

Rapport d'évaluation

Évaluation des opérations (EV)

Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts globaux au titre de la Convention de Lomé IV

Rapport de synthèse



Financements de la BEI sous forme de prêts globaux au titre de la Convention de Lomé IV

Rapport établi par

Évaluation des opérations

Rainer Saerbeck
Monica Lledo
Ulrich Brunnhuber
Judith Goodwin

Consultants externes

DFC S.A.
Robert Wilson (superviseur)
Alain Davet
Andrew Danino

Associação Portuguesa de
Consultores Seniores (APCS)
José R. Dias Correia

Mai 2006

* * *

NOTE

La BEI a une obligation de confidentialité envers les propriétaires, les promoteurs et les exploitants des projets mentionnés dans le présent rapport. Ni la BEI, ni les consultants employés dans le cadre de ces études ne communiqueront à un tiers une quelconque information susceptible d'entraîner le non-respect de cette obligation, et ils refuseront toute obligation de divulguer d'autres informations ou d'amener les sources qui les détiennent à le faire.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé analytique et recommandations	1
Tableau des recommandations	5
Introduction	9
1 Politiques et stratégie	11
1.1 Objectifs et stratégies de l'UE et de la BEI	11
1.2 Les mandats de la BEI	11
1.3 Aperçu régional	13
1.4 Pertinence des opérations de prêt global.....	13
2 Intermédiaires financiers	15
2.1 Typologie des intermédiaires financiers présents dans l'échantillon	15
2.2 Évaluation des intermédiaires financiers.....	15
3 Performances des prêts globaux évalués	17
3.1 Montant des décaissements et période d'affectation	17
3.2 Conditions de rétrocession.....	19
3.3 Qualité des bénéficiaires finals et des projets financés	21
3.4 Impact sur le développement	23
4 Valeur ajoutée financière et contribution non financière de la BEI	25
4.1 Valeur ajoutée financière pour les banques intermédiaires et les bénéficiaires finals	25
4.2 Autres contributions de la Banque	27
5 Gestion par la BEI du cycle du projet	28
5.1 Identification et sélection	28
5.2 Instruction	28
5.3 Surveillance et suivi.....	29
5.4 Incidences sur l'environnement.....	30
5.5 Passation des marchés	30
5.6 Coopération avec d'autres IFI	30
Annexe 1.....	32
Annexe 2.....	34

Résumé analytique et recommandations

Introduction

La présente évaluation couvre les financements effectués par la BEI dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) au titre de la Convention de Lomé IV (1990-2003), sous la forme de prêts globaux (PG) sur ressources propres et sur capitaux à risques. Elle s'inscrit dans le cadre plus général de l'évaluation des opérations de la BEI dans les pays ACP et fait suite au rapport, publié précédemment, sur les financements sous forme de prêts individuels.

Ce dernier rapport donnait déjà une vue d'ensemble des financements accordés par la BEI dans la région ACP durant la période considérée. Au cours des dernières décennies, les prêts globaux ont joué un rôle important en permettant à la BEI de financer des projets d'investissement situés à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne et qui, en raison de montants inférieurs au seuil applicable, ne pouvaient pas bénéficier de prêts directs. Dans le cadre des deux protocoles de Lomé IV, les PG ont représenté 20 % des opérations de prêt sur ressources propres et, respectivement, 29 % (Lomé IV) et 39 % (Lomé IVbis) (46 % jusqu'à présent de l'enveloppe supplémentaire), des opérations sur capitaux à risques. Par conséquent, ces prêts ont constitué une fraction importante des concours de la BEI dans la région ACP pendant la période considérée.

Pour la présente évaluation, EV a sélectionné un échantillon de 15 prêts globaux, à savoir, neuf pour l'Afrique, quatre pour les Caraïbes, un pour la région Pacifique et un destiné à plusieurs régions. Ces opérations se répartissaient en sept prêts globaux accordés à des institutions financières individuelles et en huit prêts pyramidaux auxquels participaient au moins deux établissements financiers sélectionnés par la Banque. Dans trois cas, il s'agissait de prêts sur ressources propres et sur capitaux à risques et, dans deux cas, le volet capitaux à risques était expressément destiné au financement de participations et de quasi-participations.

La pertinence des prêts globaux

Tous les prêts globaux ont été jugés pertinents, au sens où leurs objectifs cadraient avec ceux de la Convention de Lomé IV, et conformes aux politiques de prêt de la Banque et aux politiques et stratégies de l'UE. Ils concernaient tous des secteurs éligibles mentionnés dans le Programme indicatif national de chaque pays concerné.

L'objectif spécifique de ces prêts globaux était essentiellement de faire transiter par des intermédiaires financiers préalablement sélectionnés des financements de la BEI en faveur de petits projets d'investissement réalisés, le plus souvent, par des PME privées opérant dans les secteurs industriel, agro-industriel ou tertiaire des pays bénéficiaires. Par conséquent, de façon à la fois implicite et explicite, au travers de la sélection des emprunteurs secondaires, les prêts globaux ont concouru à soutenir le développement du secteur privé grâce aux aides financières qu'ils ont permis d'apporter aux petites et moyennes entreprises, ce qui a contribué au développement économique.

Des études indépendantes ont montré qu'il existe une corrélation positive entre le développement du secteur financier et la croissance du PIB, ainsi qu'entre la taille du secteur des PME et la croissance économique. Même si ce n'était pas leur objectif premier, il apparaît qu'un certain nombre de prêts globaux et l'assistance technique qui y était associée ont contribué au développement du secteur financier au travers de l'approfondissement des marchés nationaux et du renforcement des institutions financières. En cela, les opérations de prêt global ont concouru à la réalisation des objectifs plus larges, sur le plan du développement, que la Banque poursuit dans la région. Ces aspects pourraient encore être renforcés de façon à accroître l'impact de ce type d'opérations sur le développement du secteur financier.

Les performances des institutions financières intermédiaires

Les résultats des opérations ont d'abord été évalués au niveau des institutions financières, à l'aune de critères internationalement reconnus d'efficacité, d'efficience et de viabilité à long terme. L'évaluation a porté sur leur organisation, leur gestion et leur situation financière, notamment la qualité de leur portefeuille. Pour les prêts pyramidaux, un nombre limité d'intermédiaires financiers (ceux qui avaient utilisé le plus activement le mécanisme de prêt global) ont fait l'objet d'une évaluation détaillée, mais les notes attribuées rendent compte des performances d'ensemble.

Sur les 23 institutions financières évaluées et notées au moyen d'une échelle de notation à quatre niveaux, 10 ont reçu la note **bon**, neuf la note **satisfaisant**, une la note **insatisfaisant** et trois la note **mauvais**.

Les notes inférieures ont été attribuées dans les cas où la situation financière de l'intermédiaire concerné s'est fortement détériorée après l'opération de prêt global. Il n'y avait toutefois aucun rapport entre cette évolution et le financement fourni par la BEI. Deux des quatre intermédiaires mal notés étaient des banques de développement (BD).

La procédure qui a présidé à la sélection des intermédiaires financiers peut être considérée comme satisfaisante. En soutenant plus vigoureusement l'essor des BD ou les réformes du secteur financier, il serait toutefois possible d'améliorer la qualité de ces intermédiaires.

Les performances des prêts globaux

L'évaluation des résultats des prêts globaux a consisté à comparer les montants décaissés et les attentes initiales (efficacité) et à analyser les conditions de rétrocession (efficience) ainsi que la qualité de crédit et la qualité intrinsèque des sous-projets financés (viabilité à long terme), en particulier d'un échantillon de 45 sous-projets visités dans le cadre de l'évaluation.

Seulement cinq prêts globaux (sur capitaux à risques) ont été affectés et décaissés en totalité durant la période contractuelle initiale et deux (sur ressources propres) l'ont été après prolongation de cette période. Ce constat reflète à la fois la capacité des intermédiaires à gérer des prêts globaux mais aussi l'excès d'optimisme dont a fait preuve la BEI, voire les intermédiaires eux-mêmes, dans la détermination du montant du prêt global par rapport à la demande potentielle au moment de l'instruction.

Une présélection plus rigoureuse des intermédiaires financiers durant la phase d'identification, en particulier pour les prêts globaux pyramidaux, et l'introduction de commissions d'instruction et d'engagement permettraient une meilleure utilisation des fonds.

Les conditions définies pour les sous-projets ont été dans l'ensemble jugées appropriées. Conformément à la politique de la Banque, les taux d'intérêt des financements accordés à l'aide des prêts sur ressources propres et des prêts sur capitaux à risques ont été fixés à des niveaux qui n'étaient pas de nature à provoquer des distorsions sur le marché intérieur, la bonification en étant dissociée et ayant souvent servi à mettre en place des dispositifs de couverture contre le risque de change et à former le personnel des banques, par exemple.

En règle générale, les prêts globaux ont bien été acheminés vers les sous-secteurs visés, mais les petits projets qui éprouvent sans doute les plus grandes difficultés à attirer des financements à long terme n'en ont pas toujours bénéficié. La qualité des sous-projets financés a été évaluée au cours d'entretiens, dans un premier temps avec les intermédiaires financiers et, dans un deuxième temps, avec les bénéficiaires finals. Parmi les bénéficiaires finals visités, 92 % ne connaissaient pas de problèmes opérationnels, de sorte que seulement 8 % d'entre eux rencontraient des difficultés à l'époque de l'évaluation. On a également observé que la qualité des projets financés était, à deux exceptions près, comparable à la qualité de l'ensemble du portefeuille de l'intermédiaire. Les opérations sur capitaux à risques destinées à financer des participations ont produit des résultats mitigés, ce qui souligne la nécessité, au moment de l'instruction, d'évaluer avec soin la capacité des intermédiaires

financiers à gérer ce type de prêts et l'intérêt qu'ils leur portent. Plus précisément, les prêts globaux octroyés à des intermédiaires financiers qui en allouent le produit à des banques locales, lesquelles, à leur tour, les rétrocèdent aux bénéficiaires finals (BF), n'ont pas donné de bons résultats, et ce type d'opérations devrait désormais être évité.

Du point de vue du développement, un certain nombre d'effets positifs ont été observés, même s'ils ne sont pas toujours quantifiables : création et maintien d'emplois directs, création d'emplois indirects, transfert de nouvelles technologies, augmentation des recettes d'exportation et hausse des recettes publiques issues des impôts et autres cotisations, par exemple.

Les notes attribuées aux performances des prêts globaux ont été globalement inférieures à celles reflétant les performances des intermédiaires financiers : trois prêts globaux ont obtenu la note **bon**, huit la note **satisfaisant** et quatre la note **insatisfaisant**.

La contribution de la BEI

La valeur ajoutée, financière et non financière, apportée par la Banque dans le cadre des prêts globaux a été évaluée tant pour les intermédiaires financiers que pour les bénéficiaires finals.

Pour les premiers, la valeur ajoutée financière réside essentiellement dans la durée, comparativement longue, des prêts globaux et dans le fait que ceux-ci permettent d'obtenir des fonds en monnaie étrangère, une denrée souvent rare sur le marché intérieur. On peut établir une distinction entre, d'une part, les banques de développement (six dans l'échantillon), qui dépendent souvent de la BEI et d'autres bailleurs de fonds leur procurant des financements similaires pour assurer la continuité de leur activité de prêt, et, d'autre part, les banques commerciales, pour lesquelles les ressources de financement de ce type offrent aussi l'occasion de lancer de nouveaux produits. Pour les BF, la valeur ajoutée financière réside dans la possibilité de trouver davantage de financements à long terme sur le marché local.

L'échantillon ne comportait qu'un seul prêt – mené à bon terme – sur capitaux à risques qui était destiné à financer des participations et des quasi-participations. Pour l'intermédiaire financier concerné, la valeur ajoutée tenait surtout à la souplesse de l'instrument. Néanmoins, malgré les possibilités de diversification des produits financiers et des risques qu'offrent les prêts sur capitaux à risques, la faible adhésion qu'ils suscitent suggère qu'il faudrait sélectionner plus strictement les institutions financières spécialisées avec lesquelles on se propose de monter de telles opérations.

Pour contribuer au renforcement du secteur financier, la Banque pourrait envisager de prendre, en tant qu'investisseur stratégique, de nouvelles participations dans des intermédiaires financiers dûment sélectionnés. Ces participations auraient en outre un impact accru si, dans le même temps, la Banque devenait membre actif des conseils d'administration concernés.

Les autres contributions de la BEI en faveur des intermédiaires financiers ont varié selon l'usage qui a été fait des bonifications d'intérêt. Les intermédiaires qui les ont conservées en ont retiré des avantages directs en termes de formation et, quelquefois, d'assistance technique, mais avec des résultats concrets assez limités. L'un des prêts globaux a nécessité la création d'une UGP chargée d'effectuer une première sélection des affectations avant leur soumission à la BEI et d'assurer des fonctions de surveillance et d'information.

Certains intermédiaires ont explicitement cité les avantages qu'ils avaient retiré de leurs contacts avec les services opérationnels et techniques de la BEI tant lors de l'instruction que durant la mise en œuvre des prêts globaux. Ils ont aussi spécifiquement mentionné la sensibilisation croissante à l'importance du respect de la conformité avec les normes environnementales et le fait que les projets de substitution d'importations sont plus risqués dans les économies où d'importantes distorsions de prix subsistent. Les banques

commerciales ont indiqué que l'agrément par la BEI pouvait augmenter leurs possibilités d'accéder à d'autres sources de financement.

