

Rapport d'évaluation

Évaluation des opérations (EV)

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

Rapport de synthèse

Confidentiel



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

Rapport établi par la division

Évaluation des opérations

Rainer Saerbeck

Guy Berman

Monica Lledo Moreno

Deirdre Gloster

Judith Goodwin

Février 2006

* * *

NOTE

La BEI a une obligation de confidentialité envers les propriétaires, les promoteurs et les exploitants des projets auxquels il est fait référence 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.

GLOSSAIRE

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique (pays)
FED	Fonds européen de développement
IEFD	Institutions européennes de financement du développement
BEI	Banque européenne d'investissement
TRE	Taux de rentabilité économique
EV	Évaluation des Opérations (BEI)
EIE	Évaluation d'impact sur l'environnement
IDE	Investissement étranger direct
TRFI	Taux de rentabilité financière interne
PIB	Produit intérieur brut
FI	Facilité d'investissement (Accord de Cotonou)
IFI	Institutions financières internationales
BMD	Banques multilatérales de développement
PIN	Programme indicatif national
OpsB	Direction des financements hors Europe de la BEI
RP	Ressources propres (de la BEI)
RFT	Rapport de fin de travaux
PJ	Direction des projets de la BEI
CR	Capitaux à risques (ressources du FED)
RM	Direction de la gestion des risques de la BEI
PME	Petites et moyennes entreprises
AT	Assistance technique

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS	1
RECOMMANDATIONS	4
1 INTRODUCTION	8
1.1 L'APPROCHE SUIVIE DANS L'ÉVALUATION	8
1.2 CONTEXTE ÉCONOMIQUE DES PAYS ACP	9
2 LES OBJECTIFS ET L'ACTIVITÉ DE PRÊT DE LA BEI DANS LES PAYS ACP : PERTINENCE	12
2.1 LA CONVENTION DE LOMÉ IV	12
2.2 OBJECTIFS DE LA BEI	12
2.3 LES FINANCEMENTS DE LA BEI DANS LES PAYS ACP	15
2.4 LA PERTINENCE DES OPÉRATIONS ÉVALUÉES	17
3 PERFORMANCES DE L'ÉCHANTILLON DE PROJETS ÉVALUÉS	18
3.1 EFFICACITÉ DES PROJETS	19
3.2 EFFICIENCE DES PROJETS	26
3.3 VIABILITÉ À LONG TERME DES PROJETS	29
4 CONTRIBUTION FINANCIÈRE ET NON FINANCIÈRE DE LA BEI	30
4.1 CONTRIBUTION FINANCIÈRE	30
4.2 CONTRIBUTION NON FINANCIÈRE DE LA BEI	32
5 LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS PAR LA BEI	34
5.1 IDENTIFICATION ET SÉLECTION DES PROJETS	34
5.2 INSTRUCTION DES PROJETS	34
5.3 SUIVI	36
6 ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS	36
6.1 STRATÉGIES ET POLITIQUES DE LA BANQUE / SÉLECTION DES PROJETS / PERTINENCE	36
6.2 QUALITÉ DES PROJETS (EFFICACITÉ/EFFICIENCE/VIABILITÉ À LONG TERME)	37
6.3 CONTRIBUTION FINANCIÈRE ET NON FINANCIÈRE DE LA BEI	38
6.4 GESTION DU CYCLE DES PROJETS	39

Annexe 1	Rapport spécial sur les activités de la BEI au titre de la Convention de Lomé IV
Annexe 2	Localisation des projets
Annexe 3	Processus et critères d'évaluation

RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS

La présente évaluation couvre les financements effectués par la BEI dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sous la forme de prêts individuels au titre de la Convention de Lomé IV durant la période 1990-2003. Un rapport complémentaire distinct, consacré aux prêts globaux sur ressources propres et sur capitaux à risques de la BEI dans les pays ACP, est en cours de préparation et sera publié en 2006.

Pendant la période couverte par l'évaluation, la Banque a financé 410 projets par le biais de 536 opérations de prêt, pour un montant total signé de 4 567 millions d'EUR. Environ 53 % de ces prêts ont été financés sur les ressources propres de la BEI et les 47 % restants sur des capitaux à risques. L'Afrique a été la principale région bénéficiaire des fonds de la BEI (avec 77 % du total des prêts signés), suivie par les Caraïbes (17 %) et la région Pacifique (6 %). Près d'un tiers des fonds ont été octroyés sous la forme de prêts globaux à des intermédiaires financiers (32 %), et les deux tiers restants sous la forme de prêts individuels, répartis à peu près uniformément entre les principaux secteurs que sont les infrastructures (20 %), l'industrie (17 %) et l'énergie (16 %).

Pour cette évaluation, EV a sélectionné un échantillon de 11 projets individuels, dont neuf situés en Afrique, un dans les Caraïbes et un dans la région Pacifique. Par ailleurs, l'évaluation tient compte des résultats des « Rapports de fin de travaux » récemment finalisés pour 29 projets individuels menés dans des pays ACP.

Pertinence

Tous les projets évalués sont pertinents, au sens où leurs objectifs cadrent avec ceux de la Convention de Lomé IV et répondent aux besoins et exigences des bénéficiaires et autres parties concernées. Ils sont conformes au premier pilier du concept de valeur ajoutée de la BEI, qui exige la conformité des opérations de prêt avec les politiques et stratégies de la Banque et de l'UE.

Tous les projets concernent des secteurs éligibles qui étaient mentionnés dans les Programmes indicatifs nationaux respectifs des pays concernés.

Cependant, en marge d'un ensemble d'objectifs de développement à caractère général, la Convention de Lomé IV et les Programmes indicatifs nationaux ne fixent aucun objectif spécifique ou opérationnel pour guider la BEI dans la sélection de ses opérations de prêt. Cette approche caractérisée par la non-intervention dans les détails de la programmation laisse à la Banque une grande latitude quant aux projets qu'elle peut choisir pour atteindre ses objectifs quantitatifs en matière de prêt. Cependant, la grande diversité des formes de valeur ajoutée qu'est susceptible d'apporter la BEI – en particulier sa valeur ajoutée non financière – donne à penser qu'une approche plus ciblée de la sélection des projets générerait une valeur ajoutée supérieure.

Au titre du nouvel Accord de Cotonou, la Banque devrait établir des rapports réguliers sur la répartition sectorielle et géographique des projets financés, leurs objectifs et les résultats obtenus. Ces rapports devraient également fournir des informations utiles au Comité de la Facilité d'investissement, qui est l'organe compétent pour débattre de ces questions.

Performances de l'échantillon de projets évalués

Les performances des projets ont été évaluées à l'aune de critères reconnus au plan international, à savoir l'efficacité (la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints), l'efficience (la comparaison des coûts et des avantages) et la viabilité à long terme (la probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie du projet). Cette évaluation de la qualité des projets renvoie au deuxième pilier de la valeur ajoutée.

Sur une échelle de notation à quatre niveaux, sept opérations ont reçu la note maximale (**bon**), deux la note **satisfaisant** et deux la note **insatisfaisant**. Aucune ne s'est vue attribuer la note **mauvais**.

Les deux opérations jugées insatisfaisantes sont un projet dans le secteur de l'eau et un projet agroalimentaire. En plus des dépassements de coûts substantiels encourus pendant sa mise en œuvre, le projet lié à l'eau n'est pas viable du fait que les augmentations tarifaires et les réformes institutionnelles (privatisation) anticipées au moment de l'instruction ne se sont jamais concrétisées. La rentabilité financière du projet agroalimentaire a été sérieusement entamée par l'évolution des prix de marché mondiaux et la fluctuation des taux de change, au point que l'opération ne semble pas être économiquement viable.

Les problèmes observés au niveau des performances des projets sont principalement à mettre au compte d'une gestion déficiente. De plus, la plupart des projets relevant du secteur public ont été mis en œuvre avec beaucoup de retard, souvent à cause de problèmes liés à la passation des marchés.

La contribution de la Banque aux projets financés

Dans le cadre de la Convention de Lomé IV, les taux d'intérêt déjà bas de la BEI (du fait de sa note AAA) sont soit assortis d'une bonification (pour les prêts sur ressources propres accordés à des emprunteurs situés dans la zone ACP), soit fixés administrativement à un niveau relativement faible (prêts sur capitaux à risques). Aussi la Banque a-t-elle généralement apporté une *valeur ajoutée financière* substantielle. Pour la plupart des projets, il n'existait pas d'autres solutions de financement comparables du point de vue des échéances et des coûts. Seuls les contrats à taux fixe libellés en devises se sont parfois révélés, à terme, moins intéressants que certaines autres sources de financement (par exemple, les prêts à taux variable libellés en monnaie locale), à mesure que les taux d'intérêt ont décliné au fil du temps et que les monnaies locales se sont dépréciées.

Un élément important réside dans la *contribution non financière* substantielle qu'a apportée la BEI à certaines opérations. Pour les projets du secteur public emmenés par des promoteurs peu

solides, en particulier, l'intervention en amont de la Banque dès la phase préparatoire puis durant la mise en œuvre (pour les procédures d'appel à la concurrence par exemple) s'est révélée très profitable. Par ailleurs, il faut également retenir qu'un projet sur l'eau est noté, globalement, comme étant « insatisfaisant » principalement parce que les mesures clés identifiées ex ante lors de l'instruction (augmentation des tarifs, privatisation) et intégrées au contrat de financement de la Banque sous forme de clauses connexes n'ont pas été appliquées, ce qui explique les médiocres performances observées. Cet exemple montre que les clauses qui figurent dans les contrats de financement des projets doivent faire l'objet d'une surveillance et d'un suivi appropriés de la part de la Banque, car elles peuvent porter sur des facteurs qui échappent au contrôle des promoteurs et qui nécessitent la coopération des autorités gouvernementales compétentes.

La gestion du cycle des projets par la BEI

Grâce à l'approche de plus en plus souple adoptée par la Convention de Lomé et reconduite par l'Accord de Cotonou en matière de programmation, il est plus aisé pour la Banque d'identifier et de sélectionner des projets aptes à bénéficier d'un financement de la BEI. Cependant, cette approche ne garantit pas la maximisation de la valeur ajoutée que peut apporter la Banque.

Compte tenu du caractère relativement simple et rationnel des procédures d'instruction et d'approbation de la Banque, l'instruction des projets identifiés et l'approbation des opérations de prêt par le Conseil d'administration de la BEI sont généralement rapides. Cependant, des améliorations sont possibles car la Banque manque d'évaluations de référence sur les taux de rentabilité financière et économique internes qui sont utilisés comme critères pour accepter ou rejeter les projets instruits.

Comme cela a été indiqué plus haut, un suivi plus étroit de la mise en œuvre et du déroulement des projets et une surveillance plus stricte des contraintes identifiées semblent parfois s'imposer pour étayer les projets financés par la BEI. Ainsi, la Banque devrait avoir la possibilité d'annuler un projet approuvé ou d'exiger le remboursement immédiat d'un prêt (pour défaillance) en cas de non respect des clauses connexes que les parties ont jugé nécessaire d'appliquer pour assurer la bonne mise en œuvre et le bon déroulement d'un projet. S'il apparaît, dans le cadre du suivi attentif des clauses connexes agréées par les parties, que celles-ci n'ont pas été respectées, la Banque doit pouvoir prendre les décisions qui s'imposent.

RECOMMANDATIONS

	Recommandation d'EV	Commentaires des services de la BEI
1.	<p>En coopération étroite avec les autres parties concernées, la Banque devrait définir des priorités détaillées pour l'affectation géographique et sectorielle de ses prêts, en particulier dans le secteur public, et en rendre compte dans des rapports, afin de maximiser la valeur ajoutée que pourrait apporter la BEI. Cet objectif pourrait nécessiter la soumission de rapports réguliers au Comité de la FI. (sections 2.2 et 6.1)</p>	<p>La Banque maintient des contacts étroits et permanents tant avec les autorités de la zone ACP dans les États concernés qu'avec la Commission européenne au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre de ses programmes de prêt (que l'on retrouve dans les documents de stratégie pour les pays concernés, auxquels la Banque contribue au stade de la programmation). Ces contributions comptent parmi les éléments utilisés pour l'établissement du plan d'activité annuel qui définit – en tenant compte que la FI a pour mandat d'intervenir dans l'ensemble des régions ACP – les orientations stratégiques, spécifiques et sectorielles de la Facilité d'investissement, en consultation étroite avec le Comité FI. La Banque s'emploie en outre à améliorer la cohérence du portefeuille en soumettant régulièrement des rapports au Comité FI sur la mise en œuvre du plan d'activité et sur les résultats obtenus, s'agissant de rapports annuels d'activité et de rapports sur le portefeuille, ce qui est conforme aux recommandations d'EV.</p> <p>Tout en se devant de démontrer sa contribution aux objectifs de développement de l'Accord de Cotonou, la FI a été conçue sous la forme d'un mécanisme renouvelable qui doit, au fil du temps, engendrer des retours de ressources aux fins de réinvestissement. Cet objectif de viabilité financière à long terme, associé au fait que les opérations de la FI sont axées sur le secteur privé et liées au marché, exige néanmoins de la Banque qu'elle conserve une souplesse suffisante dans la mise en œuvre de son mandat et du plan d'activité et qu'elle réagisse de façon efficiente et rapide aux conditions et aux possibilités du marché.</p>
2	<p>La coopération avec les autres bailleurs de fonds, en particulier les autres banques multilatérales de développement (BMD), doit être renforcée pour promouvoir une approche plus coordonnée de</p>	<p>Parce qu'elle renforce l'efficacité du ciblage et de l'utilisation des ressources affectées au développement, la coopération avec les autres bailleurs de fonds dans le cadre des projets doit être à l'évidence encouragée. Il est particulièrement important d'adopter une approche plus coordonnée à</p>

	Recommandation d'EV	Commentaires des services de la BEI
	<p>l'identification, de la formulation et du suivi des mesures liées aux projets et autres mesures nécessaires à la réussite des opérations de prêt (évaluations des incidences sur l'environnement, systèmes de suivi ou réformes du marché et réformes institutionnelles par exemple). (section 3.1.1.4)</p>	<p>l'égard de l'identification, de la formulation et de l'instruction des projets. La répartition des responsabilités entre les BMD au regard de la surveillance et du suivi devrait être clairement définie au stade de l'instruction. Cette approche est déjà en vigueur en règle générale. Dans certains secteurs tels que l'eau, la coopération est l'un des principaux facteurs qui ont contribué aux bonnes performances de certains projets évalués.</p> <p>La mise en œuvre et l'exploitation réussies des projets dépendent non seulement des efforts de la Banque, mais aussi de l'acceptation de cette approche, dans la pratique, par l'ensemble des cofinanciers, lesquels doivent tenir compte de leurs propres priorités et contraintes. Afin de surmonter ces difficultés, la Banque continuera à renforcer sa coopération avec les autres BMD.</p>
3	<p>La Banque devrait envisager l'application régulière de frais d'instruction, tant pour les opérations du secteur privé que pour celles du secteur public, afin de pouvoir mieux recouvrer ses coûts. (sections 2.3 et 5.2)</p>	<p>Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou, des frais d'instruction sont systématiquement appliqués aux opérations du secteur privé financées sur la Facilité d'investissement et sur les ressources propres de la Banque. Jusqu'à présent, la Banque a eu pour politique de ne pas facturer de frais d'instruction aux emprunteurs du secteur public, une politique qui est également suivie par une majorité d'autres IFD. Des frais d'instruction peuvent toutefois être facturés à des entreprises publiques gérées selon des critères commerciaux.</p> <p>En règle générale, les frais d'instruction ne sont pas dissuasifs pour les promoteurs qui considèrent avantageux de voir la Banque participer à un projet. Cependant, même si la facturation de ces frais encourage la responsabilisation du promoteur et de son organisation, son application peut devenir complexe lorsque la Banque intervient de très bonne heure dans le cycle du projet. C'est pourquoi, il est préférable de décider, au cas par cas, du recours à ces frais d'instruction.</p>
4	<p>Pour renforcer les capacités de mise en œuvre et de gestion des projets, en particulier des promoteurs du secteur public, il est nécessaire d'analyser les</p>	<p>Il a été convenu avec la Commission que, dans le cadre de Cotonou II, la Banque devrait avoir des fonds immédiatement disponibles pour pouvoir proposer, de manière sélective, de l'assistance technique aussi bien</p>

