la coopération industrielle, y compris le transfert du savoir-faire technique, avec l'Asie et l'Amérique latine.

La BEI a commencé à effectuer des évaluations ex-post en 1988, surtout pour ses opérations dans les pays non membres de la Communauté européenne. En 1995, la Banque a créé une Unité d'évaluation chargée d'évaluer les opérations à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne. Les évaluations adoptent une approche thématique et celles-ci sont destinées à être publiées.

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

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

13. Évaluation de projets réalisés dans le secteur des transports en Europe centrale et orientale (2003 – disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
14. Projets d'aménagement urbain financés par la BEI à l'intérieur de l'UE (2003 – disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
15. Évaluation des projets financés par la BEI au titre des mandats en Asie et en Amérique latine (ALA) (2004 – disponible en anglais (version originale) français, allemand et espagnol).

Ces rapports peuvent être obtenus via:

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

e-mail: Evaluation@eib.org