La gestion du cycle des projets par la BEI

Durant la phase d'identification et d'instruction, la manière dont la Banque a géré le cycle des projets a été jugée **bonne** ou **satisfaisante**, hormis dans un cas où elle a été considérée comme **insatisfaisante** : il s'agissait d'une première opération transitant par une banque de développement dont les défis qu'elle rencontrait sur les plans de la gestion et de la qualité du portefeuille au moment de l'instruction avaient, semble-t-il, été sous-estimés. Ces notes s'expliquent également par le fait que, dans de nombreux cas, il s'agissait d'opérations répétées conclues avec des intermédiaires financiers déjà connus de la BEI et familiarisés avec ses procédures.

En revanche, l'évaluation a montré que la surveillance et le suivi des prêts globaux étaient rarement satisfaisants. En particulier, la gestion des fonds spécialement créés pour l'emploi des bonifications d'intérêt laissait à désirer, du fait, souvent, de la complexité excessive de leur structure. Peu d'intermédiaires ont transmis à intervalles réguliers des rapports sur les performances des sous-projets ou sur leur propre situation financière. La BEI avait le droit d'exiger de telles informations, mais elle ne l'a fait valoir que rarement. Par conséquent, elle ne reçoit que très peu de données pour évaluer ex post l'impact de ses prêts globaux sur le développement.

Les recommandations visant à remédier à ces diverses questions sont exposées à la section ci-après.

Tableau des recommandations

	Recommandation d'EV	Commentaires des services
1.	<p>Pour augmenter l'impact des PG sur le développement du secteur financier, il faudrait envisager d'instaurer certaines conditions afin d'améliorer l'environnement dans lequel les PG sont mis en œuvre (cela concernerait, par exemple, le renforcement des capacités de surveillance de la banque centrale ou la réforme de la réglementation en coordination avec d'autres grands bailleurs de fonds). (§ 1.3 et 3.4)</p>	<p>Recommandation acceptée. Néanmoins, au niveau des secteurs et des politiques, la Commission européenne (CE) est souvent mieux placée que la BEI pour influencer sur l'environnement dans lequel les PG sont mis en œuvre.</p> <p>En outre, comme la majorité des PG sont octroyés directement à des intermédiaires financiers et non à la banque centrale ou à des entités publiques, les mécanismes de résolution des problèmes sectoriels ne sont pas simples.</p> <p>Une coordination étroite avec la CE est prévue à cet égard ; au besoin, la Banque pourrait mettre à disposition des fonds d'assistance technique, au titre de Cotonou II, en utilisant une partie de l'enveloppe prévue pour les bonifications d'intérêt.</p>
2.	<p>Durant les phases de sélection et d'instruction, il faudrait évaluer avec plus d'attention l'intérêt que les intermédiaires financiers susceptibles de participer aux prêts pyramidaux portent réellement à ces opérations. Afin de s'assurer de leur détermination, il conviendrait d'envisager d'instaurer des commissions d'instruction et d'engagement. Ces deux types de commissions permettraient d'améliorer les résultats financiers des intermédiaires et, en particulier, dans le cas des commissions d'engagement, de réduire le nombre d'annulations. (§ 3.1)</p>	<p>En vertu de l'accord de Cotonou, des <u>commissions d'instruction</u> sont généralement facturées aux intermédiaires bancaires commerciaux mais pas aux intermédiaires financiers publics ni aux banques de développement, leur capacité à régler ces frais étant limitée.</p> <p>Il est donc recommandé de faire preuve de souplesse (approche « à la carte ») en ce qui concerne l'application de commissions d'instruction et de réserver les exonérations aux cas dûment justifiés.</p> <p>Concernant les <u>commissions d'engagement</u>, il faut définir des lignes directrices claires et ne pas oublier que ces commissions ne seraient techniquement pas envisageables dans le cas de prêts pyramidaux ne prévoyant pas l'affectation de montants prédéterminés aux différents intermédiaires concernés. L'un des objectifs du prêt pyramidal est d'ouvrir la participation à cet instrument de financement à un éventail de banques le plus large possible, afin d'encourager la concurrence.</p>
3.	<p>Pour qu'une partie du produit des prêts globaux soit à coup sûr affectée aux petites entreprises, qui sont souvent celles qui ont le plus de mal à obtenir des financements à long terme, il conviendrait d'étudier la possibilité de fixer à leur intention des sous-plafonds, comme cela a été expérimenté avec un certain succès pour deux des opérations évaluées. (§ 3.1)</p>	<p>Cette recommandation est intéressante et mériterait effectivement que l'on envisage plus souvent sa mise en pratique.</p>

4.	<p>Il faudrait adapter davantage la durée des prêts globaux à celle des prêts secondaires, en prévoyant des différés de remboursement suffisants pour permettre l'affectation et le décaissement des prêts secondaires. Au terme de la période de décaissement, l'intermédiaire financier devrait produire un rapport confirmant que les lignes reconduites continuent d'être utilisées pour financer des activités conformes aux objectifs premiers du PG. (§ 3.2.2)</p>	<p>Recommandation acceptée, sous réserve que les durées fixées laissent suffisamment de temps pour l'affectation, le décaissement et le remboursement, sans exclure une éventuelle restructuration des affectations procédant des prêts secondaires.</p> <p>S'agissant des PG libellés en monnaie locale, l'Accord de Cotonou préconise, afin d'éviter les reconductions, d'autoriser des affectations d'une durée légèrement plus longue que celle du(des) prêt(s) secondaire(s) octroyé(s) par l'intermédiaire.</p>
5.	<p>Il conviendrait d'adapter les procédures d'affectation aux caractéristiques des intermédiaires financiers.</p> <p>- Pour les banques de développement, si la méthodologie d'instruction demeure une source de préoccupation, on devrait conserver la procédure d'affectation sur fiche. Des retours d'informations réguliers en réponse à des questions sur les affectations ou les refus d'affectation contribueraient au transfert de savoir-faire de la BEI à l'intermédiaire. Un suivi régulier des sous-projets est recommandé pour valider les informations contenues dans les rapports d'instruction et la qualité des sous-projets.</p> <p>- Pour les banques commerciales appliquant des méthodologies et des procédures d'évaluation des risques qui ont fait leurs preuves, il conviendrait d'opter pour une procédure d'affectation sur liste : des données clés permettant de s'assurer de la conformité avec les lignes directrices en matière d'éligibilité et d'environnement sont ainsi fournies et soumises pour approbation avant le décaissement d'une nouvelle tranche. Le suivi de l'opération comprendrait des contrôles techniques ex post destinés à valider les informations communiquées par les intermédiaires financiers. (§ 5.3)</p>	<p>Le principe général d'une modulation de l'examen ex ante des demandes d'affectation par la BEI est accepté et d'ores et déjà mis en pratique ; il s'agit d'une procédure très simple quand l'intermédiaire concerné est une banque commerciale ou une banque de développement expérimentée ou quand il s'agit d'une opération répétée avec un intermédiaire financier bien connu de la Banque ; par contre, la procédure est plus lourde pour ce qui concerne les intermédiaires financiers de plus petite taille ou moins expérimentés.</p> <p>Tout nouvel aménagement ou assouplissement des procédures d'affectation devrait néanmoins être étudié avec soin, sachant qu'une attention plus grande est à présent accordée à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il faudrait peut-être également trouver un compromis avec la recommandation n° 8 concernant la définition ex ante des indicateurs d'impact sur le développement applicables aux opérations de prêt global.</p> <p>Le principe des contrôles ex post destinés à vérifier l'exactitude des informations relatives aux sous-projets est accepté, sachant qu'il faut tenir compte de l'importance relative de chaque affectation au regard des intermédiaires financiers eux-mêmes (la BEI est le « grossiste », l'intermédiaire est le « détaillant »).</p>

6.	<p>Lorsque les pouvoirs publics s'engagent à réformer les banques de développement existantes, la fourniture d'une assistance technique visant à renforcer les capacités institutionnelles devrait être une composante à part entière de l'enveloppe financière et elle ne devrait pas être financée par des bonifications d'intérêt.</p> <p>(§ 3.2.1)</p>	<p>La proposition est acceptée, sous réserve que des fonds suffisants soient disponibles. L'Accord de Cotonou révisé (Cotonou II) reconnaît cette possibilité, puisqu'il prévoit une plus grande souplesse : 10 % du budget destiné aux bonifications d'intérêt peuvent servir à financer l'assistance technique fournie en liaison avec un projet.</p>
7.	<p>L'utilisation de PG pour financer l'ouverture par un intermédiaire financier de lignes de crédit en faveur de banques locales n'a pas été un succès. Elle est de nature à augmenter le coût des financements à la fois pour l'intermédiaire et le BF. De surcroît, la Banque ne dispose pas ou presque pas d'informations lui permettant d'évaluer, au niveau du BF, l'aspect qualité du PG ou son impact sur le développement. D'après les conclusions de l'évaluation, les PG ne devraient plus comporter d'opérations de ce type à l'avenir.</p> <p>(§ 3.3 et 5.3)</p>	<p>Cette recommandation est jugée pertinente. Le cas en question constituait une exception. Tout mécanisme similaire qui viendrait à être proposé ferait l'objet d'un examen extrêmement attentif.</p>
8.	<p>Il serait judicieux d'envisager d'inclure un nombre limité d'indicateurs d'impact sur le développement ex ante dans la liste des informations que les intermédiaires financiers doivent fournir quand ils demandent l'approbation des affectations (§ 3.4). Cela faciliterait l'évaluation ex post de l'impact sur le développement pendant la phase de suivi des opérations. Après le décaissement de la totalité du PG, l'intermédiaire devrait communiquer ces éléments dans un rapport d'achèvement qui servirait de base au Compte rendu des affectations qu'il conviendrait de rédiger dès qu'un PG serait clôturé.</p> <p>(§ 5.3)</p>	<p>Les renseignements généralement demandés par la Banque ont trait à une série d'indicateurs d'impact sur le développement (nombre d'emplois créés, etc.). Il est convenu que cette liste pourrait être augmentée.</p> <p>Cet aspect devrait être traité dans le cadre de l'évaluation de l'impact sur le développement et de la valeur ajoutée des PG, tant au niveau macroéconomique et à celui des intermédiaires financiers eux-mêmes, qu'au niveau des BF ; ce processus a déjà été engagé. Par ailleurs, il faut trouver un équilibre entre cette recommandation et le projet de simplification de la procédure d'affectation (recommandation n° 5).</p>

9.	<p>Il faudrait reconnaître que, pour la plupart des intermédiaires financiers de la région, les investissements sous forme de participations ou quasi-participations constituent une activité qui diffère des prêts à long terme et dont ils sont rarement familiers. La BEI devrait donc leur prodiguer des conseils et leur fournir une assistance technique pour encourager le montage de telles opérations ou faire en sorte qu'elles soient réalisées par des intermédiaires spécialisés. L'autorisation de recourir à un PG pour effectuer ce type d'opérations, en parallèle à l'activité de prêt à long terme, n'a pas suffi pour inciter les intermédiaires financiers à développer ce produit. (§ 4.1.3)</p>	<p>Recommandation acceptée. Les banques commerciales n'ont généralement pas pour vocation de prendre des participations ; quant aux banques de développement, leur expérience en la matière est inégale. À l'époque où les PG évalués dans le présent rapport ont été mis en place, les fonds de capital-investissement spécialisés n'avaient pas encore pris leur essor en Afrique. Entre temps, la Banque a formulé des principes directeurs spécifiques pour l'activité de prise de participation et elle participe à un certain nombre de fonds de capital-investissement, ce qui constitue pour elle un autre moyen de soutenir les investissements des PME dans les pays ACP.</p>
10.	<p>Il conviendrait d'envisager de prendre de nouvelles participations directes au capital d'intermédiaires financiers dûment sélectionnés, ce qui peut être avantageux pour la BEI et contribuer à tisser des liens stratégiques de plus long terme, avec des effets positifs à la fois pour l'intermédiaire et le secteur financier au sein duquel il opère. L'impact et la valeur ajoutée escomptés seraient encore plus importants si la Banque était représentée au conseil d'administration des intermédiaires retenus. Cela se justifie tout particulièrement pour les banques de développement des petits pays. (§ 4.1.4)</p>	<p>La recommandation est acceptée ; cette question est examinée actuellement avec le Comité de la Facilité d'investissement (FI). Toutefois, une représentation au conseil d'administration n'est pas sans conséquences sur le plan juridique et sur le plan des ressources humaines ; il convient d'en tenir compte.</p> <p>Il est rappelé que, s'agissant des fonds d'investissement (qui n'entrent pas dans le champ couvert par la présente évaluation), la Banque insiste généralement pour pouvoir siéger au comité d'investissement de ces entités.</p>

Introduction

Présentation du portefeuille

La présente évaluation couvre quinze opérations de prêt global financées par la Banque européenne d'investissement sur ressources propres ou sur capitaux à risques au cours des 13 dernières années, dans des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) au titre de la Convention de Lomé IV (1990 – 2003). Deux opérations ont été signées au titre du premier protocole financier, les autres au titre du second (Lomé IV bis). L'évaluation s'inscrit dans le programme à horizon mobile 2005-2006 d'EV et vient compléter une évaluation plus récente concernant les prêts à l'appui de projets situés dans la zone ACP¹.