	Recommandation d'EV	Commentaires des services de la BEI
	<p>aspects institutionnels plus attentivement au moment de l'instruction et de conditionner l'octroi des prêts à l'adoption de mesures adaptées (création d'unités de mise en œuvre des projets, assistance technique, formation, etc.). Cela pourrait nécessiter de mettre à la disposition de la Banque un volume de ressources suffisant pour renforcer ses capacités de suivi, le cas échéant par le biais d'une assistance technique. (sections 3.1.1.2, 3.1.1.3, 3.1.1.5, 3.1.2 et 6.2)</p>	<p>pour des projets directs que pour des opérations dans le secteur financier. Dans l'intervalle, les services de la Banque renforcent l'application de mesures destinées à corriger les déficiences organisationnelles, en particulier celles touchant aux capacités de mise en œuvre des projets. Alors que les aspects institutionnels sont analysés en détail lors de l'instruction des projets (de manière systématique pour certains secteurs tels que l'eau), les conditions de prêt liées aux réformes institutionnelles ou réglementaires dépendent, pour leur part, du cas considéré, sans oublier que la mise en place de l'assistance technique requise et le suivi approprié de ces questions exigent souvent une forte intensité de main-d'œuvre, raison pour laquelle la Banque procède actuellement au recrutement du personnel supplémentaire.</p>
5	<p>Les clauses connexes figurant dans les contrats de financement des projets doivent faire l'objet d'un suivi attentif donnant lieu à des décisions appropriées, qui tiennent également compte des observations faites après la signature des prêts (il peut s'agir, par exemple, de la création de fonds spéciaux, du recrutement de personnel affecté à l'assistance technique ou de mesures environnementales). (sections 3.1.1.4, 3.2.1, 5.3 et 6.2)</p>	<p>Un nombre beaucoup moins important de fonds spéciaux liés à l'octroi de subventions seront créés au titre de Cotonou, mais la remarque est pertinente. Ces deux dernières années, de nouvelles ressources ont été progressivement affectées au suivi des projets (il y a actuellement deux chargés de suivi par division opérationnelle), tandis que des progrès ont été réalisés dans le domaine de l'amélioration du suivi électronique de l'exécution des contrats. Cela permettra à la Banque de mieux veiller au respect, par les promoteurs, de leurs obligations contractuelles.</p>
6	<p>Certaines clauses connexes incluses dans les contrats de financement contiennent des dispositions qui dépassent les compétences des emprunteurs et doivent de ce fait être mises en œuvre par les organismes gouvernementaux (augmentations tarifaires, réformes institutionnelles, etc.). En association avec les organismes concernés, la Banque devrait prendre des mesures appropriées pour améliorer l'efficacité des procédures de définition, de suivi et de vérification de ces conditions. (sections 3.1.2, 3.2.1, 3.3, 5.3 et 6.2)</p>	<p>Les services de la Banque reconnaissent que lesdites clauses doivent être fixées avec soin et que des structures appropriées devraient être mises en place pour faire en sorte qu'elles puissent être suivies d'effet, et le soient effectivement. C'est au démarrage que la Banque peut exercer la pression la plus forte pour obliger les autorités souveraines à respecter leurs engagements, lorsqu'elle a encore le choix de financer ou non un projet. Une fois que le projet est financé, la Banque travaillera activement aux côtés de la Commission de l'UE pour traiter les problèmes de conformité rencontrés à l'échelle nationale.</p>

	Recommandation d'EV	Commentaires des services de la BEI
7	<p>Les rapports d'instruction devraient fournir des explications plus claires sur les méthodologies utilisées pour l'instruction économique et financière des projets et sur les raisons ayant motivé ces choix. En cas d'utilisation de critères du type coûts-avantages, les valeurs de référence spécifiques utilisées pour accepter ou refuser un projet (basées sur les taux de rentabilité financière et économique internes) devraient être clairement définies et explicitement mentionnées. (section 5.2)</p>	<p>Les services de la Banque expliqueront et justifieront plus clairement les méthodologies utilisées dans son rapport d'instruction. Ce dernier devrait mentionner explicitement les hypothèses de travail retenues. Conformément aux pratiques suivies par plusieurs autres BMD (Banque mondiale, BAfD, etc.) travaillant dans les mêmes régions et souvent en coopération avec la BEI, le seuil de référence du TRE pour les projets menés hors de l'UE est de 10 %, et les résultats sont interprétés à la lumière du secteur considéré et de la mesure dans laquelle les externalités économiques ont été intégrées dans les calculs. Cependant, il existe un certain nombre de secteurs où la rentabilité économique n'est pas quantifiable, auquel cas d'autres méthodologies doivent être employées. Outre la rentabilité de l'opération, d'autres facteurs doivent également être pris en compte avant de décider de financer ou non un projet.</p>
8	<p>S'agissant des projets menés dans des marchés protégés qui doivent faire l'objet de réformes, il y a lieu d'analyser en détail, lors de l'instruction, l'impact probable de ces réformes sur les performances financières du projet, d'indiquer clairement les risques pesant sur la viabilité financière du projet et d'incorporer les résultats de l'analyse dans l'instruction économique du projet. (sections 3.1.1.3, 3.1.2, 3.3 et 6.2)</p>	<p>Les services de la BEI conviennent que cette évaluation devrait faire partie de l'analyse de sensibilité des projets et être effectuée dans le contexte de l'identification des principaux risques et des mesures d'atténuation envisageables. L'impact des réformes du marché est analysé pendant l'instruction et le résultat intégré dans les divers scénarios utilisés, et ce par le biais de matrices d'évaluation des risques qui tiennent compte des questions de déréglementation, dans les cas où la Banque assume le risque lié au projet.</p>

1 INTRODUCTION

1.1 L'approche suivie dans l'évaluation

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation des financements effectués par la BEI dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Plus spécifiquement, il s'agit de financements effectués :

- sous la forme de prêts individuels (les financements sous forme de prêts globaux feront l'objet d'une évaluation distincte),
- au titre de la Convention de Lomé IV (période 1990-2003),
- sur les ressources propres de la BEI et sur les capitaux à risques du FED.

Conformément aux objectifs d'EV, l'évaluation se concentre sur un échantillon d'opérations. Les performances de chaque projet ont été évaluées à l'aune de critères reconnus au plan international (dont on trouvera la définition à l'Annexe 3). Pour les projets évalués, EV disposait d'au moins deux années de résultats opérationnels. L'évaluation s'appuie essentiellement sur la comparaison entre les résultats ex post des opérations et les attentes et objectifs fixés lors de l'instruction. Le rapport examine aussi la pertinence des politiques et stratégies de la BEI, ainsi que l'impact de ses produits financiers. Il analyse enfin les performances de la Banque dans la gestion de ces opérations.

Plus de 400 projets individuels ont été financés au titre de la Convention de Lomé IV. Bien qu'il n'ait été possible d'évaluer en détail qu'une sélection limitée d'opérations, EV a tenu compte de plusieurs critères pour composer son échantillon.

Ainsi, les 11 projets individuels sélectionnés :

- représentent les principales régions : Afrique de l'Ouest et Sahel (trois projets), Afrique centrale et Afrique de l'Est (deux projets), Afrique australe et Océan Indien (quatre projets) et Caraïbes et Pacifique (deux projets), couvrant un total de 13 pays¹ ;
- font intervenir différents instruments financiers : deux opérations ont été financées sur ressources propres uniquement, cinq sur une combinaison de ressources propres et de capitaux à risques, et quatre sur des capitaux à risques uniquement ;
- et portent sur un éventail diversifié de secteurs : transports, énergie, télécommunications, eau, industrie et agro-industrie.

Allant dans le sens des nouveaux objectifs proposés par EV, cette évaluation prend en compte les résultats d'un examen des « rapports de fin de travaux » les plus récents (29 rapports ont été étudiés). Cette analyse a permis d'intégrer des informations supplémentaires sur les dernières opérations achevées – les rapports en question ayant été réalisés une fois connus les résultats de la première année d'exploitation des projets.

L'évaluation, menée par l'équipe EV, s'est déroulée en trois phases successives :

¹ L'un des projets, mené dans le secteur de l'énergie, concerne trois pays.

- Un tour d’horizon général des financements octroyés par la BEI sous forme de prêts individuels dans le cadre de la Convention de Lomé IV (période 1990-2003), un examen sommaire du contexte opérationnel mis en place par la Banque pour développer ce type de financement et une brève analyse du contexte économique des pays ACP ; les principaux résultats de cette phase sont présentés au Chapitre 2.
- L’évaluation individuelle des 11 projets sélectionnés (voir également la carte figurant à l’Annexe 2) et l’examen des 29 rapports de fin de travaux réalisés entre 2003 et le début de 2005. Pour ces évaluations individuelles, l’équipe s’est rendue sur place pour rencontrer les promoteurs et d’autres parties prenantes et visiter les installations visées par les projets.
- L’élaboration d’un rapport de synthèse présentant les principales données recueillies lors des phases précédentes et dégagant des conclusions et des recommandations.

L’équipe EV a consulté les membres du personnel opérationnel de la Banque en charge de ces projets, dont elle a grandement apprécié le soutien.

1.2 Contexte économique des pays ACP

Du fait que les financements extérieurs restent indispensables pour faire émerger une croissance économique durable dans la plupart des pays ACP, la présente section traite essentiellement des performances macroéconomiques des pays ACP au cours des dernières années (1998 à 2004) et du volume des flux de financements extérieurs reçus par ces pays – notamment de la BEI.²

Bien que, traditionnellement, les **taux de croissance du PIB réel** des pays ACP soient inférieurs à la moyenne des taux de croissance économiques mondiaux, la plupart des pays ACP ont dégagé ces dernières années une croissance suffisante pour assurer une évolution positive du revenu par habitant, ce qui s’est traduit par une amélioration générale du niveau de vie de la population.

Depuis 1998, le PIB réel de **l’Afrique subsaharienne** affiche une croissance de 2,8 % par an en moyenne (5 % en 2004). Cette tendance certes modeste mais positive s’est traduite par une progression annuelle moyenne du PIB *par habitant* de 0,85 %, qui contraste avec les taux négatifs enregistrés dans les années 90.

Les performances des économies ouvertes et vulnérables des **Caraïbes** sont lourdement tributaires de facteurs extérieurs tels que les cours mondiaux des produits de base (principalement le sucre et la banane) et la croissance économique des États-Unis et des pays européens, qui conditionne fortement les arrivées de visiteurs en provenance de ces deux

² Basé sur le document interne « Study of financial flows to Sub-Saharan Africa, Caribbean and Pacific (ACP) » préparé par le Service d’évaluation des opérations en juin 2005.

marchés cruciaux pour le secteur du tourisme. La croissance annuelle du PIB réel de la région s'élève en moyenne à 1,5 % depuis 2000.

À la faveur du raffermissement des cours mondiaux des produits de base et de la hausse des recettes touristiques principalement, le PIB réel des pays du **Pacifique** a renoué avec une croissance positive ces dernières années (2,3 % en 2003 par exemple) après les taux négatifs des années 90. Cependant, compte tenu de la croissance démographique relativement rapide de la région (de l'ordre de 2,7 % par an), cela n'a pas été suffisant pour enrayer le déclin à long terme du revenu par habitant.

Dans l'ensemble, les résultats économiques des pays ACP se sont améliorés ces dernières années en comparaison des années 80 et du début des années 90. Cette tendance masque cependant des écarts substantiels entre les régions et entre les pays. Avec des marchés intérieurs peu diversifiés et généralement de petite taille, les performances économiques de la région ACP sont fortement influencées par des facteurs extérieurs qui échappent au contrôle des pays.

La croissance du PIB dans les pays ACP est lourdement tributaire des **flux financiers extérieurs**. Ceux-ci servent non seulement à financer les investissements vitaux des secteurs public et privé, mais aussi à stimuler la consommation locale. On distingue généralement quatre types de flux financiers extérieurs :

- les flux financiers en provenance de créanciers privés
- les flux d'investissements directs de l'étranger
- les envois de fonds des travailleurs émigrés
- les flux financiers de bailleurs de fonds officiels ou publics comme la BEI.

Entre 1997 et 2003, les pays en développement dans leur ensemble ont reçu un volume de flux financiers extérieurs d'environ 470 milliards d'USD par an en moyenne. Sur ce montant, environ 38,6 milliards d'USD seulement (soit 8,2 %) sont allés aux pays ACP.

Les **flux privés** nets représentent la composante la plus importante des flux financiers totaux à destination des pays en développement – de l'ordre de 195 milliards d'USD par an en moyenne entre 1997 et 2003 (soit 42 % du total). Toutefois, les pays ACP n'ont reçu que 7 % environ de ces flux privés nets, soit 13 milliards d'USD par an. Cette tendance s'explique par la taille limitée des économies considérées, mais aussi par le peu de confiance que les institutions de financement privées accordent aux pays ACP dans leur ensemble.

Les **investissements étrangers directs** (IED) constituent en volume la deuxième source de financements extérieurs – approximativement 164 milliards d'USD en moyenne annuelle pour l'ensemble des pays en développement entre 1997 et 2003. Les principaux bénéficiaires en ont été l'Amérique latine et l'Asie de l'Est, alors que les pays ACP, pour leur part, n'ont reçu en moyenne qu'environ 8,7 milliards d'USD par an, soit 5,3 % des flux totaux.

Dans certains pays en développement, les **envois de fonds** des travailleurs émigrés constituent une source de capitaux majeure pour les ménages. En comparaison d'autres types de financement extérieur, ces flux sont moins instables et sont les seuls à avoir augmenté

constamment au cours des années récentes. Entre 1997 et 2003, ils se sont élevés à environ 71 milliards d'USD par an en moyenne. Bien que les pays ACP n'aient reçu qu'environ 5 % du total (3,9 milliards d'USD par an en moyenne entre 1997 et 2003), dans certains d'entre eux (pays de la région Pacifique notamment), ces fonds constituent une source de financement très importante pour les investissements du secteur privé et la consommation.