Les opérations évaluées ont été sélectionnées parmi les prêts globaux signés après 1995 et entièrement mis en œuvre avant 2003². Durant cette période, les prêts globaux ont représenté environ 30 % des financements accordés dans la région. Comme les opérations considérées ont été menées à leur terme, on peut supposer que la plupart des sous-projets financés sont entrés dans leur phase opérationnelle. Tous les prêts ont fait l'objet d'une évaluation approfondie, avec neuf missions sur le terrain destinées à rencontrer les intermédiaires financiers dans les pays concernés ; dans 10 cas sur 15, l'évaluation a comporté une visite auprès des bénéficiaires finals (BF). Trois des prêts globaux évalués, dont un accordé à une institution de financement multilatérale (IFM) régionale, combinaient des financements sur ressources propres et sur capitaux à risques.

L'échantillon a été sélectionné de manière à être raisonnablement représentatif, en termes de types de prêts (sur *ressources propres* pour les emprunteurs des secteurs privé et public, et sur *capitaux à risques* pour le financement de prêts et de participations ou quasi-participations), mais aussi au regard des pays et des montants (petites et grosses opérations). Le tableau ci-dessous récapitule les caractéristiques de l'échantillon.

	OPÉRATIONS			INSTITUTIONS FINANCIÈRES	
	Nombre total	dont		Banque de développement (BD)	Banque commerciale (BC)
		opérations avec intermédiaire unique	prêts pyramidaux		
Ressources propres (RP)	3	1	2	1	7
Capitaux à risques (CR)	9	4	5	5	22
RP + CR	3	2	1	2	3
Total	15	7	8	8	32

Un bref descriptif du mécanisme de prêt global figure à l'annexe 1.

Méthodologie

La méthode d'évaluation est axée sur les résultats des prêts globaux et sur les performances de la BEI pendant la préparation, l'instruction et la mise en œuvre des prêts. L'évaluation tient compte des attentes et des objectifs tels qu'ils ont été définis pendant la phase d'instruction et les comparent aux résultats finalement obtenus. Une échelle de notation à quatre niveaux est

¹ Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts individuels au titre de la Convention de Lomé IV (rapport de synthèse d'EV, document 06/183, CA/396/06, 3 mai 2006).

² Décaissés en totalité ou parfois en partie, le solde étant annulé pour n'avoir pas été utilisé dans les délais contractuels.

utilisée (mauvais, insatisfaisant, satisfaisant et bon). Une opération ayant atteint ou dépassé tous ses objectifs obtiendra la meilleure note (« bon »), tandis que les prêts n'ayant pas atteint tous les objectifs clés se verront attribuer des notes plus basses.

Résultats des opérations de prêt global

Chaque opération est analysée à l'aune de trois critères :

- pertinence de l'opération : au regard des objectifs des mandats de l'UE et des décisions de la BEI, mais également au regard des politiques nationales et des besoins des bénéficiaires (*pertinence*) ;
- évaluation de l'intermédiaire : (uniquement pour les banques du pays³) organisation, situation financière (qualité du portefeuille, essentiellement) et viabilité à long terme (*efficacité, efficience et viabilité à long terme*) ;
- évaluation du prêt global de la BEI : comparaison des montants effectivement décaissés et des montants prévus, réalisation des objectifs propres au prêt global ; conditions de rétrocession et viabilité des projets financés (dont incidences sur l'environnement). L'accent est mis, en particulier, sur l'analyse d'un échantillon de projets financés afin d'évaluer s'il s'agit d'investissements solides (qualité du projet, qualité de crédit). Au total, 45 sous-projets ont donné lieu à des visites en cours d'évaluation. Les retombées en termes de développement ont également été mesurées.

L'évaluation de l'intermédiaire consiste à comparer sa situation avec celle dans laquelle il se trouvait au moment de l'instruction. Pour les prêts globaux pyramidaux, auxquels un certain nombre d'intermédiaires financiers ont participé, deux intermédiaires au moins ont été évalués, généralement les plus actifs. L'évaluation porte alors sur l'évolution de la situation financière et de l'organisation de l'intermédiaire, sur sa capacité à gérer les prêts secondaires et sur les risques inhérents à son portefeuille.

Performances de la BEI

L'évaluation des performances de la BEI se concentre sur deux caractéristiques clés des opérations :

- la valeur ajoutée financière apportée à l'intermédiaire et au bénéficiaire final, ainsi que d'autres contributions non financières) ;
- la gestion du cycle du projet, depuis l'identification jusqu'à la surveillance et au suivi.

Pour les opérations sur capitaux à risques destinées à financer des participations en fonds propres ou quasi-fonds propres, l'évaluation s'est plus spécifiquement concentrée sur l'analyse de certains indicateurs relatifs à la rentabilité de l'investissement pour la BEI (pour le compte de l'UE). Bien que le principal objectif du capital-risque au regard de la Convention de Lomé IV soit d'obtenir le meilleur impact possible sur le développement, il n'a pas paru inutile d'étudier les indicateurs de rentabilité afin d'en tirer des conclusions pertinentes pour les autres prêts globaux qui seront accordés ultérieurement dans le cadre de l'Accord de Cotonou.

De plus, l'évaluation a porté sur :

- la contribution d'ensemble des prêts globaux au développement du secteur privé et du secteur financier ;
- la coordination et la coopération de la BEI avec la Commission européenne et les banques multilatérales et bilatérales de développement.

D'autres objectifs (tels que les Objectifs de développement pour le millénaire) ou priorités fixés après l'approbation des opérations ont été également pris en considération mais n'ont pas été notés.

³ Dans le cas des deux opérations où l'intermédiaire était une banque multilatérale de développement ou un groupe d'organismes bilatéraux de développement, la situation financière des établissements en question n'a pas été étudiée. L'évaluation s'est concentrée sur les procédures appliquées par l'intermédiaire financier pour gérer le prêt global et sur l'apport de valeur ajoutée.

1 Politiques et stratégie

1.1 Objectifs et stratégies de l'UE et de la BEI

Une vue d'ensemble des stratégies et des politiques de la BEI au titre de la Convention de Lomé IV figure dans le rapport spécial qui constitue l'annexe 1 au rapport sur l'évaluation des prêts individuels dans les pays ACP.

1.2 Les mandats de la BEI

Comme le décrit en détail le rapport susmentionné, la Convention de Lomé IV comprenait deux protocoles financiers, respectivement signés en décembre 1989 et novembre 1995. Les projets pouvaient être financés par la BEI au moyen de capitaux à risques fournis par le Fonds européen de développement (FED) ou des ressources propres de la Banque ou en combinant ces deux instruments. Les capitaux à risques pouvaient être utilisés pour des prêts (subordonnés ou conditionnels) ou pour des participations ou quasi-participations (acquisition temporaire de parts minoritaires dans le capital de sociétés).

Ressources

En vertu de la Convention de Lomé IV, les ressources affectées à la BEI en faveur des pays ACP étaient les suivantes (en millions d'EUR) :

Lomé IV	Premier protocole	Second protocole	Total
Ressources propres	1 200	1 658	2 858
Capitaux à risques	825	1 000	1 825
Total	2 025	2 658	4 683

En novembre 2000, la BEI a obtenu une rallonge de 300 millions d'EUR pour des opérations sur capitaux à risques afin de couvrir la période transitoire en attendant l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou, en 2003.

L'un des principes généraux (article 238 de la Convention) était que les ressources sous forme de capitaux à risques devaient être affectées en priorité aux pays ACP les moins avancés et que les difficultés rencontrées par les États enclavés ou insulaires devaient être tout particulièrement prises en compte. Concrètement, avant l'élaboration d'un programme indicatif et avant l'affectation de ressources, la situation socioéconomique de chaque pays a été analysée en tenant compte de ces facteurs. De fait, un grand nombre de pays ACP sont considérés comme insuffisamment solvables pour bénéficier de prêts de la Banque sur ressources propres et n'ont bénéficié que d'opérations sur capitaux à risques.

Pour les pays plus développés, la Convention demande à la Banque d'utiliser des capitaux à risques afin de soutenir le développement du secteur privé. L'article 268 prévoit donc d'affecter des capitaux à risques au financement d'investissements directs et indirects et à la prise de participations dans des institutions financières et des opérations conjointes ACP-CEE. Ainsi, dans un nombre plus limité de pays ACP, des capitaux à risques et des ressources propres ont été utilisés en parallèle pour financer, entre autres, des prêts globaux.

Produits financiers

La Convention de Lomé IV prévoyait que les produits financiers utilisables pour l'octroi de prêts secondaires à des bénéficiaires finals par certains intermédiaires financiers dans le cadre de prêts globaux pouvaient comprendre des ressources propres et des capitaux à risques. Les prêts globaux sur capitaux à risques pouvaient également servir à financer des participations et des quasi-participations, avec différentes formules de partage des risques, mais aussi des études. Dans la pratique, la flexibilité offerte par les capitaux à risques a

permis à la Banque de proposer différentes combinaisons ; par exemple, un prêt global peut être destiné principalement à la rétrocession, tout en offrant la possibilité d'utiliser le solde pour financer des participations ou quasi-participations ; un prêt global peut aussi avoir pour objectif principal de financer des participations ou quasi-participations, tout en servant, de façon plus marginale, à financer des études.

Soutien au secteur privé

Les secteurs admissibles aux financements BEI sont détaillés dans les annexes aux programmes indicatifs qui ont été élaborés pour chaque pays ACP par la Commission et le bénéficiaire concerné ; un montant indicatif de l'aide totale envisagée y figure également. Un programme indicatif n'identifie pas de projets précis et moins encore d'emprunteurs ou d'intermédiaires financiers, même si certains contacts préliminaires peuvent avoir été pris durant l'étape de programmation. Généralement, l'aide fournie sous forme de prêts globaux concourt à l'objectif assez large consistant à faciliter le développement du secteur privé – en particulier le développement des investissements de petite et moyenne dimension dans les secteurs productifs – et à diversifier et renforcer les capacités d'exportation. Par le passé, cette approche a bien convenu à la Banque, car elle garantit que les besoins de développement du pays sont examinés avec soin dès la mise en œuvre de l'accord, tout en permettant la plus grande souplesse dans le choix des investissements à financer, au fur et à mesure du déroulement du programme de prêt.

L'avenir

À la fin des années 1990, la conception du développement s'est mise à évoluer et une importance accrue a été accordée aux investissements dans le secteur privé⁴ plutôt que public. De plus, l'accent a été mis sur le fait que l'affectation des ressources, y compris financières, devait résulter davantage du jeu de forces de marché exemptes de distorsions. Par conséquent, les financements de la BEI devaient être proposés aux bénéficiaires finals aux « taux du marché » pour ne pas induire de distorsions sur les marchés financiers locaux. Cette nouvelle approche était également perceptible dans l'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000 et entré en vigueur le 1^{er} avril 2003. En vertu de cet accord, la Banque continue d'accorder des prêts sur ressources propres garantis par les États membres⁵ et des prêts sur capitaux à risques, ces derniers étant désormais gérés dans le cadre de la Facilité d'investissement (FI), qui comporte un certain nombre d'innovations. L'objectif premier de ce mécanisme est de promouvoir, dans les pays ACP et les PTOM, le développement du secteur privé et des entreprises publiques gérées selon des critères commerciaux. La FI élargit l'éventail des instruments financiers dont la Banque peut se servir pour réaliser cet objectif. Qui plus est, elle est structurée comme un fonds renouvelable, ayant vocation à devenir financièrement autonome. Les intérêts et le principal remboursés au titre des prêts conditionnels, ainsi que les dividendes, sont reversés à la Facilité, qui est gérée par la Banque comme une unité indépendante.

Compte tenu de son rôle accru dans la région, la Banque sera sans doute de plus en plus souvent appelée à rendre compte à ses actionnaires, les États membres de l'UE, à la Commission européenne et à la communauté internationale dans son ensemble de l'impact sur le développement des projets qu'elle finance, que ce soit directement ou par le truchement de prêts globaux. Il pourrait également lui être demandé d'apporter un soutien plus ferme au développement du secteur financier dans les pays où elle intervient.

Dans ce nouveau contexte des opérations dans les pays ACP et les PTOM, les évaluateurs se sont penchés sur l'expérience acquise en matière de prêts globaux dans la région afin de tenter d'en tirer quelques enseignements utiles pour la gestion du mandat confié à la Banque au titre de l'Accord de Cotonou. En raison de l'augmentation quantitative de ce mandat et de la fixation d'objectifs de développement supplémentaires (développement du secteur privé et

⁴ BEI, Facilité d'investissement – Rapport annuel 2003.

⁵ La garantie est plafonnée à 75 % du montant total du crédit consenti par la Banque au titre de tous les contrats de prêts et couvre toutes les catégories de risques.

Objectifs de développement pour le millénaire⁶), il est probable que les prêts globaux demeureront un instrument important de l'action de la Banque dans la région.

1.3 Aperçu régional

Bien qu'il soit difficile de brosser un tableau d'ensemble des économies ACP, dont les tailles et les caractéristiques géographiques varient considérablement, quelques remarques peuvent éclairer le contexte général. Au cours de la période considérée, la croissance économique sur le continent *africain* a été inégale et n'a pas permis de satisfaire les besoins de populations en expansion et le plus souvent jeunes. Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, la croissance a été freinée par la propagation du VIH/sida, par des conflits locaux ou sous-régionaux et par l'instabilité politique. De manière générale, l'efficacité du secteur public laisse à désirer ; l'ensemble de ces facteurs et la faiblesse du cadre réglementaire et juridique de la plupart des pays ont entravé le développement du secteur privé. Depuis 2000, cependant, quelques tendances positives se dessinent : l'instabilité sous-régionale a diminué, les taux de croissance redeviennent positifs et une relative stabilité financière est observée dans un certain nombre de pays.

La région des *Caraïbes* englobe quant à elle une multitude de pays et d'États insulaires dont les revenus par habitant sont extrêmement divers. Cette zone de la planète subit régulièrement des chocs extérieurs, qu'il s'agisse d'ouragans ou d'inondations. Le développement y est freiné par des problèmes inhérents aux économies insulaires de petite taille et ouvertes, majoritairement très dépendantes d'un ou deux secteurs (agriculture et tourisme), même si certaines d'entre elles ont commencé à se diversifier dans des secteurs comme les services financiers, les télécommunications ou le pétrole et le gaz.

1.4 Pertinence des opérations de prêt global

Depuis de nombreuses années, les prêts globaux représentent un pan important des activités de financement de la Banque dans les pays ACP. Initialement, ils transitaient presque tous par des banques de développement publiques, souvent créées avec l'aide de banques multilatérales de développement en vue de financer de petits investissements, d'un montant inférieur au seuil fixé pour les prêts directs⁷. Depuis le début des années 1980, de nombreuses banques de développement font face à des difficultés essentiellement liées à une mauvaise gestion, à la pratique politique des prêts dirigés et à l'effet des dévaluations de la monnaie locale sur la capacité de leurs clients à rembourser des prêts libellés en devises. Cela a débouché sur une restructuration et une privatisation partielle ou totale de nombreuses banques de développement et une réorientation des prêts de la BEI vers des établissements financiers commerciaux, le mécanisme de prêt pyramidal étant souvent utilisé pour diversifier le risque et assurer une plus large répartition du crédit au sein du secteur financier.

Le tableau ci-dessous illustre bien l'importance de la part en volume des prêts globaux dans le total des opérations réalisées dans les pays ACP durant la période couverte par la présente évaluation :

Mandat	Signé		Annulé		Engagements nets	Décassements	
	Millions d'EUR	Millions d'EUR	%	Millions d'EUR		Millions d'EUR	% des engagements
Ressources propres							
Lomé IV	313	98	31		215	215	100
Lomé IV bis	248	43	17		205	112	55
sous-total	561	141			420		

⁶ Ces huit objectifs sont les suivants : éradication de l'extrême pauvreté et de la faim, éducation primaire pour tous, promotion de l'égalité des sexes et de l'émancipation des femmes, réduction de la mortalité infantile, amélioration de la santé maternelle, lutte contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, protection de l'environnement et mise en place d'un partenariat mondial pour le développement.

⁷ La ligne de partage entre les projets de petite taille qui nécessitent de passer par un intermédiaire financier et les projets plus importants traités directement par la Banque est définie en tenant compte de la taille de l'économie bénéficiaire et a évolué au fil du temps. Dans les pays ACP, elle oscille entre 2 et 5 millions d'EUR ; à titre de comparaison, le seuil est à 25 millions d'EUR dans l'UE.

Capitaux à risques						
Lomé IV	267	30	11	237	232	93
Lomé IV bis	393	50	13	343	310	90
Lomé IV suppl.	108	0		108	24	22
sous-total	768	80		688	566	

En termes d'engagements, les prêts globaux ont représenté une part notablement constante (20 %) des opérations de prêt sur ressources propres. Néanmoins, le taux d'annulation après signature est élevé (31 % pour les opérations effectuées au titre de Lomé IV ; compte tenu du faible niveau de décaissement pour les opérations relevant de Lomé IV bis, on peut s'attendre à un taux d'annulation comparable quand toutes les opérations seront achevées), ce qui suggère une tendance globale à surestimer la demande au moment de l'instruction, de sorte que les prêts sont signés pour des montants supérieurs aux affectations réalisables.

La part des prêts globaux dans l'activité totale de prêt sur capitaux à risques est plus importante : d'environ 29 % au titre de Lomé IV, elle est passée à 39 % pour Lomé IV bis et à plus de 46 % pour la rallonge. Ceci reflète la proportion significative de petits pays qui accèdent à des financements grâce aux capitaux à risques et suggère peut-être aussi qu'il a été plus difficile d'identifier des projets viables susceptibles de bénéficier de prêts directs durant la dernière période. Le taux d'annulation après signature, bien que non négligeable, reste compris entre 11 et 13 %, démontrant une meilleure maîtrise des ressources limitées qui sont offertes.

Comme indiqué plus haut, l'objectif particulier d'un prêt global est de faire transiter par certains intermédiaires financiers des financements de la BEI destinés à des investissements dont le montant est inférieur au seuil requis pour les prêts directs ; les bénéficiaires sont essentiellement des PME privées des secteurs de l'industrie, de l'agro-alimentaire et du tourisme⁸. Par conséquent, les prêts globaux ont pour but de promouvoir le développement du secteur financier dans la région ACP, mais constituent aussi, plus généralement, un moyen de réaliser les objectifs qui ont été définis dans les programmes indicatifs nationaux pour les secteurs productifs.

Les prêts secondaires en faveur de PME ont rarement bénéficié à des entreprises du secteur public. Ainsi, que ce soit implicitement ou explicitement par la sélection des emprunteurs secondaires, les opérations de prêt global ont visé un deuxième objectif : soutenir le développement socio-économique en offrant une aide financière à de petites et moyennes entreprises privées, ne serait-ce que parce qu'elles contribuent à créer des emplois⁹. Les PME ont du mal obtenir des financements à terme auprès des banques commerciales, soit que

celles-ci hésitent à leur prêter de l'argent, soit que les financements à terme soient rares sur le marché ou attribués principalement à de grandes entreprises, souvent issues du secteur public. À condition d'être bien conçus et ciblés, les prêts globaux peuvent donc largement contribuer à améliorer cet état de fait.

En ce qui concerne les opérations sur capitaux à risques destinées à financer des participations ou des quasi-participations, leurs principaux objectifs opérationnels sont identiques à ceux des lignes de crédit : il s'agit, d'une part, de soutenir le développement du secteur privé en aidant les PME et, d'autre part, de contribuer à la diversification des circuits financiers en proposant d'autres instruments que les prêts à terme classiques. Toutefois, les intermédiaires financiers ont manifesté assez peu d'intérêt pour les opérations de ce type et même l'objectif d'un mécanisme régional, à savoir le financement d'investissements directs, n'a pas été atteint.

En conclusion, la pertinence des prêts globaux a été jugée bonne dans 14 cas sur 15, et satisfaisante dans un seul cas.

⁸ L'une des opérations de l'échantillon prévoyait également le financement de petits projets d'infrastructure.

⁹ Le nombre d'emplois créés ou préservés est détaillé dans le compte rendu final des affectations et les données cumulées sur les créations d'emplois figurent systématiquement dans les articles et les rapports sur les activités de financement de la Banque en faveur des PME.

2 Intermédiaires financiers

2.1 Typologie des intermédiaires financiers présents dans l'échantillon

La sélection d'intermédiaires financiers de bonne qualité est un objectif opérationnel important car la banque intermédiaire est l'emprunteur direct de la Banque, mais aussi parce que cette dernière lui délègue *de facto* l'instruction des projets financés (voir également l'annexe 1). L'un des aspects essentiels de l'évaluation a été de déterminer dans quelle mesure les objectifs opérationnels ont été atteints, que ce soit en termes d'impact financier ou d'impact sur le développement.

Sept des 15 opérations évaluées étaient des prêts pyramidaux auxquels participaient au moins deux intermédiaires financiers ; sept autres étaient des prêts acheminés par un intermédiaire unique et l'opération restante était un prêt groupé à des organismes européens de développement présents dans la région. La plupart des prêts pyramidaux ont été accordés à des banques commerciales. Trois des prêts avec intermédiaire unique ont été accordés à des banques publiques de développement, un autre à une banque de développement dont l'actionnaire majoritaire est l'État¹⁰ et un autre encore à une ancienne banque du secteur public, privatisée dans les années 1980 mais dont l'État reste actionnaire minoritaire¹¹. Un prêt global a été accordé à une société de crédit-bail et un autre à une banque régionale de développement dont les actionnaires sont des pays de la région et d'autres pays. Sept des opérations ont été conclues avec de nouveaux partenaires, tandis que huit étaient des opérations strictement répétitives ou en partie répétitives, au sens où de nouveaux intermédiaires financiers s'étaient joints à ceux de l'opération pyramidale précédente.

2.2 Évaluation des intermédiaires financiers

Un total de 23 intermédiaires financiers ont été évalués, dont deux ou trois pour chaque prêt global pyramidal (choisis parmi les plus actifs).

Le tableau ci-dessous récapitule les notes attribuées aux intermédiaires financiers.

Notes	Bon	Satisf.	Insatisf.	Mauvais
Banques de développement (6)				
Expérience	3	2	1	
Organisation et gestion	3	2	1	
Viabilité à long terme	1	3		2
Note globale	2	2		2
Banques commerciales (17)				
Expérience	7	10		
Organisation et gestion	7	8	2	
Viabilité à long terme	8	6	2	1
Note globale	8	7	1	1

2.2.1 Expérience, organisation et gestion

L'expérience a été jugée bonne ou satisfaisante dans tous les cas sauf un. L'organisation et la gestion des prêts globaux ont été jugées bonnes ou satisfaisantes dans 20 cas et insatisfaisantes dans trois cas (critères d'efficacité et d'efficience). Les intermédiaires financiers ont donc été raisonnablement bien identifiés et sélectionnés. En ce qui concerne l'institution dont l'expérience a été considérée comme insatisfaisante, des faiblesses avaient été identifiées au moment de l'instruction et des mesures avaient été décidées en conséquence, mais leur mise en œuvre a été plus longue que prévue. L'évaluation a conclu que la BEI n'avait pas apprécié correctement l'ampleur de la tâche consistant à redresser cet établissement et que l'assistance technique avait été ciblée de manière trop étroite et n'avait

¹⁰ Les autres actionnaires sont des IFI.

¹¹ Seul intermédiaire financier de l'échantillon dans lequel la BEI détient une participation minoritaire.

pas défini exactement ce qui manquait à cet intermédiaire pour parvenir à gérer ce type de prêt.

2.2.2 Performance financière

L'évaluation des performances financières des intermédiaires s'est appuyée sur une analyse de leur situation financière à la date de l'évaluation et sur des ratios financiers largement reconnus, permettant d'étalonner et de comparer les performances¹².

Le rendement des fonds propres est généralement meilleur pour les banques commerciales que pour les banques de développement : ce résultat est logique et les taux les moins bons sont ceux des banques de développement en difficulté. Trois banques commerciales n'ont pas pu être notées car elles faisaient face à des problèmes financiers ou étaient en train de se réorganiser en profondeur.

La part des prêts non performants est inégale au sein de l'échantillon, variant de 2,2 % du portefeuille général dans le cas d'une des banques commerciales à 56 % pour l'une des banques de développement.

En ce qui concerne la **viabilité à long terme**, la gamme des notes attribuées aux intermédiaires financiers évalués allait de « bon » à « mauvais ». Parmi les banques de développement de l'échantillon, quatre ont été jugées bonnes ou satisfaisantes sur ce point, et deux mauvaises. Dans ces deux derniers cas, la note reflète la qualité du portefeuille lors de l'évaluation et les craintes concernant la capacité à gérer correctement le risque de crédit. Dans un pays, la banque de développement s'est lancée dans un programme mal conçu d'expansion et de diversification de ses activités de prêt (prêts au logement) durant la période qui a suivi l'instruction du prêt global, ce qui a entraîné une forte baisse de la qualité de son portefeuille de prêts. Certains des problèmes auxquels faisait face une autre banque de développement, notamment les effets de sa mauvaise gestion et la concurrence croissante de la part des banques commerciales, ont été identifiés dès l'instruction mais attendent toujours la mise en œuvre d'une stratégie à long terme pour garantir la viabilité de l'établissement concerné. Il est à noter que trois des banques de développement bien notées sont implantées dans de petits pays, où elles peuvent manifestement jouer un rôle plus significatif (pour les banques commerciales, l'intérêt est moindre).

Huit des 17 opérations ayant transité par des banques commerciales ont été jugées bonnes et six satisfaisantes : c'est plutôt honorable étant donné le haut niveau de risque généralement associé au secteur bancaire de nombreux pays où des prêts globaux ont été accordés. Il faut préciser que les notes se rapportent pour l'essentiel à des prêts pyramidaux et que, pour des raisons pratiques, seul un échantillon restreint des intermédiaires participants a été analysé. Les notes reflètent également les efforts accomplis au cours des dernières années pour renforcer le contrôle et la réglementation bancaires dans un certain nombre de pays concernés. Deux des banques commerciales en difficulté opéraient dans un pays, qui traversait une passe extrêmement difficile sur le plan socio-économique pendant la période concernée. Dernièrement, ces établissements ont été rachetés par des banques internationales ; le problème de leur viabilité à long terme devrait donc être résolu.

Globalement, les performances financières de plus de 80 % des intermédiaires analysés ont été jugées bonnes ou satisfaisantes.

Ce volet de l'évaluation montre que la Banque doit être plus volontariste lorsqu'elle soutient le développement institutionnel des banques de développement pour garantir leur viabilité à long terme et lorsqu'elle soutient la réforme du secteur financier dans un pays où ses principaux partenaires financiers sont des banques commerciales dont elle veut assurer également la viabilité à long terme.

¹² Efficacité opérationnelle (rendement des fonds propres, par exemple), situation financière (ratio engagements vis-à-vis des marchés financiers/fonds propres, pour les banques de développement, et ratio d'adéquation du capital pour les banques commerciales) et qualité du portefeuille (part des prêts improductifs dans le total du portefeuille, par exemple). L'analyse individuelle des intermédiaires financiers s'est fondée sur de nombreux autres ratios.