Les flux financiers d'origine **publique ou officielle** représentent une source de financement importante pour les pays ACP mais sont moins prépondérants dans les autres régions en développement. Entre 1997 et 2003, leur volume global s'est élevé à environ 40 milliards d'USD par an en moyenne, dont environ 13 milliards d'USD pour les pays ACP.

Un examen plus attentif des **flux financiers reçus par les pays ACP** durant les dernières années amène à ce constat important : entre 1997 et 2003, sur la totalité des flux reçus de l'extérieur (38,6 milliards d'USD par an), les financements émanant de créanciers officiels (dont la BEI) et de créanciers privés se sont taillés la part du lion, de l'ordre de 13 milliards d'USD chacun par an en moyenne. L'IED (environ 8,7 milliards d'USD) et les envois de fonds (environ 3,9 milliards d'USD) ont joué un rôle beaucoup plus réduit.

Parmi les créanciers officiels qui ont octroyé des financements aux pays ACP, les **banques multilatérales de développement** (BMD), telles que la BIRD, la BEI et les banques régionales de développement, ont tenu un rôle important. Les institutions financières nationales ont en revanche été moins actives.

Parmi les trois zones géographiques qui composent la région ACP, l'*Afrique subsaharienne* a été la principale bénéficiaire : le secteur public y a reçu, des BMD, 2,8 milliards d'USD par an en moyenne. La BIRD (Banque mondiale) a fourni environ 60 % de ce montant, et la **BEI**, qui se classe au deuxième rang des BMD présentes dans la région, presque 15 % (415 millions d'USD par an). S'agissant des financements accordés au secteur privé de la région, la BIRD (SFI) a fourni environ 350 millions d'USD par an. À titre de comparaison, le volume moyen des financements accordés à ce groupe cible par la **BEI** a été de quelque 200 millions d'USD en moyenne.

La BEI n'a pas été aussi active, en tant que source majeure de financements extérieurs, dans les deux autres zones de la région ACP. Dans les *Caraïbes*, les financements des BMD se sont élevés à quelque 450 millions d'USD par an, dont 30 millions d'USD environ (6,6 % du total) au titre des décaissements annuels de la BEI. Dans la région *Pacifique*, les BMD ont fourni de l'ordre de 75 millions d'USD par an en moyenne, tandis que les activités de prêt de la BEI dans la région sont restées marginales, avec des décaissements annuels n'excédant jamais 5 millions d'USD.

On peut donc conclure qu'au cours des dernières années, parmi les créanciers officiels qui ont apporté des financements aux pays ACP, la BEI a joué un rôle majeur dans le financement des investissements des secteurs public et privé en Afrique subsaharienne, mais un rôle mineur dans les Caraïbes et le Pacifique.

C'est dans ce contexte qu'ont été évalués les financements accordés par la BEI à des projets individuels menés dans les pays ACP au titre de la Convention de Lomé IV.

2 LES OBJECTIFS ET L'ACTIVITÉ DE PRÊT DE LA BEI DANS LES PAYS ACP : PERTINENCE

2.1 La Convention de Lomé IV

La Convention de Lomé IV s'inscrit dans une série d'accords de coopération conclus par l'Union européenne depuis le début des années 60, qui ont fixé le cadre des activités de prêt de la BEI hors de l'Union européenne. Elle concerne les opérations de prêt de la BEI dans la région ACP. L'Annexe 1 contient une analyse très détaillée des stratégies et des politiques mises en œuvre par la Banque au titre de cette convention ainsi que des informations sur les conventions antérieures.

Composée de deux protocoles financiers (A et B) d'une durée de cinq ans chacun, la Convention de Lomé IV était la première convention de la série à couvrir une période de 10 ans. La Banque y recevait mandat de fournir aux pays ACP des financements pour un montant maximum de 4,983 milliards d'EUR. Sur cette enveloppe, 2,858 milliards d'EUR provenaient des ressources propres de la Banque et 2,125 milliards d'EUR des capitaux à risques du FED. Parallèlement, la Commission européenne disposait d'une enveloppe de 21,6 milliards d'EUR à distribuer sous forme d'aides non remboursables.

2.2 Objectifs de la BEI

Conformément aux stratégies et aux politiques exposées dans la Convention de Lomé IV, les objectifs opérationnels de la Banque dans les pays ACP tiennent compte des priorités de développement définies par l'UE, mais aussi des besoins du marché ainsi que des priorités exprimées par les gouvernements, les promoteurs de projets et les autres parties intéressées dans les pays concernés.

Dans les limites de prêt fixées par chacun des protocoles financiers de la Convention de Lomé IV, la Commission européenne et les pays ACP ont défini de conserve des programmes indicatifs nationaux (PIN) dans le cadre d'un exercice de programmation formel dont la BEI était partie prenante. Au fil du temps, la tendance en matière de programmation a évolué vers une procédure moins rigide et une utilisation plus souple de l'enveloppe de fonds disponible.

Dans le cadre du protocole Lomé IV A, la BEI a systématiquement participé au dialogue formel entre la Commission européenne et les autorités des pays ACP. C'est ainsi qu'elle a pris part aux missions de programmation officielles et, dans ce contexte, à la préparation des PIN, qui comprenaient à l'époque des listes détaillées de secteurs prioritaires³ ainsi que, dans certains cas, la liste des projets devant être financés par la BEI au titre du protocole financier,

³ Le texte de la Convention de Lomé (art. 236) identifie explicitement les secteurs suivants comme étant prioritaires pour les opérations de prêt de la BEI : l'industrie, l'agro-industrie, le tourisme, les mines, l'énergie, les transports et les télécommunications.

avec indication des montants et de la nature des fonds (ressources propres ou capitaux à risques).

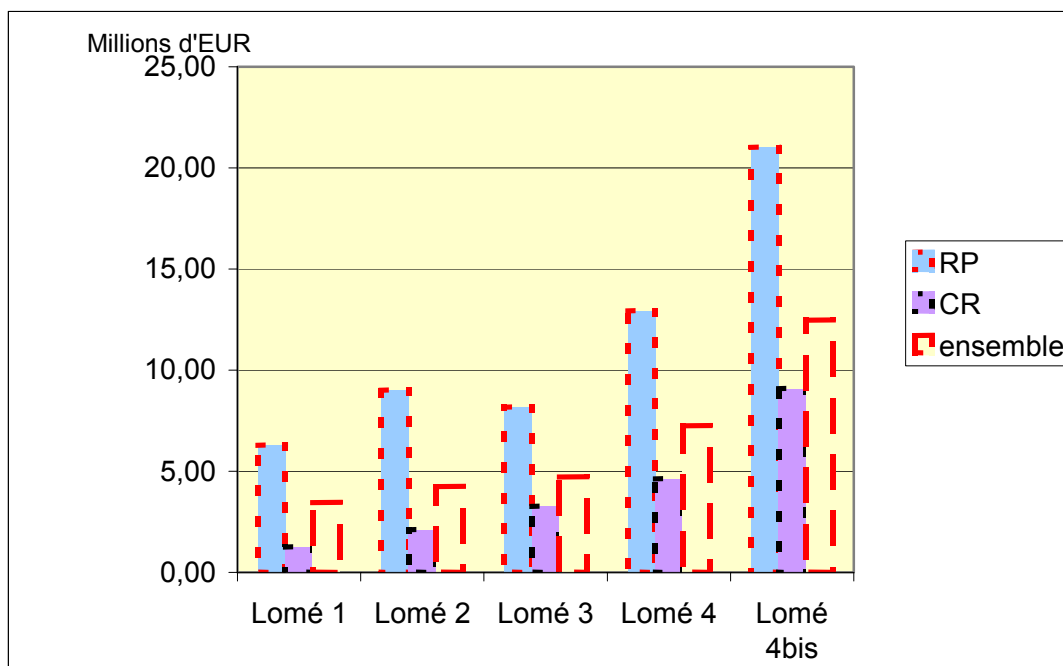
Pour le protocole Lomé IV B, la procédure de programmation est devenue beaucoup moins rigide, et le rôle de la BEI moins formel et détaillé. Par exemple, pour la plupart des pays, le PIN final ne mentionnait plus, en général, que le montant indicatif global devant être fourni par la BEI, sans préciser les montants individuels affectés aux différents secteurs ou aux projets spécifiques, ni la nature des fonds octroyés par la Banque. Par ailleurs, pour l'aider à sélectionner le produit financier le mieux adapté à chaque projet, la Banque pouvait se référer à des lignes directrices internes récentes, qui indiquaient quels pays étaient admissibles à des prêts sur ressources propres (par opposition à des prêts sur capitaux à risques).

Cette approche plus souple a permis à la Banque de s'adapter rapidement à l'évolution des environnements de prêt et d'apporter aux pays des solutions adaptées à leurs besoins. Ainsi, dès lors qu'elle respectait les cibles fixées pour chaque pays, la Banque disposait d'une assez grande latitude pour identifier des projets et des programmes d'investissement conformes à ses critères généraux en matière de projets⁴ ainsi qu'aux objectifs de développement de la Convention. Grâce à cette souplesse accrue, il lui était plus facile d'atteindre les cibles générales de prêt fixées dans la Convention.

Cette approche comportait néanmoins le risque que les objectifs comparativement plus difficiles à atteindre (tels que la promotion du développement du secteur privé dans les pays les moins avancés) ne bénéficient pas du même soutien que d'autres objectifs plus facilement réalisables (le financement des infrastructures de base dans le secteur public par exemple). Par ailleurs, la Banque pouvait être tentée de mener des opérations de prêt moins nombreuses mais de plus grande dimension afin de réaliser des économies d'échelle. Cette tendance, qui n'est pas forcément souhaitable politiquement, est illustrée par le graphique ci-dessous.

⁴ De manière générale, les projets financés par la BEI doivent être financièrement rentables et viables, techniquement réalisables, économiquement viables, socialement souhaitables et respectueux de l'environnement.

Montant moyen des prêts accordés par la BEI au titre des Conventions de Lomé⁵



Le graphique montre que le volume moyen des prêts de la BEI – tant sur ressources propres (RP) que sur capitaux à risques (CR) – a régulièrement augmenté à mesure que se sont succédés les conventions et les protocoles financiers. Tandis que, sous Lomé I, un prêt de la BEI se montait à 3,3 millions d’EUR environ en moyenne, dans le cadre du second protocole de la Convention de Lomé IV (Lomé IV B), un prêt moyen représentait 12,1 millions d’EUR, et un prêt sur ressources propres 21 millions d’EUR.

Il est à noter que si la procédure de programmation continue de s’assouplir (comme l’envisage l’Accord de Cotonou), avec par exemple une suppression des cibles par pays et le seul maintien de cibles de prêt globales, les activités de prêt de la BEI risquent de privilégier encore un peu plus les pays présentant un environnement de prêt relativement favorable (par exemple les pays « bancables » relativement avancés et disposant d’une bonne capacité d’absorption) et les projets relativement simples. Cette approche n’est pas forcément de nature à maximiser l’impact potentiel des financements de la BEI sur le développement des pays ACP (la « valeur ajoutée » apportée par la Banque) et n’est donc peut-être pas souhaitable politiquement. En vertu de l’Accord de Cotonou, les États membres de l’UE exigent toutefois de la Banque qu’elle maintienne la valeur réelle des ressources de la Facilité d’investissement, qui est un fonds renouvelable.

⁵ Compte tenu de la difficulté d’estimer un taux d’inflation moyen pour ces pays sur l’ensemble de la période couverte par les mandats (presque 30 ans), ce graphique indique les valeurs nominales. Malgré tout, sous Lomé IV et Lomé IVbis, la tendance est clairement à la hausse du volume moyen des prêts.

Une autre caractéristique importante des opérations de prêt menées par la BEI au titre de Lomé IV est le fait que les taux d'intérêt finals facturés aux emprunteurs sont déterminés administrativement et ne correspondent pas nécessairement aux taux du marché.

Les prêts sur ressources propres sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à 3 % ni supérieur à 6 %, et qui peut faire l'objet d'une bonification ajustable de 4 % au maximum, financée par l'élément d'aide des protocoles financiers prévu à cet effet (fonds du FED)⁶.

Le taux d'intérêt des prêts sur capitaux à risques doit être inférieur à 3 %. S'agissant des prises de participation financées par des capitaux à risques, la BEI est en droit de demander une rémunération liée aux performances, prenant en considération les risques et d'autres aspects commerciaux.

Ces écarts par rapport aux taux du marché, reconduits par l'Accord de Cotonou sous une forme modifiée⁷, ont donné lieu à d'amples débats. Si l'octroi de bonifications d'intérêt peut inciter les investisseurs à engager leurs fonds propres – alors qu'ils seraient moins enclins à le faire dans d'autres circonstances – elle peut aussi freiner les perspectives de développement à long terme, en favorisant des décisions d'investissement ne reposant pas sur le coût réel de l'opération pour l'économie (en l'absence, notamment, d'une évaluation des risques).

2.3 Les financements de la BEI dans les pays ACP

Dans le cadre de la Convention de Lomé IV (1990-2003), la Banque a financé 410 projets par le biais de 536 opérations de prêt, dont 139 prêts sur ressources propres et 397 sur capitaux à risques. Le montant total signé s'élève à 4,567 milliards d'EUR, soit un montant moyen de 8,5 millions d'EUR par opération.

Le tableau qui suit donne la composition de l'enveloppe mise à la disposition de la Banque et indique pour chaque catégorie – capitaux à risques, ressources propres et total – les montants engagés et décaissés.

<i>Montant en milliards d'EUR</i>	Capitaux à risques	Ressources propres	Total
Mandat Lomé IV	2,125	2,858	4,983
Prêts signés	2,145	2,422	4,567
Engagements nets	1 939	2 113	4,052
Engagements nets en % du mandat	91 %	74 %	81 %
Décaissements	1,635	1,809	3,444
Décaissements en % des engagements	84 %	86 %	85 %

⁶ En vertu du second protocole financier (Lomé IV B), les promoteurs de projet n'appartenant pas à un pays ACP ou dont les actionnaires ne sont pas originaires en majorité de pays ACP n'ont plus droit à cette bonification d'intérêt.