3 Performances des prêts globaux évalués

Les performances des prêts globaux ont été évaluées suivant trois critères principaux :

- mesure quantitative des décaissements par rapport aux montants signés, compte tenu de la période d'affectation effective
- conditions de rétrocession, c'est-à-dire taux d'intérêt (ou marges) et durée
- qualité des bénéficiaires finals (ou des projets) financés.

Les résultats peuvent être résumés de la façon suivante :

	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Mauvais
Évaluation quantitative	5	6	4	0
Conditions de rétrocession	5	9	1	0
Qualité du bénéficiaire final	0	10	4	0
Note globale	3	8	4	0

De plus (§ 3.4), l'impact des prêts globaux sur le développement a fait l'objet d'une évaluation détaillée.

3.1 Montant des décaissements et période d'affectation

Pour les projets inclus dans l'échantillon, le tableau ci-dessous compare les montants prévus à la date de la signature et les montants effectivement décaissés.

Taux de décaissement	Nombre de contrats		Montants totaux en % des montants signés		Période d'affectation
	RP	CR	RP	CR	
100 %	2	5	17	40	Prorogée (prêts RP) Normale (prêts RC)
90-100 %	1	3	31	27	Systematiquement prorogée
50-75 %	2	2	44	10	Systematiquement prorogée
0-20 %	1	1	8	4	Systematiquement prorogée
Non achevé		1		18	Prorogée
	6	12			

Les 15 prêts globaux examinés ont donné lieu à la signature de 18 contrats¹³ (six pour des prêts sur ressources propres et 12 pour des prêts sur capitaux à risques). Dans la plupart des cas, les périodes d'affectation et de décaissement initialement prévues ont été prorogées, ce

¹³ Trois opérations comportaient à la fois un prêt sur ressources propres et un prêt sur capitaux à risques, nécessitant des contrats de financement distincts.

qui peut-être considéré comme acceptable dans la mesure où l'objectif était de garantir que les financements accordés seraient utilisés en totalité en faveur des sous-secteurs visés. Néanmoins, cinq prêts seulement (sur capitaux à risques) ont été affectés et décaissés en totalité dans la période contractuelle initiale et deux autres l'ont été également, mais après prolongation des périodes d'affectation et de décaissement. Ce résultat reflète à la fois la relative incapacité des intermédiaires financiers à gérer des prêts globaux (voir paragraphe 2.2 ci-dessus) et l'excès d'optimisme dont a fait preuve la BEI, voire les intermédiaires eux-mêmes, au moment de déterminer le montant du prêt global en fonction de la demande potentielle (pendant l'instruction). Cet échantillon corrobore l'observation faite au paragraphe 1.4, au sujet du taux élevé d'annulation des prêts globaux sur ressources propres. La structure même des prêts pyramidaux a peut-être permis que l'engagement des intermédiaires financiers les plus actifs compense la motivation plus défaillante des autres. Néanmoins, contre toute attente, les performances des prêts globaux classiques ont été plutôt meilleures que celles des prêts pyramidaux. Par ailleurs, les prêts globaux de moindre importance ont obtenu de meilleurs résultats que les autres, confirmant qu'il est plus facile d'adapter le montant à la capacité d'absorption quand les prêts sont d'un montant plus modeste.

Il faudrait peut-être envisager d'introduire des commissions d'instruction et d'engagement pour améliorer le taux de décaissement, que ce soit pour les prêts avec intermédiaire unique ou les prêts pyramidaux.

Prêts globaux sur ressources propres et sur capitaux à risques pour rétrocession sous forme de prêts secondaires

On a identifié un certain nombre de facteurs expliquant pourquoi les prêts globaux n'ont pas été utilisés de manière optimale. Dans trois cas, pendant la mise en œuvre du prêt global, l'économie du pays concerné a subi des chocs extérieurs qui n'étaient pas prévisibles au moment de l'instruction. Dans un pays, le prêt sur capitaux à risques libellé en monnaie locale a concurrencé le prêt sur ressources propres libellé en devises, pour lequel aucune couverture du risque de change n'était prévue et qui n'a donc pas été utilisé. Pour améliorer l'utilisation d'un prêt global régional, l'intermédiaire financier avait été autorisé à ouvrir des lignes de crédit à des banques locales, mais cette initiative n'a pas produit les résultats escomptés : l'évaluation a confirmé qu'une partie des fonds décaissés n'avait pas été utilisée, et que la BEI n'en était pas informée. Dans le cas d'un prêt global pyramidal, un montant d'environ 1,6 million d'EUR (soit 20 % du montant du prêt) a été décaissé au profit de la banque centrale mais n'a pas été rétrocédé aux intermédiaires financiers ; il a été remboursé à la BEI avec beaucoup de retard. L'essentiel du problème est à mettre sur le compte de la méthode de décaissement par tranche et sur le fait que le contrat de financement signé par la Banque ne prévoyait pas de date butoir pour la réaffectation des fonds.

Comme indiqué au paragraphe 1.4 ci-dessus, la plupart des prêts globaux avaient été spécifiquement conçus pour financer des PME privées opérant dans le secteur industriel, agro-alimentaire ou encore touristique¹⁴. Bien qu'il n'existe pas de définition généralement reconnue du terme PME pour la région ACP, la plupart des affectations semblent avoir été conformes à cet objectif en termes de montants. Les banques commerciales ont eu tendance à privilégier les gros et moyens emprunteurs présents sur leur marché, car ils représentent un risque de crédit plus faible et leur gestion est moins coûteuse. Malgré cela, les plafonds fixés pour les prêts rétrocédés ont été généralement respectés. Quand le financement de projets de petite taille est l'un des objectifs visés, on pourrait envisager de prévoir des sous-limites pour s'assurer qu'une partie des fonds prêtés est bien acheminée jusqu'aux petits emprunteurs secondaires, qui sont souvent ceux qui ont le plus de mal à accéder au crédit. C'est une méthode qui a été retenue pour deux des prêts globaux de l'échantillon, avec d'heureux résultats.

Prêts sur capitaux à risques pour le financement de participations et quasi-participations

¹⁴ Dans le cas d'un prêt global régional, l'exploitation minière et les infrastructures de petite taille faisaient également partie des secteurs admissibles.

Certains prêts globaux sur capitaux à risques prévoyaient qu'une partie des fonds pourrait être investie dans des participations ou des quasi-participations, mais cela ne s'est produit qu'une seule fois. À l'avenir, il serait donc sans doute préférable que les opérations sur capitaux à risques visant cet objectif spécifique transitent par des établissements spécialisés ou des sociétés de capital-risque.

Les deux prêts sur capitaux à risques spécialement destinés aux participations et quasi-participations et associés à des prêts sur ressources propres ont produit des résultats très différents (l'un a été entièrement décaissé, le second seulement à hauteur de 20 %), ce qui s'explique par l'expérience respective que les deux intermédiaires financiers avaient de ce type d'instrument. Le premier avait déjà réalisé une opération sur capitaux à risque similaire ; s'agissant du second, il est apparu pendant l'évaluation qu'il avait peu d'expérience et de goût pour les prises de participations et quasi-participations. L'opération était donc mal engagée dès le départ.

Le prêt régional, enfin, dont l'objectif était de financer des participations et quasi-participations par l'entremise d'organismes de développement d'États membres de l'UE, n'a pas atteint son objectif, qui était d'affecter la majorité de ses montants à des investissements directs. Sur les 13 affectations réalisées, trois seulement ont financé des investissements directs (soit 3 % seulement des fonds décaissés), quatre ont consisté en investissements dans le secteur financier et six ont été investies dans des fonds de capital-risque (75 % du prêt ; ces montants ne sont pas encore décaissés ou affectés en totalité par les fonds).

3.2 Conditions de rétrocession

Le tableau ci-dessous récapitule les notes attribuées pour les conditions de rétrocession appliquées dans le cadre de chaque prêt global (marges d'intérêt et durées) et analysées dans les sections 3.2.1 et 3.2.2 ci-après.

Notes	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Mauvais
<i>Marges d'intérêt</i>				
Banques de développement	0	6	0	0
Banques commerciales	4	3	1	0
<i>Durées</i>				
Banques de développement	3	3	0	0
Banques commerciales	3	5	0	0

(Le prêt global régional n'est pas noté.)

3.2.1 Taux d'intérêt

Comme indiqué aux paragraphes 1.2 et 1.4 ci-dessus, pendant la période de référence définie pour la présente évaluation, la Banque a généralement eu pour politique de veiller à ce que les taux d'intérêt de ses opérations de prêt global n'induisent pas de distorsions sur les marchés financiers locaux. Dans le cas des prêts sur ressources propres pour lesquels la Convention prévoyait une bonification d'intérêts, celle-ci a donc été isolée au niveau de l'intermédiaire financier pour que le taux de rétrocession au bénéficiaire final soit conforme aux conditions du marché. Pour les opérations sur capitaux à risques, c'est une structure de taux d'intérêt plus complexe qui a permis d'offrir un taux compatible avec les conditions de marché locales¹⁵.

¹⁵ Ce principe général visant à éviter de créer des distorsions sur les marchés contraste avec les récentes discussions de politique générale, portant avant tout sur les opérations de prêt global dans l'UE, selon lesquelles la valeur ajoutée financière que la Banque apporte aux banques intermédiaires sous la forme de financements

S'agissant de l'utilisation des bonifications d'intérêt, différentes approches ont été choisies :

- mise sur pied d'un programme de formation (5 cas)
- création d'un fonds de couverture du risque de change (4 cas)
- action spécifique en faveur du développement institutionnel (2 cas)
- fourniture d'une assistance technique (1 cas).

Les évaluateurs ont constaté que la BEI avait fait des efforts considérables pour satisfaire à son ancien objectif de « non-distorsion » et adapter les conditions de rétrocession en conséquence. Ces conditions ont été jugées bonnes dans quatre cas, insatisfaisantes dans un cas et satisfaisantes dans tous les autres cas. Toutefois, il a été noté pendant l'évaluation que le suivi des conditions de rétrocession était une tâche compliquée et l'on peut se demander, en particulier quand la bonification d'intérêt sert à financer une assistance technique ou une action de formation, si ces ressources – prélevées sur des cash-flow étalés sur toute la durée du prêt – peuvent effectivement être consacrées à de telles fins. Il semble qu'il serait préférable de distinguer clairement les composantes « bonification » et « crédit » dans la structure des prêts globaux.

3.2.2 Durée

Lignes de crédit sur ressources propres et sur capitaux à risques

Dans la majorité des cas de l'échantillon, la durée des prêts globaux destinés à financer des lignes de crédit était comprise entre 10 et 15 ans, avec un différé de remboursement de trois ou quatre ans. La plupart du temps, la durée minimale des prêts secondaires figurait dans les documents juridiques et était de cinq ans. Le plus souvent, les accords de rétrocession signés avec les bénéficiaires finals spécifiaient cette durée minimale. Dans un cas seulement, l'un des intermédiaires financiers participant à un prêt global pyramidal a limité la durée de la majorité de ses prêts à trois ans, indiquant que cela correspondait aux conditions en vigueur sur son marché. S'agissant des durées accordées aux emprunteurs, aucune différence n'a été observée entre prêts globaux sur ressources propres et prêts globaux sur capitaux à risques.

On peut en déduire que la plupart des intermédiaires financiers ont eu la possibilité de renouveler les crédits quand les prêts secondaires ont été remboursés. Bien que les contrats de financement de la BEI stipulent généralement que les fonds réutilisés doivent continuer de financer les sous-secteurs visés par le prêt global, rien n'est prévu pour vérifier *a posteriori* le respect de cette disposition.

Par ailleurs, comme l'a clairement montré l'analyse de l'« hypothèse de base » réalisée pendant l'évaluation d'un prêt global accordé à une banque de développement, le fait que les prêts secondaires soient remboursables avant le prêt global de la BEI génère des flux de trésorerie positifs pour l'intermédiaire financier, au moins au début du prêt. Il a pu être démontré que la durée supérieure du prêt de la Banque a aidé l'intermédiaire à tirer parti des conditions offertes, principalement en lui permettant d'augmenter son volume de prêt de 10 % par an ; de plus, comme il s'agissait d'une banque de développement, son marché correspondait précisément aux secteurs visés par le prêt global.

Dans le cas d'autres prêts globaux, rien n'indique que la durée plus longue du prêt de la BEI se soit traduite par un allongement de la durée des prêts secondaires. À l'avenir, les écarts

relativement peu coûteux devrait être répercutée sur les bénéficiaires finals. Dans les pays ACP (qui sont en majorité des marchés financiers imparfaits), au contraire, il est sans doute plus approprié de répercuter l'avantage sur l'intermédiaire financier plutôt que d'avantager des bénéficiaires finals pour lesquels, dans de nombreux cas, le principal intérêt du prêt global réside dans la possibilité d'accéder à des financements à terme plutôt que dans le coût relativement bas des financements proposés.

de durée pourraient se réduire ; en tout état de cause, après le décaissement de la totalité du prêt, la Banque pourrait exiger des intermédiaires financiers une déclaration attestant qu'ils continuent d'accorder des financements à terme en faveur du ou des secteur(s) visé(s) par le prêt global. Ce document garantirait que les fonds remboursés et réutilisés continuent de contribuer à la réalisation des objectifs sectoriels du prêt global.

Prêts sur capitaux à risques pour le financement de participations ou quasi-participations

La durée des opérations sur capitaux à risques destinées à financer des participations ou quasi-participations dépend de la date que se fixe l'intermédiaire financier pour se désengager des investissements financés. Le contrat de financement fixe une date butoir au-delà de laquelle l'intermédiaire doit avoir remboursé l'intégralité des montants empruntés.

3.3 Qualité des bénéficiaires finals et des projets financés

Lignes de crédit sur ressources propres et sur capitaux à risques

Comme l'ont souligné de précédentes évaluations de prêts globaux, la Banque dispose de très peu d'informations ex post sur la qualité des projets financés. La BEI ne demande pas systématiquement aux intermédiaires financiers de lui transmettre à intervalles réguliers des rapports sur les projets financés ou des informations sur les résultats des projets qui ont été menés à leur terme. Le compte rendu des affectations reprend dans une large mesure les informations ex ante qui figuraient sur la fiche d'affectation au moment de l'approbation.

En ce qui concerne l'échantillon de prêts globaux sélectionnés pour la présente évaluation, les informations ex post sur la qualité n'étaient disponibles que pour les projets ayant fait l'objet de visites sur site durant l'évaluation.

Le tableau ci-dessous récapitule le nombre d'affectations approuvées au titre des prêts globaux, le nombre de projets ayant fait l'objet d'une visite sur le terrain (15 % des affectations) et la note globale attribuée en fonction de la qualité des projets financés (quand l'information était disponible).

Région	Nombre de PG	Nombre d'affectations décaissées	Nombre de projets visités	Note du PG	
				Sat.	Insat.
Caraïbes & Pacifique	5	89	11	2	3
Afrique de l'Ouest et Afrique centrale	3	67	12	3	
Afrique de l'Est	2	79	8	1	1
Afrique australe	4	52	14	4	
Prêt régional	1	13		s.o.	
	15	300	45	10	4

Seulement 8 % des projets visités étaient en difficulté au moment où la visite a eu lieu, durant l'évaluation. Aucun problème d'incidence sur l'environnement n'a été constaté. Les discussions avec les intermédiaires financiers ont permis de recueillir des informations au sujet de prêts secondaires qui rencontraient des difficultés ; dans la plupart des cas, elles n'avaient pas été portées à la connaissance de la Banque. Les informations de ce type, particulièrement précieuses quand la Banque (ou l'intermédiaire financier) encourt un risque au titre d'une ou plusieurs affectations, devraient être régulièrement communiquées à la Banque par l'intermédiaire financier.

Il ressort de l'évaluation de l'échantillon et de l'analyse du portefeuille de prêts de la BEI que la qualité du crédit des prêts secondaires était globalement comparable à celle du portefeuille général des banques intermédiaires concernées.

On note toutefois deux exceptions. La première est un prêt global régional : les prêts secondaires improductifs représentent 36 % du portefeuille financé par la BEI contre 22 % du portefeuille général de l'intermédiaire financier. Cette situation est imputable à un prêt important qui posait problème, et qui était également le plus gros projet financé indirectement par le prêt global de la BEI. Dans le cadre d'un autre prêt global, les prêts secondaires improductifs représentaient 25 % du portefeuille financé par la BEI, alors que, fin 2004, ils constituaient 56 % du portefeuille total de l'intermédiaire.

Globalement, les résultats semblent indiquer que la sélection préalable des affectations par la BEI n'a pas vraiment permis de garantir une qualité de crédit supérieure à celle du portefeuille habituel de l'intermédiaire. Ils signifient peut-être aussi que la qualité de crédit escomptée n'est pas un critère pour proposer des projets en vue d'un financement indirect par la BEI.

Dans un cas, l'évaluation a confirmé que l'intermédiaire financier avait consacré une part non négligeable (53 %) du prêt sur ressources propres au financement de lignes de crédit en faveur de banques locales. Bien que cette possibilité n'ait pas été envisagée au départ, la direction a donné son accord par la suite. La BEI n'a reçu aucune information sur les projets financés dans le cadre de ces opérations, dont deux ont fait l'objet d'un remboursement anticipé par la suite. En pareil cas, il est impossible de se forger une opinion sur la qualité de crédit des projets financés. Dans un cas, toutefois, l'évaluation a permis d'établir que la ligne de crédit locale avait été exclusivement affectée à un projet qui est actuellement sous administration judiciaire.

Ces différents constats montrent que la Banque doit impérativement exiger de manière plus systématique que des rapports sur les projets financés soient établis une fois que le prêt global a été entièrement décaissé.

Bien que l'environnement économique des projets varie beaucoup selon les cas, il est à noter que la plupart des économies subsahariennes, à une exception près, sont de plus en plus concurrentielles et déréglementées. Aux Caraïbes, le processus de transition est considérablement plus avancé. Ainsi, globalement, la qualité de crédit des prêts secondaires peut être considérée comme un indicateur acceptable de la qualité des projets, ce qu'ont d'ailleurs confirmé les évaluations approfondies. Très souvent, les problèmes rencontrés par les prêts secondaires improductifs avaient trait à la gestion, notamment à des dépassements de coûts ou à des retards dans l'exécution des projets.

Prêts sur capitaux à risques pour le financement de participations ou quasi-participations

S'agissant des opérations sur capitaux à risques destinées à financer des participations ou quasi-participations, l'évaluation a abouti à des conclusions similaires. Autrement dit, la rentabilité insuffisante de l'investissement et, partant, l'absence de rendement positif pour la Banque, étaient liées à la qualité des projets. Hormis un prêt global régional (voir ci-après), 14 opérations ont été financées dans la région des Caraïbes et une dans le Pacifique. L'une des trois opérations qui rencontraient des difficultés au moment de l'évaluation a fait l'objet d'une visite sur le terrain. Dans chaque cas, l'affectation sur capitaux à risques était couplée à une affectation sur ressources propres. Dans la région des Caraïbes, les deux projets en difficulté se rapportaient au secteur du tourisme ; dans le Pacifique, le secteur concerné était celui de la pêche.

Sur les sept investissements directs financés dans le cadre de l'opération régionale sur capitaux à risques, un a été annulé pour cause de défaillance du promoteur et deux ont été vendus. Les informations disponibles n'ont pas permis d'évaluer la qualité des autres opérations. Au total, 75 % du prêt ont été affectés à des investissements dans des fonds de capital-risque, mais seulement 38 % de ce sous-total ont été décaissés. L'analyse des projets financés par les fonds de capital-risque n'entre pas dans le cadre de la présente évaluation.

3.4 Impact sur le développement

Cette évaluation visait aussi à mesurer l'impact de chaque prêt global en termes de développement. Conformément aux meilleures pratiques, l'impact des lignes de crédit a été évalué à cinq niveaux : incidence macroéconomique, développement du secteur financier, développement institutionnel de l'intermédiaire financier, développement du sous-secteur et situation du bénéficiaire final. Il convient néanmoins de noter que, par définition, il est difficile d'atteindre ou de mesurer ex post des objectifs qui n'ont pas été fixés au préalable, et que la Banque n'a encore jamais utilisé d'indicateurs d'impact sur le développement pour évaluer les performances des prêts globaux.

Au niveau macroéconomique, les prêts globaux ont provoqué une augmentation des entrées de capitaux à moyen et long terme dans les pays concernés, contribuant ainsi dans une certaine mesure au renforcement des marchés financiers locaux et au développement du secteur privé. De ce point de vue, l'impact sur le développement est considéré comme satisfaisant, quoique marginal par rapport aux flux totaux d'IED vers les pays concernés.

Au niveau du secteur financier, les prêts globaux ont contribué à diversifier et à densifier des circuits financiers en renforçant l'intermédiation financière, à mobiliser davantage de fonds grâce à l'effet multiplicateur et, dans une moindre mesure, à encourager le recours aux capitaux à risques pour financer des participations ou quasi-participations. En ce qui concerne certains prêts pyramidaux, il apparaît clairement que l'offre de fonds de la BEI a encouragé les banques commerciales à allonger la durée des prêts. Cependant, contrairement à quelques autres IFI, la Banque n'a pas retenu la possibilité d'assortir ses prêts globaux de conditions, ce qui aurait peut-être contribué à renforcer le cadre réglementaire des secteurs financiers concernés.

En ce qui concerne les intermédiaires financiers eux-mêmes, les prêts globaux leur ont permis d'accéder à de nouvelles sources de financement à long terme et de capitaux à risques pour investir dans des participations ou quasi-participations. Cet impact est considéré comme significatif lorsque les financements disponibles ont été utilisés dans leur totalité et bien répartis entre les différents secteurs visés par le prêt global. Bien que le développement institutionnel n'ait pas été l'un des objectifs majeurs des prêts globaux évalués, des résultats plus substantiels auraient parfois pu être obtenus grâce à une surveillance plus étroite de l'utilisation des fonds spéciaux alimentés par les bonifications d'intérêt et destinés au financement de formations ou d'autres mesures de renforcement institutionnel.

Au niveau des sous-secteurs, les prêts globaux visaient principalement l'industrie, l'agro-alimentaire, le tourisme et les services. D'après les informations disponibles, les prêts globaux auront directement contribué à la création ou au maintien de plus de 7 150 emplois. Ce chiffre est sans doute en deçà de la réalité car, répétons-le, il n'inclut pas les emplois directs supplémentaires qui sont créés lorsque le produit de prêts secondaires remboursés par anticipation ou à échéance sert à accorder de nouveaux prêts en faveur des secteurs visés. Il ne prend pas non plus en compte les emplois indirects créés ou préservés : dans l'agriculture, par exemple, il peut s'agir d'une augmentation de la production d'intrants pour des projets agro-alimentaires ; dans le tourisme, ce peut être la production locale d'équipements et de matériel, d'uniformes de travail, de consommables ; dans le secteur des services, il peut s'agir d'emplois de chauffeurs, de guides, de personnel de bord (bateaux pour la plongée ou la pêche), pour n'en citer que quelques-uns. En ce qui concerne les projets industriels, les emplois indirects peuvent être liés à la production locale d'intrants et aux services (de restauration, par exemple) qui sont éventuellement proposés dans des zones industrielles.

Sur le plan de la protection de l'environnement, la plupart des intermédiaires financiers se conforment aux lignes directrices *ad hoc* qui figurent dans leurs procédures d'instruction. D'après les visites sur le terrain effectuées par l'équipe d'évaluation, tous les projets paraissent avoir respecté ces lignes directrices.

S'agissant des bénéficiaires finals, l'évaluation a constaté qu'un grand nombre d'entre eux se sont bien positionnés sur leurs segments de marché respectifs et, profitant de l'amélioration des perspectives économiques, ont réussi à se développer durant les quatre dernières années. Grâce aux investissements financés, les entreprises ont assimilé de nouvelles technologies et dopé leurs recettes d'exportations, tandis que les impôts qu'elles ont payés ont gonflé les recettes fiscales des États concernés. Plusieurs des entreprises interrogées envisageaient de poursuivre leur expansion ou leur diversification. Le secteur des PME privées, s'il est à la fois dynamique et diversifié, peut très largement contribuer à un meilleur équilibre de la croissance économique.

Pour pouvoir mesurer les effets sur le développement des prochaines opérations de prêt global, il serait souhaitable de définir dès le début des indicateurs d'impact et d'exiger de l'intermédiaire financier qu'il en rende compte. Selon les objectifs des prêts globaux, ces indicateurs pourraient se rapporter aux emplois directs et indirects créés ou maintenus, au nombre de postes créés pour des femmes, à l'utilisation d'intrants locaux, aux transferts de compétences et de technologie, au renforcement de la compétitivité des entreprises, à la création de recettes en devises (exportations) ou à l'augmentation des rentrées fiscales (impôts).

Compte tenu de tous les facteurs mentionnés ci-dessus, l'impact des prêts globaux ACP sur le développement des pays ACP est considéré comme significatif.

4 Valeur ajoutée financière et contribution non financière de la BEI

4.1 Valeur ajoutée financière pour les banques intermédiaires et les bénéficiaires finals

Afin d'évaluer la valeur ajoutée financière propre aux prêts globaux, il faut distinguer les prêts sur ressources propres, les prêts sur capitaux à risques destinés au financement de prêts secondaires et les prêts sur capitaux à risques destinés au financement de participations et quasi-participations. Néanmoins, la caractéristique commune aux différents types d'opérations est la valeur ajoutée constituée par la longue durée de tous les prêts globaux de la BEI. Sur les marchés financiers locaux, cet avantage-là n'est pas très fréquent, voire totalement absent.

Une échelle à quatre niveaux a été utilisée pour mesurer la valeur ajoutée financière – élevée, significative, moyenne ou faible – apportée aux banques intermédiaires et aux bénéficiaires finals (en comparant les taux d'intérêt qu'ils ont payés avec le coût d'autres ressources, mais sans tenir compte de facteurs comme le risque de change). Le tableau ci-dessous récapitule les notes qui ont été attribuées.

	Élevée	Significative	Moyenne	Faible
Intermédiaire financier	5	7	3	0
Bénéficiaire final	4	9	1	1

4.1.1 Prêts globaux sur ressources propres

Hors éléments de bonification, les taux d'intérêt payés par les intermédiaires financiers étaient proches des taux standard de la BEI mais restaient intéressants pour des emprunteurs se trouvant dans des pays dont la dette est mal notée. Les taux constituent donc une autre source significative de valeur ajoutée, en plus des longues durées. Les prêts sur ressources propres ont évidemment été proposés dans les économies ACP les plus performantes, où le risque de fortes variations de change était moindre. Cependant, dans l'un des pays concernés, la possibilité d'obtenir un prêt en devises en l'absence de mécanisme de couverture du risque de change s'est révélée de peu d'intérêt pour les intermédiaires financiers, qui pouvaient également bénéficier d'un prêt global sur capitaux à risques libellé en monnaie locale.