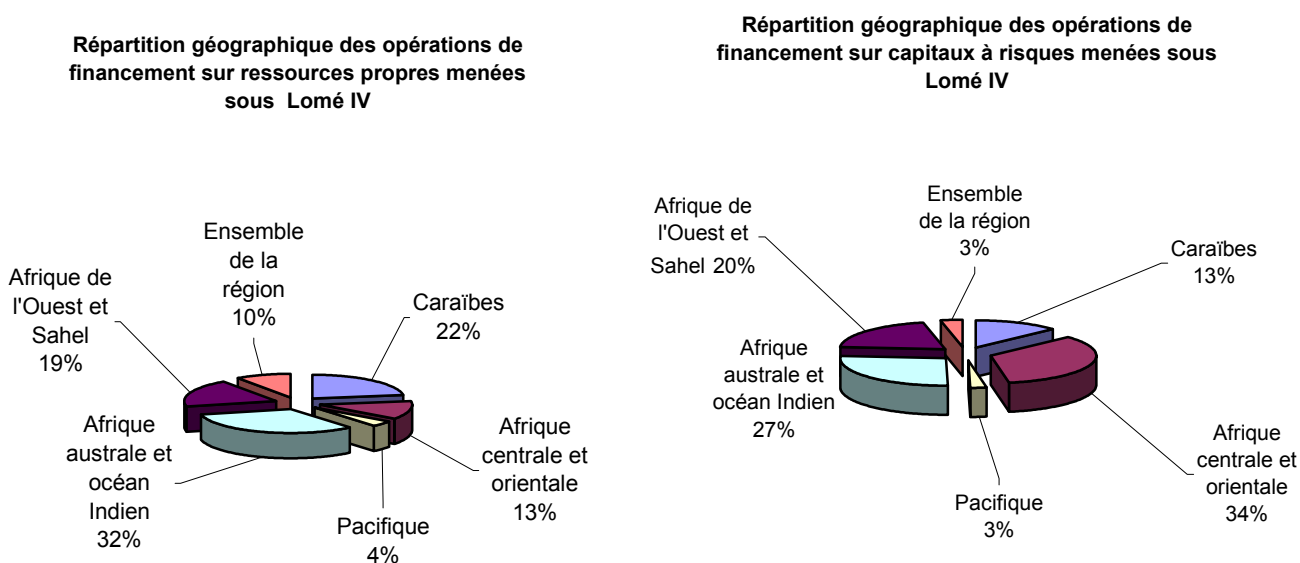
⁷ Précision importante, la bonification d'intérêt, qui est désormais réservée à des cas spécifiques, a été ramenée à 3 % et le taux effectif facturé à l'emprunteur ne doit pas être inférieur à 50 % du taux de référence normalement appliqué par la BEI pour un prêt de même profil.

Les engagements nets correspondent au total des prêts signés diminué des prêts annulés avant décaissement, lesquels représentent environ 10 % des signatures.

91 % de l'enveloppe de capitaux à risques mis à la disposition de la Banque au titre de Lomé IV ont été engagés. La fraction restante a été annulée lorsque la Facilité d'investissement est devenue opérationnelle.

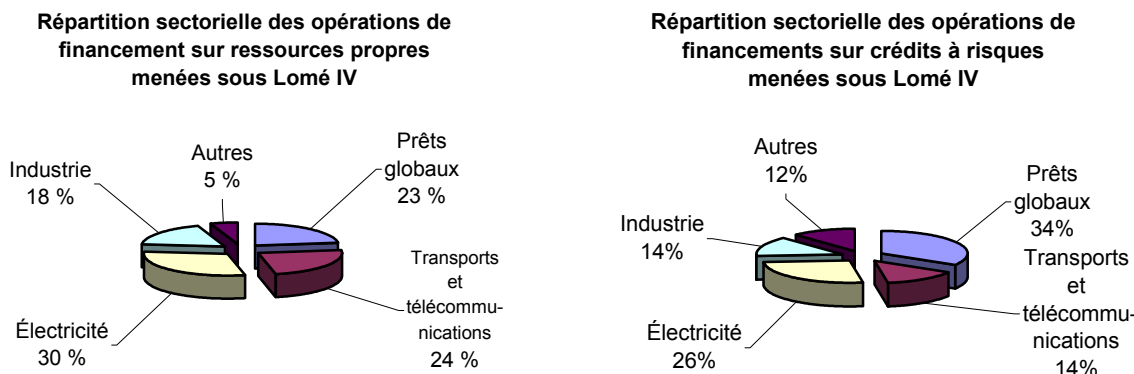
74 % seulement de l'enveloppe de ressources propres ont été engagés. Même si cette enveloppe doit être interprétée comme un maximum, que la Banque n'est pas formellement obligée d'engager en totalité, il semble que le volume de ressources propres alloué pour Lomé IV B ait été surestimé.

S'agissant de la répartition géographique des prêts de la BEI, les graphiques ci-dessous montrent que l'essentiel des financements de la BEI a été octroyé à des pays africains, l'Afrique australe comptant pour près d'un tiers dans le total des prêts de la BEI (voir l'Annexe 1 pour une analyse plus détaillée).



Si l'on compare les montants programmés dans les PIN des pays concernés (Annexe 1) et les montants effectivement décaissés, on voit que les pays « bancables » – notamment la majorité des pays des Caraïbes – ont reçu des sommes relativement importantes (avec un ratio supérieur à 300 %), tandis que les zones moins développées telles que l'Afrique de l'Ouest et le Sahel ont été beaucoup moins bien loties (avec un ratio d'environ 130 %). La capacité d'absorption des pays est clairement liée à leur niveau de développement économique, notamment dans le cas des prêts sur ressources propres.

Comme le montre la répartition sectorielle ci-dessous, les opérations de la BEI dans le secteur des prêts globaux représente près d'un tiers du total des prêts. Viennent ensuite l'énergie et les infrastructures (transports et télécommunications).



Comme cela a déjà été indiqué, les prêts globaux accordés par la BEI au titre de Lomé IV font l'objet d'une évaluation distincte qui sera achevée en 2006. Le présent rapport est consacré aux prêts individuels uniquement.

2.4 La pertinence des opérations évaluées

Les objectifs de l'ensemble des projets évalués sont conformes aux objectifs de Lomé IV, aux décisions des organes de direction de la BEI, ainsi qu'aux demandes des bénéficiaires, aux besoins des pays, aux priorités globales et aux politiques des partenaires. Les projets évalués relèvent des secteurs d'intervention et des organes et entités admissibles à un soutien financier au regard de la Convention. La plupart des projets financés ont été mis en œuvre par des sociétés entièrement ou majoritairement détenues par des actionnaires ACP (7), dans lesquelles l'État a souvent une participation importante. Trois projets ont été mis en œuvre par des entités ou des organismes publics, et un projet par un promoteur détenu en majorité par des actionnaires privés extérieurs à la région ACP, dont une société de l'UE. La répartition sectorielle des projets évalués est la suivante : 3 projets dans le secteur de l'électricité, 3 dans l'agro-industrie ou les pêcheries (huile de coton et produits associés, sucre et aquaculture), 2 dans le secteur de l'approvisionnement en eau, 1 dans l'industrie (produits en acier), 1 dans les télécommunications (téléphonie mobile) et 1 dans les transports (aéroport).

Tous les projets concernent des secteurs qui étaient mentionnés dans les programmes indicatifs nationaux des pays concernés. Les projets menés dans le secteur primaire portent sur des activités économiques importantes pour les pays partenaires. Ainsi, le projet de production sucrière a été mené dans un pays où cette activité représente 24 % du PIB et fait vivre, directement ou indirectement, 10 % de la population. Il en va de même du projet mené dans le secteur du coton, qui rapporte au pays concerné 45 % de ses recettes en devises et emploie, directement ou indirectement, 30 % de sa population.

Deux des projets liés à l'électricité ont contribué à satisfaire la demande. Le troisième projet mené dans ce secteur offre un exemple de coopération régionale (interconnexion des réseaux électriques de trois pays) qui permet tout à la fois de couvrir la demande et d'améliorer la gestion des différents réseaux concernés, notamment en mobilisant les excédents de capacité momentanément disponibles dans les trois réseaux. Ce projet est un exemple à suivre pour les autres opérations de portée régionale, car c'est l'un des rares qui fonctionne de manière efficace. Cependant, les multiples problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre montrent combien ce type de projet est difficile à monter.

Dans le secteur de l'approvisionnement en eau, les projets financés ont permis de couvrir une partie des besoins en eau, qui sont en augmentation rapide. Le projet lié à l'acier peut se prévaloir de plusieurs résultats positifs : satisfaction de la demande régionale, introduction de nouveaux produits et contribution à l'augmentation des recettes d'exportation du pays. De même, le projet de téléphonie mobile a entraîné une baisse substantielle du prix de ce service et, par répercussion, une hausse considérable du nombre d'abonnements (bien supérieure à celle escomptée initialement). Enfin, le projet aéroportuaire était une priorité pour le gouvernement du pays concerné, où le tourisme représente environ 60 % des recettes en devises et environ 30 % des emplois.

Les rapports de fin de travaux examinés révèlent également une solide cohérence vis-à-vis des objectifs de la Convention. La contribution aux objectifs de politique spécifiques n'est notée séparément que pour 13 projets (dans leur version antérieure, les rapports ne comportaient qu'une note globale). Parmi eux, dix obtiennent la note « bon » et trois la note « satisfaisant ».

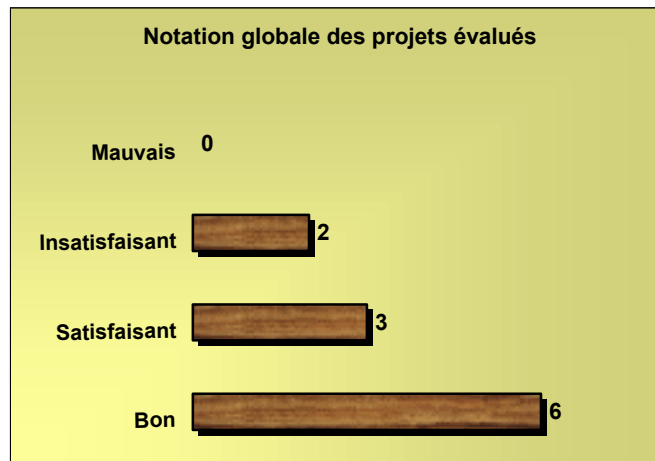
En conclusion, les projets financés sont globalement très pertinents au regard de leur contribution au développement des pays ACP concernés et conformes au premier pilier de la valeur ajoutée de la BEI.

3 PERFORMANCES DE L'ÉCHANTILLON DE PROJETS ÉVALUÉS

Les opérations ont été évaluées sur la base de critères internationalement reconnus en matière d'efficacité, d'efficience et de viabilité à long terme, à partir desquels est établie la note globale attribuée aux performances des projets. Cette évaluation renvoie au deuxième pilier de la valeur ajoutée (qualité du projet) tel que le définit la Banque.

Pour l'essentiel, les conclusions s'appuient sur l'évaluation approfondie d'un échantillon de 11 opérations. Les informations supplémentaires retirées de l'examen des rapports de fin de travaux (principalement sur la performance des projets en termes de coûts et de délais) ont également été prises en compte. Il faut rappeler que la Banque a récemment modifié et amélioré ses procédures concernant les rapports de fin de travaux, et que ces améliorations devraient à l'avenir permettre à EV d'étudier ces rapports de manière approfondie.

A l'aune de ces critères et sur une échelle de notation à quatre niveaux, sept opérations ont reçu la note 4 (**bon**), deux la note 3 (**satisfaisant**) et deux la note 2 (**insatisfaisant**). Aucune ne s'est vue attribuer la note 1 (**mauvais**).



En complément de l'évaluation détaillée de ces 11 projets, 29 projets ont été notés sur la base des rapports de fin de travaux récemment achevés. Ces notes ont été attribuées par le personnel en charge de l'instruction ex ante (PJ) dans le cadre du processus d'auto-évaluation. Au total, 14 projets (48 %) ont obtenu la note « bon », 11 (38 %) la note « satisfaisant » et 4 (14 %) la note « insatisfaisant ». Il apparaît donc, au terme de ce processus, qu'une proportion substantielle des projets récemment menés à terme a obtenu des résultats « satisfaisants » ou « bons ».

3.1 Efficacité des projets

L'évaluation couvrait :

- L'efficacité de la mise en œuvre : réalisations matérielles, délais, coûts et impact sur l'environnement.
- L'efficacité opérationnelle : réalisation des objectifs en termes de services, de marché, de gamme de produits, de progrès institutionnels, etc.

3.1.1 Efficacité de la mise en œuvre

La plupart des promoteurs des projets évalués étaient compétents, et donc aptes à mettre en œuvre et exploiter correctement les projets. La grande qualité de leurs promoteurs a valu à cinq projets d'obtenir la note « bon », et quatre autres ont reçu la note « satisfaisant ». Pour trois des cinq projets notés comme « bons », l'efficacité de la mise en œuvre s'explique par la présence d'un actionnaire très compétent extérieur à la région ACP (une entreprise de l'UE dans deux cas). Dans les deux autres cas, les promoteurs étaient originaires de pays ACP. Les promoteurs les moins bien notés sont ceux d'un projet agro-industriel, mis en œuvre par une entreprise publique, et d'un projet dans le secteur de l'eau.

3.1.1.1 Mise en œuvre matérielle

En règle générale, la portée des projets est restée à peu près dans les ordres de grandeur fixés initialement, sauf dans le cas du projet sur les télécommunications. Pour ce dernier, le nombre

d'abonnés et la couverture ont été bien supérieures à ce qui était prévu à l'origine et, de ce fait, les dépenses d'équipement ont été multipliées par presque quatre par rapport aux montants prévus lors de l'instruction. Dans la plupart des autres cas, les changements apportés au niveau des dimensions du projet sont à mettre au compte d'événements imprévus ou d'améliorations. Dans trois cas, la capacité de production du projet a été revue à la hausse, et dans un autre, les investissements supplémentaires non prévus initialement ont concerné des améliorations environnementales. Dans deux autres cas, certains investissements mineurs n'ont pas pu être effectués parce que les conditions du marché avaient changé ou que certains facteurs de production n'étaient plus disponibles.

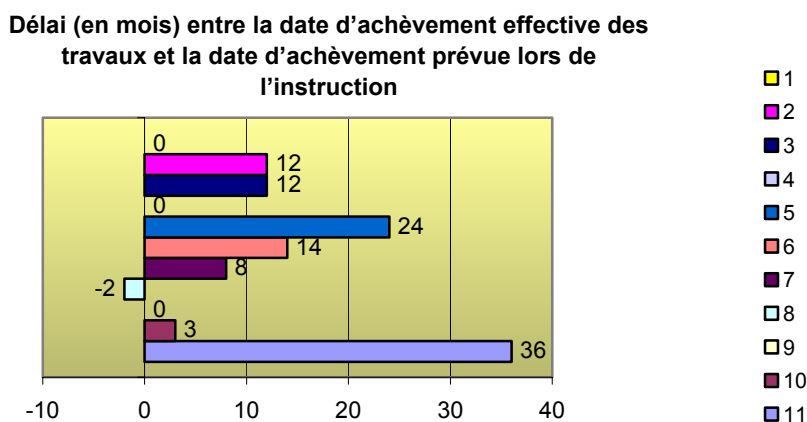
Il est à noter que certaines composantes importantes des deux projets dans le secteur de l'eau n'ont pas été réalisées ou l'ont été de manière insatisfaisante. Néanmoins, elles ne représentent qu'une faible part de l'investissement total.

En outre, dans quelques cas, certaines composantes incluses dans la définition de projet soumise à la BEI avaient déjà été exécutées ou financées au moment où le Conseil d'administration de la Banque a approuvé les projets. Cette situation s'explique par la nature de l'accord passé avec les autres institutions financières participant au financement du projet, qui attribuait à chaque partenaire financier la responsabilité de composantes ou de sous-projets spécifiques.

3.1.1.2 Calendrier des projets

Comme l'indique le graphique ci-dessous,

- 6 projets ont été achevés « dans les temps »⁸,
- 3 projets ont subi un retard allant de 10 à 24 mois et
- 2 projets ont subi un retard de 2 ans ou plus.



Pour deux des cinq projets qui n'ont pas respecté les délais, le retard est essentiellement à mettre au compte d'une mauvaise gestion. Dans les trois autres cas, les raisons sont variées :

⁸ « Dans les temps » signifie plus tôt que prévu, à la date prévue ou avec moins de 10 mois de retard.

introduction d'une amélioration technique, nombreuses conditions à remplir pour activer les contrats financiers, ou retards dans la procédure de passation des marchés et la livraison du matériel.

Parmi les 29 projets analysés sur la base des rapports d'achèvement des travaux,

- 14 ont été achevés dans les temps (48 %),
- 7 ont subi un retard allant de 10 à 24 mois (24 %), et
- 8 ont subi un retard de 2 ans ou plus (28 %).

Les informations recueillies dans les rapports d'achèvement des travaux font apparaître une plus grande dispersion, même si le pourcentage de projets considérés comme achevés dans les temps est comparable (un peu moins de la moitié). À l'autre extrémité de l'échelle, les retards et le pourcentage d'opérations concernées sont impressionnants : 20 % des projets ont dépassé les délais de plus de 40 mois.

Si l'on considère les projets affichant des retards importants, on constate que la majorité d'entre eux concerne les secteurs de l'eau et des infrastructures et, dans de rares cas, l'industrie ou l'agro-industrie (sauf pour l'un des projets analysés en détail).

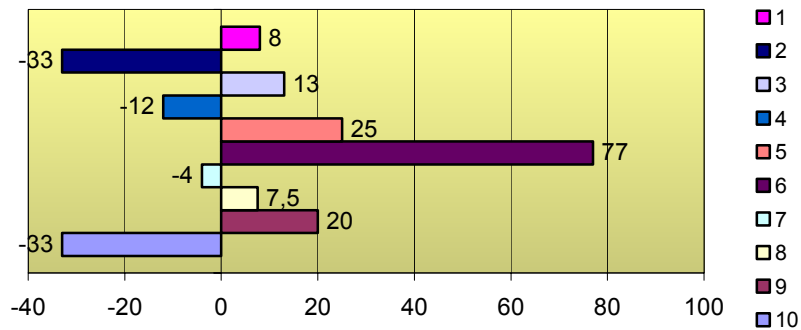
Étant donné que la plupart des projets qui ont subi des retards relèvent du secteur public, les capacités de mise en œuvre des promoteurs du secteur public devraient en particulier être soigneusement analysées au stade de l'instruction. Au besoin, la Banque devrait inclure dans les conditions de prêt de ses contrats de financement des mesures visant à renforcer leurs capacités (assistance technique ou formation par exemple).

3.1.1.3 Analyse des coûts

Dans bien des cas, la comparaison entre les coûts finals et les coûts estimés lors de l'instruction (voir graphique ci-dessous) a été rendue plus complexe par l'incidence des fluctuations des taux de change. Dans la mesure du possible, les comparaisons ont été effectuées en EUR ou en USD selon pays concerné.

Le graphique ci-dessous illustre l'écart entre le coût réel des projets et le coût d'investissement estimé au moment de l'instruction (un projet n'est pas pris en compte car la portée des travaux a été considérablement modifiée après l'instruction).

Coûts effectifs par rapport aux coûts estimés lors de l'instruction (en %)



Trois projets ont entraîné des dépassements de coûts significatifs (plus de 15 % par rapport à l'estimation initiale). Dans deux cas, il semble que le surcoût soit dû en grande partie à la gestion déficiente du promoteur, le coût d'acquisition des terrains s'étant révélé bien plus élevé que prévu. Dans le troisième cas, les dépassements de coûts résultent à la fois de l'accroissement des capacités de production du projet et des fluctuations du taux de change. Pour deux projets, à l'inverse, le coût final s'est révélé sensiblement inférieur aux estimations de départ (-33 % dans les deux cas). Pour l'un d'eux, l'explication réside dans la dévaluation de la monnaie nationale, et pour l'autre, dans le fait que les fournisseurs d'équipements se sont livrés à une âpre concurrence et que l'ampleur des travaux a été plus restreinte que prévu.

S'agissant des projets évalués au travers des rapports de fin de travaux, les chiffres sont les suivants :

- Dépassement de coût supérieur à 30 % : 3 projets (10 %)
- Dépassement compris entre 15 et 30 % : 6 projets (21 %)
- Dépassement inférieur à 15 % (soit un coût conforme ou inférieur au budget initial) : 16 projets (55 %)
- Baisse de plus de 20 % : 4 projets (14 %).

Ainsi, un tiers de ces projets ont été réalisés avec des dépassements de coûts significatifs (supérieurs à 15 %), ce qui confirme les conclusions de l'analyse détaillée. Ces dépassements résultent principalement de modifications apportées à la définition des projets ainsi que de retards. Par ailleurs, il ressort de l'examen des rapports de fin de travaux que pour 14 % des projets considérés, le coût réel des opérations a été inférieur de plus de 20 % à l'estimation initiale. Les principales raisons de cet écart sont, ici encore, les fluctuations des taux de change, ainsi que la forte concurrence entre les fournisseurs, qui s'est soldée par des prix inférieurs aux niveaux anticipés.

3.1.1.4 Environnement

La Banque attache une très grande importance aux aspects des projets liés à l'environnement. Dans le cas de deux projets agroalimentaires, cela l'a amenée à financer deux équipements environnementaux supplémentaires, et dans deux autres projets, il a été demandé aux promoteurs d'utiliser des combustibles moins polluants pour leurs centrales électriques.

Dans un cas, suivant la recommandation d'une étude d'impact sur l'environnement, il a été procédé au remplacement de la cheminée existante par une cheminée plus haute. Deux autres conditions environnementales identifiées comme essentielles au moment de l'instruction du projet ont été insérées dans le contrat de financement en tant qu'engagements particuliers. D'une part, les bonifications d'intérêt dont le prêt de la BEI était assorti devaient servir à la création d'un fonds spécial permettant de financer de nouvelles mesures environnementales, et d'autre part, la centrale électrique devait être alimentée avec du fioul à faible teneur en soufre. Au mépris du contrat de financement, aucune de ces deux mesures n'a été mise en œuvre. Après une mission de fin de projet, la Banque a rappelé au promoteur ses obligations par écrit. Mais celui-ci a contesté l'obligation qui lui était faite d'utiliser du combustible à faible teneur en soufre, invoquant des considérations de coût et le faible impact du projet sur l'environnement (alors que la Banque prend aussi systématiquement en compte l'impact global). Le fonds spécial pour l'environnement est lui aussi resté lettre morte, et il semble à cet égard qu'au-delà de ses deux lettres de rappel, la Banque n'ait pas beaucoup insisté pour obtenir sa création.

Une autre BMD ayant cofinancé le projet a apporté une valeur ajoutée environnementale significative en exigeant la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement et la création d'un système de suivi environnemental et d'un système de gestion environnementale dans l'entreprise (ISO 14001). Le promoteur a satisfait à toutes ces demandes. Or la Banque n'a pas été informée des exigences environnementales de cette autre BMD, ce qui révèle qu'en matière d'environnement, la coopération entre les deux institutions qui ont financé le projet n'a pas été optimale.

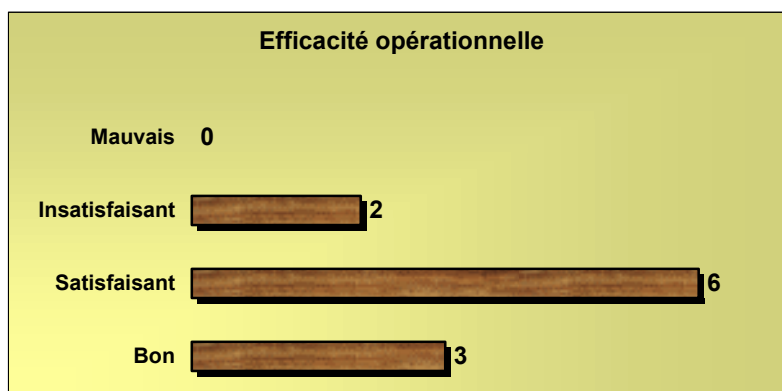
3.1.1.5 Conclusion

Sur le plan de la mise en œuvre, les résultats des projets inclus dans l'échantillon semblent globalement acceptables, puisque les coûts réels n'ont été très largement supérieurs aux montants estimés lors de l'instruction que dans deux cas. Cependant, plusieurs projets ont subi des retards importants.

En comparant ces résultats avec ceux des évaluations ex post effectuées dans l'UE au cours des cinq dernières années, on s'aperçoit que les dépassements de coûts ne sont pas très différents (en moyenne, 20 % des projets affichent des dépassements de coûts supérieurs à 20 %). Concernant les retards, en revanche, la comparaison est moins favorable aux pays ACP. Cela tient à ce que les contrats sont signés à un stade plus précoce (principalement avec des emprunteurs du secteur public), et que les promoteurs ne peuvent lancer les procédures de passation des marchés qu'une fois certains d'avoir obtenu les financements nécessaires.

Ces bons résultats tiennent au fait que les promoteurs étaient généralement compétents et que les BMD, y compris la BEI, ont apporté leur concours à ceux qui en avaient besoin. Dans une minorité de cas seulement, la gestion de la mise en œuvre du projet n'a pas été satisfaisante et aurait justifié que le promoteur soit aidé. Les situations dans lesquelles une assistance technique supplémentaire aurait été souhaitable concernent uniquement des projets mis en œuvre par des autorités ou des entreprises publiques.

3.1.2 Efficacité opérationnelle



La plupart des projets ont obtenu la note « satisfaisant » ou « bon » au regard de l'efficacité opérationnelle, les objectifs énoncés dans les rapports d'instruction ayant été atteints.

Dans deux cas seulement, l'efficacité opérationnelle a été jugée insatisfaisante. Le principal objectif d'un projet d'aéroport était de moderniser les installations pour améliorer le degré de satisfaction des usagers (principalement des touristes) et l'organisation aéroportuaire. Ces objectifs n'ont été que partiellement atteints. S'agissant de la satisfaction des usagers, le problème principal tient à ce que le délai d'exécution des formalités d'aéroport n'a pas diminué autant que prévu. Une étude complète sur l'aménagement et la gestion de l'aéroport réalisée à la demande insistante de la Banque préconisait, d'une part, que les investissements soient revus à la baisse (ce qui a été fait), et d'autre part, qu'une autorité aéroportuaire distincte soit créée et que l'organisation de l'aéroport soit modifiée en conséquence. Cette deuxième recommandation n'a pas été suivie. Les faits montrent que la Banque n'attache pas toujours suffisamment d'importance aux aspects opérationnels et institutionnels lors de l'instruction et du suivi (l'accent étant habituellement mis sur l'investissement).

Dans le cas d'un projet sur l'eau, l'objectif consistant à réorganiser le secteur de l'eau pour en améliorer l'efficacité n'a pas été atteint. En outre, pendant l'évaluation du projet, il s'est révélé difficile de vérifier si les principaux objectifs (renforcement de la capacité de traitement des eaux, etc.) avaient ou non été atteints, en raison de la désorganisation du promoteur.

Pour les neuf projets restants, les objectifs principaux – très différents d'une opération à l'autre – ont été en grande partie atteints. La finalité première de la majorité des projets évalués était d'accroître la production et les ventes de divers produits ou services, tandis que l'amélioration des aspects environnementaux constituait un objectif important pour trois opérations – un projet agroalimentaire comportant la création de deux stations d'épuration, et les deux projets d'approvisionnement en eau, qui ont eu des retombées positives considérables sur l'environnement (réduction de l'intrusion saline par apport d'eaux de surface et réduction du nombre de personnes utilisant des puits « sauvages », avec une baisse corrélative de la consommation d'eau insalubre).

Dans la plupart des cas, les résultats des études de marché effectuées sur les produits se sont vérifiés par la suite, avec des volumes de vente conformes aux prévisions initiales. Pour les trois projets menés dans le secteur de l'électricité, les volumes de production ou de transport ont atteint des niveaux proches de ceux estimés lors de l'instruction. De même, les deux projets liés à l'eau ont permis de couvrir une fraction accrue de la demande. Dans un cas, le pourcentage de la population ayant accès aux services d'eau est passé d'environ 80 % à 96 % grâce au projet. Dans l'autre, le nombre d'habitants ayant accès à l'eau salubre a augmenté, mais compte tenu de la forte croissance démographique, la fraction de la population couverte ne dépasse pas 42 % actuellement (contre 90 % prévus).

Les projets menés dans les secteurs concurrentiels (sucre, huile de coton et produits associés, et produits en acier revêtu) ont été fortement tributaires des évolutions des marchés. Dans le cas du projet sucrier, le prix effectif s'est révélé très largement inférieur (en monnaie locale) au prix estimé au moment de l'instruction, une contre-performance due à l'appréciation de la monnaie locale et au déclin graduel des prix payés par les acheteurs de l'UE et des États-Unis, lui-même imputable à l'érosion du soutien gouvernemental au prix du sucre⁹. S'agissant des produits en acier revêtu, la valeur ajoutée par tonne est ressortie à un niveau substantiellement plus bas que prévu, la société n'ayant pu répercuter sur ses prix la hausse du coût de sa principale matière première (l'acier), en particulier sur le marché intérieur, en raison des capacités financières limitées de la population locale (un phénomène aggravé par les piètres performances de l'économie). Pour compenser la réduction de ses marges, la société a accru son volume de vente, notamment à l'exportation.

À l'inverse, la compétitivité du projet de production d'huile de coton sur le marché local s'est grandement améliorée à la suite de la dévaluation de la monnaie (FCFA), au point que la société a dû importer de l'huile pour couvrir ses besoins. Cette dévaluation a cependant eu des répercussions négatives sur certains investissements couverts par le projet BEI, qui sont devenus non rentables. La dévaluation a eu lieu juste avant que le Conseil de la BEI n'approuve le projet. En évaluant l'impact de la dévaluation avant de donner son feu vert au prêt – ou en procédant à une instruction économique ex ante adéquate basée sur les prix de marché mondiaux, qui aurait fait ressortir la non-viabilité économique des investissements considérés – la Banque aurait peut-être pu éviter la réalisation de certains investissements injustifiés.

Les aspects institutionnels ont joué un rôle important dans les performances de plusieurs projets de services publics (eau, aéroport, électricité et télécommunications). Dans plusieurs des projets évalués (les deux projets sur l'eau et le projet sur les télécommunications), les BMD ont aidé les pouvoirs publics à réorganiser le secteur concerné. La BEI n'a pas participé à la formulation des réformes mais a souvent apporté son concours (parfois substantiel) à la préparation des projets.