La spécificité de la stratégie conduite par la BEI représente encore une autre source de valeur ajoutée : comme les Conventions sont reconduites à intervalles réguliers, des relations à long terme ont été établies avec certains intermédiaires financiers qui ont toujours obtenu de bons résultats, ce dont témoigne le nombre d'opérations répétitives que compte l'échantillon.

4.1.2 Prêts globaux sur capitaux à risques pour le financement de prêts secondaires

La valeur ajoutée qu'apporte un partenariat stable est également apparue dans les opérations sur capitaux à risques qui ont été réalisées dans deux petits pays. En outre, la souplesse inhérente aux capitaux à risques permet à la Banque de prêter des fonds en monnaie locale et d'aligner les taux des prêts secondaires sur les taux locaux en vigueur pour peu qu'il existe un marché des financements à terme. Dans de nombreux pays, ce marché est créé *de facto* par la Banque et d'autres bailleurs de fonds. L'apport de valeur ajoutée financière est indéniable, mais le risque de dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds existe, surtout pour les banques de développement. Dans quelques cas seulement, le prêt global de la BEI a incité les intermédiaires financiers à diversifier leur portefeuille en élaborant eux-mêmes une plus large gamme de produits de financement à long terme. Mais la valeur ajoutée financière a pris également d'autres formes. Dans un pays, par exemple, le gouvernement a accepté

que les prêts secondaires ne soient pas décomptés dans le calcul des plafonds de crédit décrétés par la Banque centrale. En revanche, contrairement à ce qui est parfois avancé, le recours aux prêts pyramidaux ne semble guère avoir stimulé la concurrence entre banques intermédiaires.

4.1.3 Prêts globaux sur capitaux à risques pour le financement de participations et quasi-participations

Dans l'échantillon, un seul prêt sur capitaux à risques destiné à financer des participations et quasi-participations a obtenu de bons résultats. Là encore, pour l'intermédiaire bancaire, la valeur ajoutée résidait surtout dans la souplesse de l'instrument (la BEI a accepté, avec effet rétroactif, de modifier les modalités et la rémunération des opérations précédentes pour les rendre plus conformes à l'approche définie par la suite et davantage guidée par le marché). Néanmoins, malgré les possibilités que les prêts sur capitaux à risques offrent aux banques intermédiaires en termes de diversification de leurs produits financiers, ils sont assez peu utilisés à cette fin : il faudrait donc peut-être adopter une démarche plus interventionniste et se servir de l'assistance technique pour aider les intermédiaires financiers à concevoir et commercialiser ce produit, ou conclure des opérations de ce type uniquement avec des institutions financières spécialisées et expérimentées.

4.1.4 Participations directes et indirectes au capital d'intermédiaires financiers

L'échantillon ne comprend qu'un exemple de prise de participation directe en fonds propres. Selon l'intermédiaire financier concerné, en dépit du fait que la Banque n'est pas membre actif de son conseil d'administration¹⁶, la présence de la BEI en tant qu'investisseur institutionnel a considérablement augmenté la valeur ajoutée du soutien que constituent déjà les prêts globaux. En outre, au fil du temps, l'investissement s'est révélé assez rentable pour la Banque elle-même. Cette forme de valeur ajoutée serait encore plus importante si la Banque devenait membre actif du conseil d'administration de cet intermédiaire ou d'autres intermédiaires participant à de futures opérations du même type. Dans le cas d'un pays, un prêt global de la Banque avait financé une montée de l'État dans le capital de la banque de développement, mais il n'y avait pas eu de valeur ajoutée car l'État avait autorisé cette banque à se diversifier dans un nouveau secteur (prêts au logement), ce qui avait eu des conséquences négatives sur sa viabilité à long terme.

4.1.5 Valeur ajoutée pour les bénéficiaires finals

Pour les bénéficiaires finals, la valeur ajoutée apportée par les prêts globaux a pris la forme d'un meilleur accès aux financements à long terme (prêts, et, dans une moindre mesure, participations et financements mezzanine). À une exception près, peut-être, il est peu probable que les bénéficiaires finals aient obtenu des taux inférieurs à ceux du marché local quand il en existait un à proprement parler. Bien que cela fasse partie des exigences habituelles de la Banque, et même si ce n'est pas systématiquement mentionné dans les contrats de financement ou les lettres qui leur sont annexées, rares sont les bénéficiaires finals qui ont été informés ou savent que la BEI participe au financement de leurs prêts, alors même que cela peut donner lieu à des visites sur site (effectuées par la Banque ou la Cour des comptes). L'évaluation a montré que les visites sur site se déroulaient sans problème, y compris quand il n'existe aucun engagement contractuel à les autoriser. Néanmoins, comme il demeure obligatoire d'autoriser les visites de la Cour des comptes, il faudrait non seulement continuer de faire figurer cet engagement dans les documents contractuels mais aussi veiller à ce qu'il soit respecté.

¹⁶ Toutefois, la BEI est habilitée à désigner un membre du conseil d'administration qui représentera ses intérêts.

Les notes globalement un peu moins bonnes concernant la valeur ajoutée apportée aux bénéficiaires finals s'expliquent également par un manque d'information sur les performances des sous-projets et par l'indépendance dont jouissent les bénéficiaires finals vis-à-vis de la Banque. Dans un cas, la valeur ajoutée apportée aux bénéficiaires finals par le prêt global de la BEI a été considérée comme faible. Ce résultat est lié aux lignes de crédit déjà mentionnées, qui sont affectées à des banques locales et pour lesquelles on dispose de peu d'informations permettant de déterminer leur valeur ajoutée pour les bénéficiaires finals.

4.2 Autres contributions de la Banque

Le développement institutionnel n'était pas un objectif majeur des prêts globaux, mais quatre contrats de financement contenaient des dispositions prévoyant une assistance technique. Ainsi, un prêt global comprenait une composante de 200 000 EUR pour le renforcement des capacités : elle devait financer des actions de formation et l'achat d'ordinateurs. Tout en revêtant un certain intérêt pour la banque intermédiaire, cette formule n'était pas suffisante pour résoudre ses problèmes de fond, comme il a déjà été indiqué. L'une des conditions d'un autre prêt global était le financement d'une assistance technique par des aides non remboursables ; cette condition a été respectée et a apporté une contribution positive au développement de l'intermédiaire financier.

Un prêt pyramidal imposait de constituer une unité de gestion de projet (UGP) chargée de présélectionner les affectations avant leur présentation à la BEI, mais aussi d'assurer le suivi des prêts et d'en rendre compte. Ce système a montré son efficacité et aurait pu être repris avec profit dans le cadre d'autres opérations de prêt pyramidal.

Dans le cas de cinq prêts globaux, il était prévu qu'une partie des bonifications d'intérêt servirait à financer des actions de formation. D'après l'évaluation, les objectifs qui avaient été fixés à cet effet étaient trop vagues, et le retour d'information ainsi que le suivi n'étaient pas suffisants pour que la Banque puisse se faire une idée de l'utilisation effective des fonds.

En revanche, au cours de l'évaluation, quatre banques de développement ont clairement évoqué les avantages qu'elles avaient retirés de leurs échanges avec les services opérationnels et techniques de la BEI, d'abord pendant l'instruction puis durant la mise en œuvre des prêts globaux. L'évaluation a également révélé que les intermédiaires financiers sont de plus en plus conscients qu'il importe de respecter les normes environnementales et que les projets de substitution comportent des risques certains dans les économies où les distorsions touchant au prix des intrants demeurent substantielles. Les banques commerciales participant à des prêts globaux pyramidaux étaient globalement plus attentives aux effets que leurs relations avec la BEI pourraient avoir sur leur capacité à emprunter auprès d'autres bailleurs de fonds commerciaux ou publics.

5 Gestion par la BEI du cycle du projet

5.1 Identification et sélection

Dans la région ACP, les processus d'identification et de sélection des intermédiaires financiers sont assez simples car les intermédiaires ayant une connaissance convenable du marché financier intérieur sont souvent peu nombreux. Neuf des prêts globaux de l'échantillon étaient des répétitions d'opérations antérieures ; la sélection des intermédiaires s'est donc appuyée sur leurs performances passées. Dans le cas des prêts pyramidaux pour lesquels, après une première sélection, on a retenu des intermédiaires supplémentaires qui avaient manifesté le désir de participer à la nouvelle opération, cela ne s'est pas toujours traduit par une augmentation des fonds utilisés. Le poids des banques de développement publiques traditionnelles a diminué par rapport à celui des banques commerciales, sauf là où les premières ont été réformées ou privatisées en partie ou en totalité.

5.2 Instruction

Notes	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Mauvais
Banques de développement	3	2	1	0
Banques commerciales	3	5	0	0
Institutions régionales	1	0	0	0

Comme le montre le tableau ci-dessus, la procédure d'instruction en deux phases suivie par la BEI s'est révélée efficace pour tous les prêts globaux couverts par l'évaluation, à une seule exception. Les aspects qui méritaient une attention particulière ont été clairement identifiés dans la proposition de mise à l'examen et les missions d'instruction ont été bien préparées, même si leur durée est généralement plus courte que dans d'autres banques multilatérales de développement. Par conséquent, aux yeux de nombreux intermédiaires clients de la Banque, la principale qualité de la procédure d'instruction de la BEI est qu'elle permet d'achever plus rapidement le cycle d'instruction et ce, malgré les complications qui apparaissent souvent lors du montage d'un prêt global. Le revers de la médaille est que cette approche accorde moins d'attention aux aspects macroéconomiques et sectoriels. L'instruction a été jugée insatisfaisante pour un prêt global, pour lequel les problèmes de gestion et d'organisation n'avaient pas été suffisamment pris en compte par la Banque. Bien que les carences aient été identifiées dès l'instruction et qu'une assistance technique ait été prévue, celle-ci aurait dû être de plus grande ampleur et le rapport au Conseil d'administration aurait dû expliquer plus précisément comment faciliter les changements importants à opérer pour améliorer l'efficacité opérationnelle de cette banque de développement (en stipulant certaines conditions dans le contrat de financement).

Bien que cette méthode d'instruction se traduise par une analyse quelque peu superficielle, l'évaluation a montré que, à l'exception du cas susmentionné, les rapports au Conseil d'administration et les notes d'information financière fournissaient suffisamment d'informations sur l'organisation, la gestion, les procédures et les résultats financiers récents des banques intermédiaires concernées. Toutefois, les évaluateurs ont noté deux inconvénients majeurs : en premier lieu, le caractère incomplet de l'analyse de la demande (besoins des secteurs visés) et, en second lieu, dans le cas des opérations répétitives, le manque d'informations sur les opérations antérieures, parfois dû au fait que le prêt global précédent n'avait pas encore été décaissé en totalité.

5.3 Surveillance et suivi

Notes	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Mauvais
Banques de développement	0	3	2	1
Banques commerciales	1	4	3	0
Institutions régionales	0	0	1	0

Cette rubrique couvre l'évaluation de l'affectation des fonds au titre des prêts globaux et celle des phases de suivi et de compte rendu. Il est à noter qu'un seul prêt global a obtenu une bonne note : comme indiqué plus haut, le contrat de financement rédigé par la Banque pour ce prêt exigeait la constitution d'une UGP chargée de présélectionner les affectations, de suivre le prêt après le décaissement et d'établir un compte rendu. La note « insatisfaisant » a été attribuée quand les informations disponibles dans les dossiers de la Banque étaient insuffisantes pour assurer un suivi adéquat. Un prêt régional a obtenu une mauvaise note, car le suivi des affectations autant que l'emploi des fonds décaissés laissaient à désirer.

En ce qui concerne la majorité des prêts globaux de l'échantillon, la BEI a approuvé les affectations au cas par cas, en s'appuyant sur le rapport d'instruction préparé par l'intermédiaire financier. Les procédures de traitement des affectations devraient distinguer, d'une part, les intermédiaires dont les capacités d'instruction sont limitées (pour lesquels un examen complémentaire des affectations par la Banque apporte une valeur ajoutée) et, d'autre part, les intermédiaires (essentiellement des banques commerciales) pour lesquels il suffit de vérifier que les affectations sont conformes aux objectifs du prêt global et auxquels la Banque délègue complètement la décision de crédit.

Les évaluateurs ont constaté que la surveillance et le suivi des prêts globaux étaient rarement satisfaisants. Peu d'intermédiaires ont transmis à intervalles réguliers des rapports sur l'évolution du portefeuille des prêts financés par la BEI ou sur leur propre situation financière. Alors que la BEI était en droit d'exiger ces informations, elle ne l'a fait que rarement. Les contrats de financement prévoyaient généralement que l'intermédiaire financier devait fournir son rapport annuel et ses états financiers. Là encore, le respect de ces dispositions n'est pas systématique et la situation financière des banques emprunteuses ne fait pas l'objet d'un examen périodique.

Le suivi et la remise de rapports n'ont pas non plus été satisfaisants en ce qui concernait l'utilisation des bonifications d'intérêt conformément aux dispositions des contrats de financement, le manque de clarté de certains de ces contrats ne faisant d'ailleurs qu'aggraver le problème (voir également le paragraphe 4.2 ci-dessus). Le suivi des dividendes et intérêts dus au titre des participations et quasi-participations s'est également révélé insatisfaisant. Les contrats devraient éviter les formules complexes dont la mise en œuvre est difficile, sinon impossible, à surveiller.