Les deux opérations menées dans le secteur de l'eau montrent combien les réformes institutionnelles sont déterminantes pour les projets. Les résultats satisfaisants obtenus par l'une d'elles sont largement imputables au succès de la réorganisation du secteur de l'eau dans

⁹ Ces développements ont affecté la rentabilité financière du projet, mais pas sa viabilité économique.

le pays. L'ancienne société publique des eaux urbaines a été scindée en deux entités, l'une responsable des investissements dans les infrastructures et l'autre de la gestion du réseau d'adduction d'eau. Cette dernière a été privatisée à la suite d'un appel d'offres international, et un office national a été créé pour gérer l'assainissement urbain. L'autre projet a obtenu des résultats insatisfaisants, principalement parce que la réorganisation du secteur de l'eau, qui aurait dû se dérouler selon les mêmes modalités que dans le cas précédent, a échoué. Une autre cause d'insuccès a résidé dans le niveau insuffisant des tarifs pratiqués.

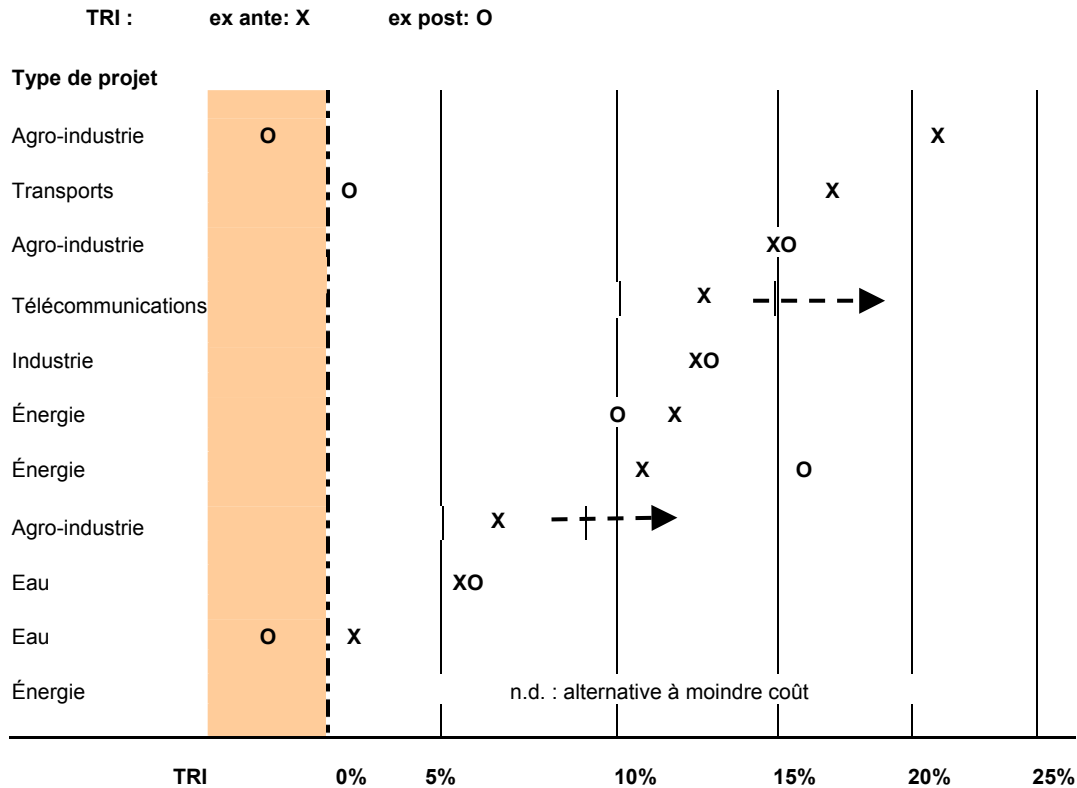
Dans l'ensemble, sur les 11 projets évalués, neuf ont atteint leurs objectifs opérationnels clés, dont on a vu dans la section consacrée à la pertinence des projets qu'ils étaient conformes aux principales priorités de développement des pays partenaires.

3.2 Efficience des projets

La Banque a estimé l'efficience des projets au travers de la rentabilité financière et économique des investissements spécifiques financés.

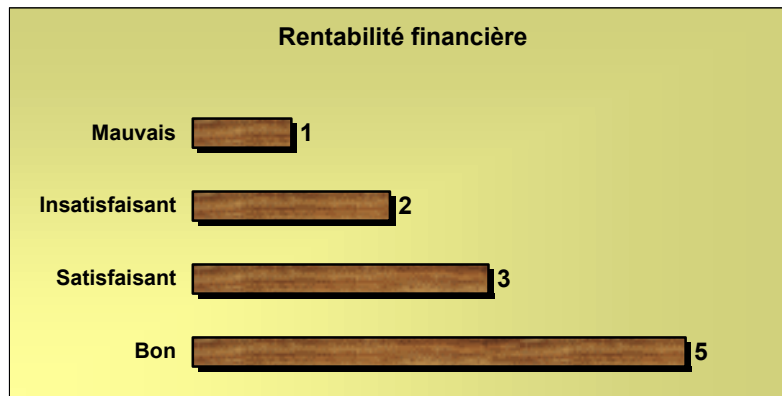
3.2.1 Rentabilité financière

La rentabilité financière des projets a été réévaluée ex post, selon la méthodologie déjà utilisée pour les calculs ex ante. L'analyse ex post s'appuie sur la situation réelle observée entre la mise en service du projet et l'instant présent, et sur le scénario le plus probable pour la durée de vie restante du projet. Le graphique ci-dessous récapitule les résultats de l'analyse financière ex ante et ex post :



Le TRI s'échelonne entre 21 % et 1 %. Dans un cas (construction d'une nouvelle centrale électrique), la Banque n'a pas calculé de TRI à proprement parler mais a utilisé le rapport entre les coûts de production et le prix de vente. Comme le montre le graphique ci-dessus, les résultats de l'évaluation ex post sont très proches de ceux de l'évaluation ex ante à deux exceptions près. Les TRI ex post sont supérieurs aux TRI ex ante pour sept projets et inférieurs pour quatre projets.

À l'issue de l'analyse financière ex post des 11 projets évalués, cinq projets obtiennent la note « bon » selon ce critère d'efficacité, trois la note « satisfaisant » (un projet industriel, un projet relevant de l'agro-industrie et un projet dans le secteur de l'eau), deux la note « insatisfaisant » (un projet d'aéroport et un projet sur l'eau) et un la note « mauvais » (un projet agro-industriel).



Les principaux facteurs qui ont conduit à l'obtention d'un TRI ex post inférieur au TRI ex ante diffèrent selon que les projets relèvent de secteurs concurrentiels ou de secteurs publics réglementés. Dans le premier cas, la diminution du TRI s'explique principalement par des volumes de vente ou des prix inférieurs aux prévisions ou par des coûts supérieurs aux prévisions, le décalage étant souvent lié à une dégradation de la situation économique, aux évolutions des marchés internationaux de certains produits ou à des fluctuations monétaires. Les promoteurs compétents ont généralement pu faire face à cette conjoncture défavorable en adaptant leurs stratégies commerciales.

Dans le cas de certains projets du secteur public (les projets d'adduction d'eau et d'aéroport par exemple), le manque de rentabilité s'explique principalement par l'application de tarifs beaucoup trop bas. Pour l'ensemble des projets, la nécessité de relever les tarifs avait été soulignée dès l'instruction, et les augmentations tarifaires faisaient partie des conditions spécifiques des contrats de financement. Toutefois, cette demande de la Banque n'a pas toujours été suivie d'effet, et dans le cas d'un projet sur l'eau, les tarifs ont même diminué en termes réels par rapport à leur niveau au moment de l'instruction. Ce non-respect de conditions spécifiques de la part de certains promoteurs aurait dû amener la Banque à faire les rappels nécessaires non seulement auprès des promoteurs, mais aussi au niveau politique approprié lorsque le respect des conditions de prêt dépend de facteurs qui échappent au contrôle des emprunteurs (augmentations tarifaires ou réformes sectorielles par exemple).

3.2.2 Viabilité économique

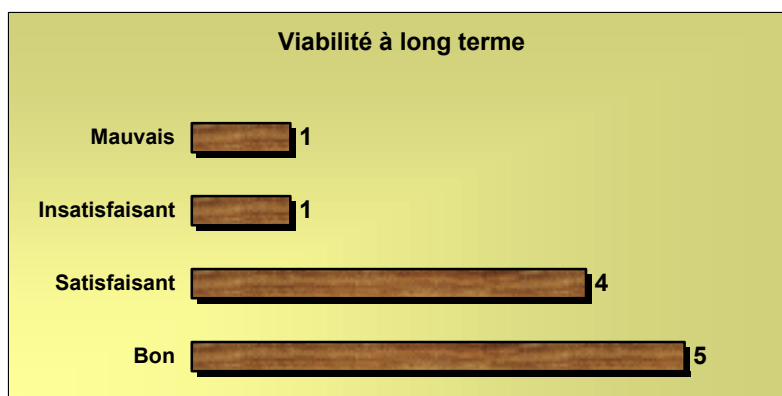
Les TRE (taux de rentabilité économique) ex ante, qui ont été calculés pour sept projets, varient entre 8 et 13 %. Pour l'un des projets (centrale électrique), la Banque n'a pas calculé de TRE et mais a évalué la justification économique de l'opération au moyen d'une analyse coût-efficacité (en comparant le coût de l'électricité retenu pour le projet avec la solution alternative la plus favorable, pour des taux d'actualisation de 5 % et 10%). Pour un projet d'aéroport dont la Banque a calculé le TRE ex post, le taux ressort à -2 %, contre un TRE ex ante de 10 %. Cet écart s'explique, d'une part, par le fait que les prévisions de trafic ne se sont pas matérialisées, et d'autre part, par la nature des hypothèses retenues pour l'analyse.

3.2.3 Conclusion

Les projets évalués se caractérisent par des taux de rentabilité financière et économique ex post très variables. Certains investissements dégagent une rentabilité élevée, tandis que d'autres sont des échecs manifestes. Cela signifie que les projets comportent des risques élevés et que leur rentabilité doit en conséquence être analysée en détail ex ante.

3.3 Viabilité à long terme des projets

Pour le critère de viabilité à long terme, cinq projets obtiennent la note « bon », quatre la note « satisfaisant », un la note « insatisfaisant et un la note « mauvais ».



Pour la plupart des projets notés comme satisfaisants ou bons, ce sont les capacités de gestion qui sont les principaux garants de la viabilité à long terme. S'agissant des projets menés dans des secteurs ouverts à la concurrence, comme ceux portant sur la fabrication de produits en acier ou dans le domaine de l'aquaculture, les opérations sont considérées comme viables car les gestionnaires ont su s'adapter aux évolutions du marché ou de l'environnement économique ou politique. Dans les autres cas (qui concernent des monopoles publics ou des marchés réglementés – électricité, eau et aéroport), les résultats satisfaisants obtenus au regard de la viabilité à long terme sont liés à la capacité technique à mettre en œuvre et exploiter le projet. Le succès de la restructuration du secteur de l'eau est pour beaucoup dans les résultats satisfaisants obtenus par l'un des projets d'adduction d'eau. Le projet d'aéroport aurait pu être mieux noté selon le critère de la viabilité à long terme si un organisme de gestion indépendant avait été créé – comme l'avait suggéré la BEI.

Le seul projet considéré comme insatisfaisant en termes de viabilité à long terme relevait de l'agro-industrie ; il a souffert de la dégradation des conditions du marché et de la situation économique. La forte dévaluation de la monnaie locale a eu des répercussions négatives sur les investissements spécifiquement financés par la BEI, même si, d'un autre côté, elle a été très profitable à la production principale de l'usine. En outre, des ingérences politiques ont plongé le projet dans une situation financière périlleuse. Après une privatisation difficile, l'entreprise a finalement été rachetée par une société privée et tourne maintenant au maximum de ses capacités.

Enfin, l'un des projets d'adduction d'eau a obtenu la note « mauvais » selon le critère de la viabilité à long terme, à cause de tarifs trop bas et d'une gestion déficiente qui ont conduit à des erreurs de gestion et à de sérieux problèmes d'entretien des installations. Les problèmes potentiels avaient été identifiés dès l'instruction, et il avait été suggéré de restructurer le secteur de l'eau, notamment en faisant participer le secteur privé à l'exploitation des installations. La réforme a néanmoins échoué. Le gouvernement a mis fin unilatéralement au contrat de concession qui le liait à la société privée, arguant du fait que certaines clauses contractuelles étaient mal rédigées et sources de contentieux. Cependant, d'autres raisons importantes sont entrées en jeu : les déficiences institutionnelles et financières de l'entreprise publique (en charge des infrastructures) et le manque d'enthousiasme du gouvernement et de certains membres du personnel à l'égard de la concession.

Les facteurs à l'origine des problèmes de viabilité rencontrés par les trois projets avaient été identifiés comme des risques potentiels dès l'instruction. Cependant, la Banque aurait peut-être dû prêter davantage d'attention à leur analyse et à leur suivi. Par exemple, l'impact de la dévaluation du FCFA sur les investissements aurait dû être réexaminé avant qu'il soit décidé de financer le projet. De même, la Banque aurait dû suivre le processus de réorganisation du secteur de l'eau plus attentivement, en concertation avec les autorités compétentes.

4 CONTRIBUTION FINANCIÈRE ET NON FINANCIÈRE DE LA BEI

4.1 CONTRIBUTION FINANCIÈRE

Élevée : 4	Significative : 5	Moyenne : 2	Faible : 0
------------	-------------------	-------------	------------

Les prêts de la BEI ont représenté entre 7 et 47 % du coût des projets dans l'échantillon évalué. Au final, la contribution de la Banque au financement du coût total des projets a été à peu près conforme aux estimations établies au moment de l'instruction, sauf pour le projet sur les télécommunications. Dans ce dernier cas, la capacité d'autofinancement de l'entreprise s'est révélée très éloignée des niveaux anticipés lors de l'instruction, conduisant à une réduction significative des besoins de financement externe. La part des financements de la BEI dans le coût total des projets est identique ou légèrement inférieure aux prévisions initiales dans huit cas, et supérieure dans trois cas. À plusieurs reprises, il est arrivé à la Banque d'accorder un prêt supérieur au montant prévu pour permettre au promoteur de financer les dépassements de coût de son projet, dus par exemple aux fluctuations des taux de change (lorsque les financements de la BEI étaient libellés en EUR et les coûts d'investissement en USD).

À l'exception d'un seul, tous les projets mis en œuvre par des autorités publiques ont été cofinancés exclusivement par des BMD ou des agences bilatérales de développement (ABD), en sus des dotations budgétaires nationales ou des apports de fonds propres. Pour les projets intégralement ou majoritairement détenus par des promoteurs privés, il a été possible de coupler les contributions des BMD et des ABD et des financements de banques commerciales.

L'accès aux ressources d'emprunt à long terme était généralement limité, avec toutefois des variations considérables d'un projet à l'autre. Pour quatre des projets évalués, la participation de la BEI a été cruciale, car sans elle, il aurait fallu différer le projet ou en restreindre la portée. Dans les six autres cas, le promoteur aurait pu se procurer des fonds auprès d'autres sources que la BEI, mais souvent à un coût sensiblement plus élevé. Le promoteur du projet sur les télécommunications a indiqué que les prêts de la BEI avaient joué un rôle essentiel, car cet investissement était considéré comme très risqué. Cependant, lorsqu'il est apparu par la suite que le projet était une grande réussite, les conditions de prêt de la BEI (y compris l'obligation de garantie) ont cessé d'être intéressantes pour le promoteur, qui disposait désormais de liquidités abondantes et de possibilités de financement plus nombreuses. C'est pourquoi il a décidé de rembourser le prêt par anticipation. Un autre projet mené sur la base d'un partenariat public-privé (le prêt sur capitaux à risques), dont la rémunération était composée pour moitié de dividendes d'actions, a été annulé. Dans ce cas, il s'est trouvé que le contrat avec le secteur public était très avantageux pour le projet, de sorte que le promoteur n'a plus souhaité partager les profits potentiels avec la BEI.

Les promoteurs de plusieurs opérations menées dans le secteur privé ont signalé que la participation de la BEI avait encouragé d'autres banques à cofinancer leur projet, en apportant un gage de qualité implicite qui a contribué à rassurer les autres bailleurs de fonds potentiels.

En règle générale, au moment où les projets ont été financés, les prêts de la Banque étaient assortis de conditions beaucoup plus favorables que les autres sources de financement comparables – qui, lorsqu'elles existaient, étaient difficilement accessibles. Aussi, pour neuf des 11 projets évalués, la valeur ajoutée financière apportée par la Banque a été jugée élevée ou significative. Dans cinq cas, la Banque a pu effectuer une comparaison détaillée avec les autres sources de financement disponibles, de laquelle il ressort qu'au moment où ils ont été signés, tous les prêts de la BEI étaient beaucoup moins chers que les autres options, grâce à la bonification d'intérêt principalement. Cependant, dans un cas, l'intervention de la BEI se serait révélée plus onéreuse si l'élément d'annulation de dette inclus dans la proposition de financement d'une autre BMD avait été pris en compte. L'octroi de financements libellés en monnaie locale (provenant de capitaux à risques) a été grandement apprécié par les clients, qui percevaient leur risque de change comme élevé.

Toutefois, dans plusieurs cas, la valeur ajoutée financière de la BEI a considérablement diminué au fil du temps et les taux de la Banque ont même fini par être plus chers que ceux d'autres instruments disponibles (prêts sur ressources propres). Ainsi, les prêts à taux fixe en devises consentis par la Banque ont cessé d'être intéressants du fait que les taux variables ont fortement diminué après la signature des contrats et que bon nombre de monnaies locales ont été dévaluées.

Sur les 11 projets évalués, huit ont bénéficié d'un prêt sur ressources propres de la BEI, assorti pour sept d'entre eux d'une bonification d'intérêt¹⁰. Dans quatre cas, l'utilisation de la bonification d'intérêt était libre, et dans les trois autres, il était stipulé qu'elle devait servir à financer des activités sociales ou liées au développement. Les sommes correspondantes ont été placées dans un fonds spécial dont le produit a servi à financer des activités de formation. L'évaluation a confirmé que ces activités avaient été utiles. Par exemple, l'un des projets a débouché sur la création d'un institut de formation ciblé sur les jeunes qui ont des besoins particuliers dans ce domaine (certains des participants sont chômeurs et n'ont aucun autre moyen d'acquérir une formation professionnelle). L'institut, qui est financé par les bonifications d'intérêt, les contributions de l'entreprise et les frais de participation des étudiants, devrait devenir financièrement autonome au bout de cinq ans. Dans le deuxième projet, la bonification a été utilisée pour former le personnel de l'entreprise. Il apparaît néanmoins que les sommes dépensées sont inférieures à la valeur de la bonification reçue et que les mesures de formation mises en œuvre restent très en deçà des besoins. Dans le troisième cas, il a été demandé au promoteur de mettre en place un fonds pour le financement d'études et d'infrastructures d'intérêt général contribuant au développement équilibré du secteur de l'aquaculture dans le pays (secteur dont relevait le projet). Plusieurs études ont déjà bénéficié d'un financement et ont notablement contribué au développement durable du secteur. Dans un autre cas, la création d'un fonds spécial destiné au financement de mesures environnementales avait été envisagée mais ne s'est pas concrétisée. Au final, on notera l'absence d'approche uniforme en matière d'emploi des bonifications d'intérêt.

4.2 CONTRIBUTION NON FINANCIÈRE DE LA BEI

Élevée : 3	Significative : 5	Sans objet : autres
------------	-------------------	---------------------

Certains projets (eau, télécommunications) ont été mis en œuvre dans le contexte d'une vaste réorganisation institutionnelle, qui a bénéficié d'un appui substantiel de certaines BMD. Comme cela a été indiqué précédemment, la Banque n'a pas participé à la préparation des réformes. Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'à l'inverse d'autres BMD, la BEI n'avait pas de ressources d'assistance technique à sa disposition pour mener de telles activités.

En général, la Banque est intervenue dès les premières phases de la préparation des projets. Dans trois des projets évalués, le promoteur était très compétent et l'intervention des experts de la Banque ne se justifiait pas. Malgré tout, dans les trois cas, les promoteurs ont apprécié que le concept du projet soit validé par les experts de la Banque.

Deux projets ont profité de l'expérience que les experts de la Banque ont acquise en matière de montage juridique et institutionnel de structures innovantes (sociétés à finalité spécifique) au travers d'opérations similaires menées dans d'autres pays.

¹⁰ Conformément à l'Article 235 de la Convention de Lomé, il n'a pas été accordé de bonification d'intérêt à un projet de télécommunications, dans la mesure où les actionnaires majoritaires de la société bénéficiaire étaient extérieurs à la région ACP.

Dans les six autres cas, les experts ont contribué à l'amélioration des projets. Il s'agissait d'opérations menées dans le secteur public ou, pour deux d'entre elles, mises en œuvre par des entreprises d'État. La Banque a apporté une valeur ajoutée significative à un projet d'aéroport. Elle a en effet demandé au promoteur de réaliser une étude (qu'elle a financée) sur la restructuration de l'aéroport dans le but de l'intégrer à une stratégie plus générale comprenant aussi un plan de développement du tourisme (principal secteur économique du pays). Un autre objectif de cette étude était de proposer la création d'une autorité aéroportuaire indépendante (au moment de l'instruction, l'aéroport était géré par une division administrative du ministère des Communications). L'étude a conduit à une redéfinition du projet (en termes d'emplacement, de taille, etc.). En outre, la Banque a exigé du promoteur qu'il lance un appel d'offres international pour recruter le consultant devant préparer le projet – ce qui a également été un facteur d'amélioration.

En ce qui concerne les deux projets dans le secteur de l'eau, la Banque a contribué à améliorer les investissements prévus. Pour l'un deux, en concertation avec les autres BMD participant au financement du projet, la Banque a convaincu le promoteur de ramener le projet à des dimensions plus raisonnables (en renonçant à certains investissements qui ne se justifiaient guère). Dans l'autre cas, elle a demandé au promoteur de faire réaliser par un consultant une étude sur l'état des nappes phréatiques et de mettre en place un système de suivi. Enfin, dans le cadre d'un projet de production d'électricité, la Banque a demandé au promoteur d'effectuer une étude sur la gestion de la demande, comme cela a été indiqué précédemment.

Enfin, pour plusieurs projets, les analyses préalables approfondies – sur les plans technique et économique – effectuées par la Banque lors de l'analyse des procédures de passation des marchés ou de l'examen des études d'impact sur l'environnement ont également été sources de valeur ajoutée. Dans deux cas, les rapports de fin de travaux établis par les experts de la Banque sont parvenus à la conclusion que l'intervention de la Banque avait permis de réduire les coûts (en rendant la procédure de passation des marchés plus efficace) ou d'améliorer les aspects environnementaux.

Globalement, l'évaluation confirme l'idée selon laquelle la BEI peut apporter une valeur ajoutée non financière substantielle aux pays les moins avancés, tels que les pays ACP, en intervenant dès les premières phases des projets et en aidant les promoteurs du secteur public en particulier à préparer et mettre en œuvre les projets.

Cette conclusion se trouve confirmée par la comparaison des résultats de la présente évaluation avec ceux des évaluations ex post effectuées par EV dans les pays de l'UE. En effet, il est rare que la BEI apporte une contribution non financière aux projets menés dans ces pays, qui n'est d'ailleurs pas demandée. La contribution non financière de la BEI a en outre été plus élevée dans les pays ACP que dans les pays partenaires méditerranéens, où la Banque a exercé ce type d'influence sur la moitié environ des projets évalués.

5 LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS PAR LA BEI

Note synthétique	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Mauvais
Ensemble	3	7	1	-
Instruction	6	4	1	-
Suivi	2	7	2	-

5.1 IDENTIFICATION ET SÉLECTION DES PROJETS

La BEI mène des activités de prêt dans les pays ACP depuis une quarantaine d'années. A ce titre, elle jouit d'une solide présence dans la région et a noué des relations étroites avec les gouvernements et d'autres organismes publics importants de la plupart des pays ACP. Même si les exercices de programmation ne sont pas toujours très détaillés, le personnel de la BEI est en général bien renseigné sur les programmes d'équipement planifiés dans le secteur public de ces pays. Ainsi, la Banque a pu identifier très tôt les projets évalués relevant du secteur public, soit au travers de ses contacts réguliers avec les autorités parce que ces projets étaient liés à d'autres investissements déjà financés par la Banque, soit parce qu'elle entretient des contacts réguliers avec d'autres co-bailleurs de fonds, comme la Banque mondiale. En intervenant à un stade précoce des projets, la Banque a apporté une contribution substantielle à plusieurs aspects importants comme la définition de la portée des projets, l'échelonnement des investissements ou les structures institutionnelles requises pour garantir la mise en œuvre et l'exploitation adéquates des projets (voir plus haut).

Dans le secteur privé, la Banque n'a pas suivi d'approche systématique pour identifier les projets. Les investissements planifiés sont généralement identifiés de manière ad hoc, souvent par le biais d'informations recueillies auprès des banques locales qui servent à l'intermédiation des prêts globaux de la BEI. Étant donné que le financement des investissements du secteur privé revêt une importance croissante pour la Banque (Comité de la Facilité d'investissement), celle-ci devrait adopter une approche plus systématique pour identifier les projets aptes à bénéficier d'un financement de la BEI.

5.2 INSTRUCTION DES PROJETS

Les projets font d'abord l'objet d'un examen informel qui met l'accent sur les critères d'admissibilité et sur le contexte de l'opération (environnement sectoriel et institutionnel, promoteurs, disponibilité des garanties lorsqu'elles sont demandées, etc.). Ensuite, l'équipe d'instruction interne procède à l'instruction détaillée du projet, le plus souvent en s'appuyant sur des études de faisabilité existantes ou des documents similaires relatifs au projet (études de marché, examens sectoriels, projections financières, etc.). Comme l'instruction s'appuie sur des études préexistantes, la BEI court le risque de ne pas analyser en détail certains aspects importants non traités dans ces études. Lors de l'instruction d'un projet agro-alimentaire par exemple, la Banque n'a pas accordé suffisamment d'attention à la possibilité qu'avaient les promoteurs du projet d'utiliser un système de prix de transfert pour réaliser leurs profits dans un environnement fiscal favorable (Monaco) plutôt que dans le pays ACP lui-même – ce qui a entraîné une perte substantielle d'avantages économiques et fiscaux pour ce dernier.

Deux remarques importantes doivent être faites à propos de l'instruction économique et financière des projets évalués : la variation du degré de détail des analyses effectuées pour déterminer la viabilité financière et économique des projets d'investissement individuels, et l'absence de valeurs de référence clairement définies pour justifier l'acceptation (ou le rejet) d'un projet. À quelques exceptions près, l'approche générale retenue par la Banque lors de l'instruction ex ante a consisté à déterminer les taux de rentabilité économique et financière sur la base d'une analyse coûts-avantages.

Pour les projets évalués, les taux de rentabilité interne (TRI) calculés par la Banque dans le cadre de l'analyse financière s'échelonnaient entre 1 et 21 %, niveaux considérés dans chaque cas comme suffisants pour accepter les projets. Jamais la Banque n'a utilisé de valeurs de référence¹¹ permettant d'étalonner le TRI obtenu, et il est souvent difficile de dire selon quels critères elle a jugé qu'un TRI était suffisant pour justifier l'acceptation du projet.

De même, pour les projets analysés selon une méthode de type coûts-avantages (sept projets sur 11), l'analyse économique a fait ressortir des taux de rentabilité économique (TRE) compris entre 8 % et plus de 13 %. La Banque n'a pas cherché à calculer le coût d'opportunité du capital pour le pays concerné, qui aurait fourni une valeur de référence¹². Ici encore, dans bien des cas, on voit mal ce qui a permis à la Banque de penser que le TRE estimé était suffisant et le projet acceptable d'un point de vue économique.

Il est important de souligner à ce stade que la méthode suivie pour l'instruction financière et économique des projets est souvent difficile à saisir et que les valeurs de référence qui doivent être établies pour chaque projet en fonction du coût du financement et du coût d'opportunité du capital pour le pays concerné et qui ont servi de critères d'acceptation ou de refus, ne sont pas définies.

Il s'écoule souvent beaucoup de temps entre l'identification des projets par la BEI, l'approbation des prêts puis la signature effective des contrats de financement ou le décaissement des fonds, et ce pour des raisons qui échappent généralement au contrôle de la BEI. Par exemple, avant de pouvoir signer les contrats de financement ou lancer la mise en œuvre d'un projet, il faut obtenir certaines autorisations – permis (de construire ou environnemental par exemple), licences (commerciales ou industrielles par exemple) ou autres autorisations gouvernementales (affectations budgétaires, avis juridique, etc.), qui peuvent nécessiter des démarches bureaucratiques fastidieuses. Du fait de cette lourdeur administrative, un nombre important de projets identifiés sont abandonnés avant même que le Conseil ait exprimé sa décision.

¹¹ A partir du plan de financement anticipé du projet, il n'est pas difficile de calculer le coût réel moyen pondéré du financement du projet.

¹² Pour les pays ACP qui ont accès aux marchés internationaux de capitaux, ce taux serait de l'ordre de 3 à 5 % en termes réels.

Ainsi, plus de 10 % des projets individuels approuvés par le Conseil de la BEI sont annulés avant d'être signés, et environ 9 % des prêts signés sont annulés avant que les fonds soient décaissés (voir paragraphe 3.2 de l'Annexe 1 pour de plus amples détails).

Ces annulations ont un coût pour la Banque. Pour en limiter l'ampleur, celle-ci pourrait envisager d'appliquer des frais d'instruction.

5.3 SUIVI

Jusqu'à présent, le suivi de la mise en œuvre matérielle et financière des projets n'a pas constitué une priorité de la BEI. La Banque n'entreprend souvent ce type d'activité que dans le contexte de l'instruction de nouveaux prêts. Aussi le respect des conditions de prêt et des engagements particuliers figurant dans les contrats de financement de la BEI n'a-t-il pas toujours fait l'objet d'un suivi approprié. Ainsi, pour deux projets, certaines conditions du prêt n'ont pas été satisfaites (notamment l'utilisation de fioul à faible teneur en soufre et l'augmentation des tarifs). S'agissant d'un autre projet, la Banque n'a jamais reçu les informations nécessaires à l'élaboration du rapport d'achèvement des travaux. Ces manquements transparaissent dans les résultats de l'exercice d'évaluation.