Afin de clôturer le contrat sur le plan financier (et de permettre le décaissement de la totalité des fonds destinés au bénéficiaire final) et d'évaluer l'impact sur le développement d'une opération de prêt global, il est recommandé d'établir pour chaque prêt global, après décaissement intégral, un compte rendu des affectations reprenant (autant que possible) les informations ex post fournies par la banque intermédiaire. Pour les opérations répétitives, le compte rendu des affectations peut être intégré au rapport d'instruction de la nouvelle opération.

5.4 Incidences sur l'environnement

À l'époque où les prêts globaux ont été évalués, la politique de la BEI était de déléguer à l'intermédiaire financier le soin de contrôler l'impact environnemental des sous-projets et les questions de conformité. La Banque validait ensuite, sur la base d'un dossier ou d'une fiche, l'évaluation réalisée par l'intermédiaire. Avec l'introduction de la fiche environnementale, la procédure est devenue plus formelle. Pendant la phase d'instruction, la BEI évalue la capacité des intermédiaires à réaliser un audit environnemental préalable.

Dans la mesure où la Banque se rend rarement sur le terrain pour assurer le suivi matériel des sous-projets, aucune vérification *ex post* n'est effectuée pour déterminer si l'intermédiaire financier suit bien les lignes directrices définies en matière d'environnement. En règle générale, les informations figurant sur la fiche de projet sont trop succinctes pour que la Banque puisse juger par elle-même de l'adéquation des systèmes mis sur pied par l'intermédiaire pour surveiller les incidences du projet sur l'environnement.

L'évaluation a montré que tous les intermédiaires, sauf deux, avaient intégré la vérification des incidences environnementales dans leur procédure d'instruction pour tenir compte des objectifs de la BEI en matière d'environnement ou, dans certains cas, des objectifs d'autres bailleurs de fonds. Tous les bénéficiaires finals ayant reçu une visite pendant l'évaluation avaient respecté les lignes directrices. Les procédures de la Banque semblent donc avoir été efficaces.

Il est néanmoins recommandé de renforcer la surveillance *a posteriori* de l'impact des prêts secondaires sur l'environnement, surtout quand des problèmes ont été identifiés pendant la phase d'approbation.

5.5 Passation des marchés

Sauf pour les prêts globaux destinés au financement d'infrastructures (seul un prêt de l'échantillon était en partie consacré à cet objectif), les règles de passation de marchés fixées par la Banque en relation avec le financement des PME sont assez pragmatiques. S'agissant des projets situés hors de l'Union européenne, le Guide de la Banque pour la passation des marchés impose aux intermédiaires financiers de faire en sorte que les procédures adoptées en la matière garantissent au sous-projet les résultats économiquement les plus avantageux. Les intermédiaires financiers ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie étaient très conscients des risques inhérents à une passation de marchés défaillante et ont scrupuleusement respecté les obligations contractuelles définies par la Banque à ce sujet.

5.6 Coopération avec d'autres IFI

5.6.1 Commission européenne

La BEI et la Commission européenne (essentiellement la DG Développement et l'Office de coopération EuropAid) se coordonnent à différents niveaux :

- au niveau institutionnel, pour des questions générales : coopération concernant les conventions, les protocoles et leurs annexes (règlements financiers, garanties des États membres, etc.) et des questions transversales (restructuration de la dette, ajustement structurel, etc.) ;
- au niveau institutionnel, pour la programmation par pays : discussions sur la situation économique et missions conjointes sur le terrain, ou examen des critères d'admissibilité à des mécanismes comme l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) ;
- au niveau opérationnel, c'est-à-dire des projets proprement dits : coordination interinstitutionnelle très limitée (participation de membres de la Commission au Comité des États membres du Conseil et participation de représentants de la Banque au Comité du FED).

Pendant les missions d'instruction, une visite à la délégation de la CE est généralement prévue pour l'informer de l'opération envisagée et obtenir des informations sur d'éventuels événements récents et pouvant modifier le risque associé à l'opération. En principe, une copie des rapports au Conseil d'administration est envoyée pour information aux chefs de délégation. Plusieurs délégations auxquelles il a été rendu visite durant l'évaluation ont apprécié les initiatives prises par les chefs de division et les chargés de prêts pour entretenir des contacts réguliers au niveau opérationnel, même sans lien spécifique avec des opérations de prêt global.

5.6.2 Banque mondiale

Les membres de la Direction des financements hors Europe (OpsB) rencontrent régulièrement leurs homologues de la Banque mondiale, à la fois au niveau institutionnel et opérationnel.

Au niveau des cadres de direction, la BEI participe à l'assemblée annuelle du Groupe de la Banque mondiale et aux débats des différents groupes de travail sur le développement.

Au niveau des différents pays, la Banque participe activement aux groupes consultatifs organisés par la Banque mondiale à Paris. Pendant les missions sur le terrain, des rencontres sont organisées avec les services du représentant de la Banque mondiale dans le pays ; cependant, elles sont moins systématiques qu'avec les délégations de la CE.

5.6.3 Autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux

Les autres grands organismes présents dans la région sont la Banque africaine de développement (BAfD) et des institutions européennes bilatérales, dont Proparco/AFD (France), KfW/DEG (Allemagne), FMO (Pays-Bas) et DFID/CDC (Royaume-Uni). Les contacts avec des organismes d'aide bilatéraux sont également entretenus au niveau des directions (participation de la Banque à divers groupes de bailleurs de fonds) mais semblent moins systématiques au niveau des services opérationnels.

Les cadres de direction de la BEI et de la BAfD se rencontrent régulièrement. Au niveau des services opérationnels, les contacts sont devenus moins fréquents, notamment depuis la décision de la BAfD de fermer tous ses bureaux régionaux à la suite de la restructuration de 1995 et, plus récemment, depuis le transfert de son siège d'Abidjan à Tunis. Néanmoins, depuis 2000, elle a commencé à rouvrir des représentations dans ses principaux pays emprunteurs, ce qui devrait déboucher sur une meilleure coordination entre services dans le futur. La BEI assiste également à l'assemblée annuelle de la Banque caribéenne de développement en qualité d'observateur et finance avec elle des projets communs, comme elle le fait aussi avec la Banque interaméricaine de développement dans les Caraïbes et la Banque asiatique de développement dans le Pacifique.

La décision récente de la Banque d'ouvrir des représentations régionales dans les pays ACP renforcera sans aucun doute la coopération avec d'autres bailleurs de fonds participant à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. Les bureaux qui ont été ouverts à Dakar (Sénégal), à Nairobi (Kenya) et à Prétoria (Afrique du Sud) couvrent les activités de la Banque en Afrique de l'Ouest, en Afrique de l'Est et Afrique centrale, et en Afrique australe, respectivement. D'autres bureaux régionaux vont ouvrir dans les Caraïbes et le Pacifique.

Prêts globaux : mécanisme et structure

Le mécanisme de prêt global fonctionne de manière assez simple. Aux termes d'un contrat qu'elle signe avec un intermédiaire financier de son choix (ou plusieurs intermédiaires s'il s'agit d'un prêt pyramidal), la BEI accepte de prêter un montant « global » à cet intermédiaire et assortit son prêt de certaines conditions et modalités ; pour sa part, l'intermédiaire accepte de rembourser les fonds après les avoir rétrocédés, à concurrence du montant global, à des bénéficiaires finals dont les projets d'investissement satisfont aux critères d'admissibilité définis pour l'opération et qui représentent un risque de crédit acceptable pour l'intermédiaire. Dans ce cadre, l'intermédiaire prend les engagements suivants :

- assumer la responsabilité opérationnelle de l'identification, de l'instruction, de l'approbation et du suivi des projets, qui répondent aux objectifs du prêt global ;
- endosser la totalité du risque de crédit, sous réserve que le bénéficiaire final respecte ses exigences habituelles en matière de garantie (encore que ce risque puisse aussi être partagé entre l'intermédiaire et la BEI dans le cas d'un prêt global sur capitaux à risques) ;
- informer le bénéficiaire final du fait que son prêt est partiellement financé par la BEI ;
- rendre régulièrement compte à la Banque de l'utilisation des fonds et de l'avancement des sous-projets ; et
- rembourser la Banque conformément aux dispositions de l'accord de prêt.

Depuis le début des années 1990, la Banque a pour principe de ne pas provoquer de distorsions sur les marchés financiers locaux. Néanmoins, la Convention de Lomé stipule que les taux d'intérêt finals facturés aux emprunteurs sont administrativement déterminés de la manière suivante :

- les prêts sur ressources propres sont assortis d'un taux d'intérêt d'au moins 3 % et d'au plus 6 %, une bonification maximale de 4 % pouvant être financée grâce à l'élément de libéralité prévu à cet effet par la Convention de Lomé (Fonds européen de développement, FED) ;
- les prêts sur capitaux à risques (FED) doivent être assortis d'un taux d'intérêt inférieur à 3 %. En ce qui concerne les participations financées par des capitaux à risques, la BEI est autorisée à inclure une rémunération fondée sur les performances et prenant en compte les risques et autres considérations commerciales.

En principe, la durée du prêt secondaire est inférieure à celle du prêt accordé par la Banque à l'intermédiaire financier, l'objectif étant que les remboursements du prêt secondaire financent les remboursements du prêt de la BEI. L'accord de prêt ou la lettre qui l'accompagne fixe habituellement une durée minimale pour les prêts secondaires, afin que les avantages associés à la longue durée du prêt de la BEI soient répercutés sur le bénéficiaire final. Les conditions applicables aux lignes de crédit financées par des capitaux à risques sont similaires.

Les prêts secondaires que l'intermédiaire financier envisage d'accorder sont généralement approuvés au cas par cas et l'intermédiaire est informé par une lettre d'affectation (qui constitue un document contractuel) qu'un montant précis, correspondant à une fraction du prêt global, est affecté à un projet donné. Si une affectation est refusée pour des problèmes de non-admissibilité ou de viabilité de l'investissement, l'intermédiaire en est également informé. Les financements étant généralement fongibles, rien n'empêche l'intermédiaire d'utiliser d'autres ressources à sa disposition pour financer le projet en question. Le décaissement s'effectue soit par tranches (dont le montant maximal est habituellement décidé au moment où l'accord de prêt est négocié) ou en regroupant des affectations de façon à atteindre le montant minimal de décaissement

spécifié dans l'accord de prêt. La demande de décaissement des fonds au profit du bénéficiaire final est faite par l'intermédiaire, après confirmation que rien ne s'y oppose.

En outre, la majorité des accords de prêt contiennent un certain nombre d'autres engagements que doit prendre l'intermédiaire financier et qui visent à garantir une bonne utilisation des fonds de la BEI :

- il doit faire en sorte que les projets financés respectent les lignes directrices édictées par la BEI pour limiter les incidences environnementales ;
- le cas échéant, il doit veiller à ce que le bénéficiaire final se conforme aux règles définies par la Banque en matière de passation de marchés ;
- il doit informer le bénéficiaire final de la participation de la BEI. Cette information peut figurer dans l'accord de rétrocession, mais l'intermédiaire financier peut aussi lancer un produit spécifique ;
- la BEI est en droit d'effectuer une visite sur le site des projets financés et peut être accompagnée de représentants de la Cour des comptes européenne.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

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

BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT ÉVALUATION DES OPÉRATIONS (EV)

Le service d'évaluation des opérations (EV) a été créé en 1995 dans le but de procéder à des évaluations ex post des opérations de la Banque à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union.

EV effectue ses évaluations conformément aux pratiques internationales en vigueur et en tenant compte des critères généralement reconnus de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de viabilité à long terme. EV formule des recommandations sur la base des conclusions qui ont été tirées de l'évaluation ex post. Ces enseignements doivent permettre d'améliorer les résultats opérationnels, la responsabilisation et la transparence.

Chaque évaluation repose sur l'analyse approfondie d'une sélection d'investissements, dont les conclusions servent de base pour la rédaction d'un rapport de synthèse.

Les évaluations ex post thématiques suivantes sont publiées sur le site Web de la BEI :

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

16. Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des compagnies aériennes (2004 – disponible en anglais (version originale) et en allemand et français (traductions))
17. Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des infrastructures aéroportuaires (2005 – disponible en anglais (version originale))
18. Les prêts globaux sur ressources propres de la BEI au titre de ses mandats méditerranéens (2005 – disponible en anglais (version originale) et en allemand et français (traductions))
19. Évaluation du financement par la BEI de projets ferroviaires dans l'Union européenne (2005 – disponible en anglais (version originale) et en français (traduction))
20. Évaluation des projets de type PPP financés par la BEI (2005 – disponible en anglais (version originale) et en allemand et français (traductions))
21. Évaluation des prêts globaux consacrés aux PME dans l'Union élargie (2005 – disponible en anglais (version originale) et en allemand (traduction))
22. Les prêts individuels sur ressources propres de la BEI au titre de ses mandats méditerranéens (2005 – disponible en anglais (version originale) et en allemand (traduction))
23. Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts individuels au titre de la Convention de Lomé IV (2006 – disponible en anglais (version originale) et en allemand et français (traduction))
24. Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts globaux au titre de la Convention de Lomé IV (2006 – disponible en anglais (version originale) et en allemand et français (traduction))

Ces rapports peuvent être consultés sur le site Web de la BEI, à l'adresse suivante :

<http://www.bei.org/publications/eval/>.

Mél. : <mailto:evaluation@bei.org>