La Banque ayant récemment recruté des chargés de suivi pour chacune des divisions responsables des prêts aux pays ACP, le suivi des opérations devrait s'améliorer, mais il n'est pas attendu de résultats concrets avant 2006.

6 ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

6.1 STRATÉGIES ET POLITIQUES DE LA BANQUE / SÉLECTION DES PROJETS / PERTINENCE

La stratégie de la Banque est clairement définie dans les textes des Conventions successives, qui décrivent également les aspects liés aux procédures.

La présente évaluation a mis en évidence les paramètres clés dont doit tenir compte la Banque pour gérer les ressources couvertes par son mandat :

- un nombre de pays élevé (68 pays ACP)
- un environnement économique complexe
- une dispersion sectorielle importante¹³
- des différences sensibles dans la qualité des promoteurs (notamment entre promoteurs publics et promoteurs privés)
- l'utilisation de deux types de ressources pratiquement équivalentes en volume, mais présentant des caractéristiques différentes, notamment en termes de sûreté
- et comme résultante, la variété croissante des produits financiers disponibles.

¹³ Voir l'Art. 236 de la Convention de Lomé, qui recense l'industrie, l'agro-industrie, le tourisme, les mines, l'énergie, les transports et les télécommunications.

Grâce à l'assouplissement progressif des procédures de programmation, la Banque dispose d'une plus grande latitude quant aux projets qu'elle peut choisir pour atteindre ses objectifs quantitatifs en matière de prêt. Pour être admissible à un financement de la BEI et donc être considéré comme « pertinent » au regard du premier pilier du concept de valeur ajoutée de la Banque, un projet doit concerner l'un des principaux secteurs économiques répertoriés par la Convention de Lomé et inclus dans les programmes indicatifs nationaux. En vertu de cette approche généraliste, il suffit à la Banque de sélectionner une poignée de projets de grande dimension dans les secteurs concernés pour atteindre ses objectifs quantitatifs de façon rentable. L'assouplissement de la programmation aidant, la BEI a tendance à accorder des prêts de plus en plus importants aux projets menés dans les pays dont le climat d'investissement est le plus favorable (par exemple, des projets portant sur les infrastructures de base dans des économies relativement avancées). Pour maximiser la valeur ajoutée que peut apporter la BEI au travers de ses opérations de prêt dans les pays ACP, il serait bon que les objectifs de développement généraux des mandats de prêt extérieur soient définis de manière plus étroite et explicités dans une stratégie de prêt dont la finalité serait de sélectionner les projets les mieux à même de bénéficier de la valeur ajoutée apportée par la Banque.

Les observations effectuées au cours de la présente évaluation soulignent l'extrême diversité des opérations, qui n'est pas toujours explicitement justifiée. À l'avenir, il sera donc important de définir un minimum de lignes directrices, non seulement sur les produits financiers disponibles et leurs caractéristiques, mais aussi sur la répartition géographique et sectorielle des projets. L'adoption d'une approche plus ciblée de ce type devra être débattue avec la Commission de l'UE, les pays concernés et les autres parties prenantes. Le Comité de la Facilité d'investissement pourrait offrir une plate-forme appropriée pour présenter les stratégies ex ante et examiner régulièrement leurs résultats. La BEI serait alors en mesure de maximiser sa valeur ajoutée au titre du premier pilier, en sélectionnant les projets qui contribuent le plus à la réalisation des objectifs prioritaires clairement définis de l'UE.

6.2 QUALITÉ DES PROJETS (EFFICACITÉ/EFFICIENCE/VIABILITÉ À LONG TERME)

La cause principale – et de loin – des contre-performances enregistrées par certains projets sur le plan de la mise en oeuvre et de l'efficacité opérationnelle réside dans les piètres capacités de gestion du promoteur. Ce constat, qui vaut essentiellement pour les projets du secteur public, appelle à la nécessité :

- a) d'analyser le contexte institutionnel et sectoriel de manière plus approfondie lors de l'instruction,
- b) d'incorporer dans les contrats de financement des clauses appropriées concernant les mesures de renforcement institutionnel nécessaires (création d'unités de mise en oeuvre des projets avec les fonds d'assistance technique par exemple) et d'autres mesures telles que des réformes sectorielles, des augmentations tarifaires, etc., et
- c) de suivre et contrôler plus attentivement la mise en oeuvre des clauses incluses dans les contrats de financement.

C'est au regard de ce dernier point que les lacunes sont les plus criantes¹⁴. La BEI doit être prête à sanctionner le non-respect de ces clauses au moyen de mesures appropriées, qui pourraient aller jusqu'à l'annulation du crédit ou au constat de rupture de contrat et à la demande de remboursement du prêt.

Autre observation fondamentale de l'évaluation, les performances financières des projets menés dans des secteurs concurrentiels ont souvent été très sensibles aux évolutions des marchés et à d'autres variations des paramètres fondamentaux de l'économie (variation des prix intérieurs suite aux fluctuations du taux de change, forte élasticité de la demande par rapport aux prix, due aux faibles capacités de paiement de la population locale, modification de la politique de l'UE en matière de prix du sucre, etc.) et, de ce fait, n'ont pas été aussi bonnes que prévu, avec des TRI ex post inférieurs aux TRI ex ante. Au vu des résultats, il est possible d'améliorer l'analyse économique ex ante en la fondant sur des critères d'efficacité propres à faire ressortir la vulnérabilité financière des projets. Les projets qui ne sont pas viables financièrement dans un environnement économique en voie de libéralisation ne peuvent pas être viables économiquement. De tels projets ne passeraient donc pas le test d'une analyse économique rigoureuse.

6.3 CONTRIBUTION FINANCIÈRE ET NON FINANCIÈRE DE LA BEI

Les prêts de la BEI dans les pays ACP sont généralement moins onéreux et assortis d'échéances plus longues (en termes de périodes de différé de remboursement et d'amortissement) que les autres sources de financement. Dans la mesure où il existe peu de prêts offrant les mêmes conditions, il est généralement difficile de quantifier la valeur ajoutée des prêts de la BEI pour les emprunteurs. Néanmoins, la plupart des prêts sur ressources propres de la BEI bénéficiaient d'une bonification d'intérêt allant jusqu'à 4 %, qu'il est facile de quantifier. Aucune règle uniforme n'a été élaborée pour encadrer l'utilisation de la bonification. Dans le cas de certains projets, celle-ci a été affectée à un usage spécifique (création de fonds pour la formation, assistance technique, études, etc.), mais le plus souvent, elle a été accordée à l'emprunteur sans prescription quant à son emploi. Ce point devrait être analysé plus en détail dans l'évaluation des prêts globaux dans les pays ACP.

La contribution non financière de la Banque a été très significative, même en l'absence d'aides non remboursables pour l'assistance technique. Cette contribution peut et doit encore être renforcée si la Banque souhaite apporter son soutien à des projets du secteur public moins aboutis, en particulier des projets importants pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (dans le secteur de l'eau et de l'assainissement par exemple). Cet objectif passe par l'identification de ressources adéquates.

¹⁴ Pour citer un exemple extrême, celui d'un projet sur l'eau, les augmentations tarifaires incluses dans le contrat de financement de la BEI en tant que conditions de prêt n'ont jamais été mises en œuvre et, de ce fait, la compagnie des eaux est devenue insolvable.

6.4 GESTION DU CYCLE DES PROJETS

Deux faiblesses relatives ont été relevées au niveau de la participation du personnel de la Banque aux opérations :

- le travail consacré à l'identification et à l'instruction n'est pas toujours rétribué compte tenu du pourcentage relativement élevé d'annulations ;
- le suivi des opérations est parfois insuffisant.

Ces faiblesses pourraient être corrigées par des mesures appropriées.

Enfin, la Banque devra s'efforcer d'adopter une approche plus uniforme en ce qui concerne l'évaluation de la viabilité financière et économique des projets et les règles de décision.

Annexe 1 – Rapport spécial sur les activités de la BEI au titre de la Convention de LOMÉ IV

Évaluation des opérations individuelles et des prêts globaux effectués dans les pays ACP

**Rapport spécial sur les activités
de la BEI au titre de la
Convention de Lomé IV :**

Guy BERMAN



Table des matières

1.	Les Conventions entre l'Europe et les pays en développement	2
1.1.	Contexte	2
1.2.	Principes fondamentaux des Conventions	2
1.3.	Caractéristiques particulières de Lomé IV	3
1.4.	Changements introduits par l'Accord de Cotonou	4
2.	Le rôle de la Banque sous Lomé IV	
2.1.	Contexte et principes	4
2.2.	La Banque et la stratégie de développement	5
2.3.	Instruments financiers prévus par Lomé IV	6
2.4.	Différences par rapport à Lomé III	8
2.5.	Changements importants introduits par Cotonou	8
3.	Les stratégies de mise en œuvre de la Banque	9
3.1.	Programmation et sélection des projets	9
3.2.	Financements octroyés au titre de Lomé IV	11
3.3.	Répartition par secteur et dimension des projets	12
3.4.	Répartition géographique et ventilation entre ressources propres et capitaux à risques	13
4.	Produits financiers proposés par la Banque	17
4.1.	Modalités de financement	17
4.2.	Bonifications d'intérêt appliquées aux prêts sur ressources propres	18
4.3.	Taux d'intérêt	20
4.4.	Prises de participation	21
5.	Coopération	21
5.1.	Avec la Commission	21
5.2.	Avec la Banque mondiale	22
5.3.	Avec d'autres institutions financières	23
<i>Annexes</i>		
<i>Annexe I</i>	<i>Liste des pays signataires de chaque Convention</i>	<i>24</i>
<i>Annexe II</i>	<i>Les FED successifs et les enveloppes gérées par la BEI</i>	<i>25</i>
<i>Annexe III</i>	<i>Mandats, engagements, signatures et décaissements sous Lomé IV, ressources propres et capitaux à risques</i>	<i>27</i>

1 LES CONVENTIONS ENTRE L'EUROPE ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

1.1 Contexte

La coopération avec certains pays ou territoires en développement a toujours constitué un volet important de l'action européenne (à l'époque de la CEE, de la CECA puis des Communautés européennes et de l'Union européenne).

Ce fait remonte à la fondation même de la CEE : la quatrième partie du Traité de Rome de 1957 établissait un accord « d'association » pour les 'colonies' françaises, belges et italiennes¹⁵, défini plus en détail ultérieurement dans une convention d'application. Après l'accession à l'indépendance des pays membres de l'AOF et de l'AEF¹⁶, les Conventions de Yaoundé ont maintenu le lien entre la CEE et ces pays, aujourd'hui connus sous le nom de « EAMA »¹⁷, (Yaoundé I : 1963 ; Yaoundé II : 1969). Après l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE, les accords ont été étendus aux anciennes colonies britanniques¹⁸. C'est alors qu'a été instituée la série des Conventions de Lomé entre la CEE et les pays « ACP » – comme on les appellerait désormais – chacune d'une durée de cinq ans (Lomé I : 1975 ; Lomé II : 1980 ; Lomé III : 1985 ; Lomé IV : 1990 ; Lomé IV bis 1995). Enfin, l'Accord de Cotonou signé en 2000 continue de promouvoir les objectifs de coopération de l'Union.

La liste des pays signataires s'est allongée à chaque occasion – avec l'arrivée, du côté de la CEE, de nouveaux États membres, et du côté des pays ACP, de nouveaux États indépendants (Zimbabwe, Namibie, etc.), des anciennes colonies des nouveaux États membres (Mozambique, etc.) et d'autres pays (Haïti et République dominicaine). L'annexe I dresse la liste détaillée des pays partenaires de chaque convention.

1.2 Principes fondamentaux des Conventions

Les principes fondamentaux ont bien évidemment évolué au fil des conventions. En voici, dans les grandes lignes, la teneur :

1. Dès le départ, les pays partenaires ont reçu une aide financière substantielle par le biais des Fonds européens de développement (FED) associés à chaque convention. D'après la CEE, les montants successifs ont fortement augmenté au fil du temps (voir annexe II) ; de leur côté, les pays ACP considèrent que la croissance de l'aide est restée en deçà de la croissance démographique et de l'inflation. Fait inhabituel, les FED ne font pas partie du budget de la CEE/UE mais sont financés directement par les États membres sur la base de critères de répartition fixés pour chaque convention (dans le document connu sous le nom de « Règlement financier du FED », qui régit

¹⁵ Voir la liste complète des pays signataires de chaque convention à l'Annexe I.

¹⁶ Afrique occidentale française et Afrique équatoriale française.

¹⁷ États africains et malgache associés.

¹⁸ A l'exclusion de celles qui avaient obtenu l'indépendance avant 1957, comme l'Inde et le Pakistan.

par ailleurs un grand nombre des procédures relatives à l'utilisation des fonds) et ratifiés par chaque État membre.

2. La BEI intervient dans la distribution de l'aide depuis Yaoundé (1963) : en utilisant une partie des fonds du FED (prêts spéciaux puis, ultérieurement, capitaux à risques) ou en octroyant des financements complémentaires (prêts sur ses ressources propres).
3. L'aide se distingue par son caractère pluriannuel – lié à la durée des conventions, de cinq ans ou plus – et par la garantie que les sommes seront décaissées – ce qui suppose l'existence d'une capacité d'absorption adéquate dans les pays bénéficiaires ; en contrepartie, à quelques exceptions près, les fonds du FED peuvent être utilisés pendant une période illimitée.
4. Depuis Lomé (1975), les conventions comportent un aspect commercial, qui revêt trois dimensions :
 - L'ouverture des marchés de la CEE aux produits des pays ACP, qui se voient appliquer des droits de douane réduits ;
 - L'application à certains produits (sucre, viande, bananes, rhum, etc.) d'un prix garanti bien supérieur aux cours mondiaux du marché ;
 - Le mécanisme Stabex, qui garantit aux pays des recettes stables même en cas de baisse du cours mondial des produits couverts (cacao, café, arachide, etc.).

Dans le cadre de Lomé II, un système identique au Stabex a été introduit pour les produits miniers (le mécanisme Sysmin).

5. Par ailleurs, le principe d'égalité entre les partenaires est formellement reconnu depuis Lomé I, ce qui signifie que chaque pays ACP est en droit de définir ses propres priorités politiques et ses projets de manière parfaitement autonome. Ce principe s'incarne dans les « programmes indicatifs nationaux », définis conjointement au début de chaque convention ou protocole.

1.3 Caractéristiques particulières de Lomé IV

La Convention de Lomé IV a repris la plupart des dispositions des conventions antérieures, qu'elle a complétées par trois innovations fondamentales :

- une dimension politique importante, caractérisée par la promotion des droits de la personne, de la démocratie et du rôle des femmes ;
- l'introduction de la notion de protection de l'environnement et une insistance beaucoup plus marquée sur le rôle du secteur privé ;
- l'importance attachée à l'ajustement structurel, qui se traduit par la mise en place de mécanismes de soutien spécifiques et, si nécessaire, l'imposition de conditions macroéconomiques.

Signée pour une période de dix ans, la Convention de Lomé IV était accompagnée d'un protocole financier fixant l'enveloppe de l'aide pour les cinq premières années (1990-1995). Par la suite, il a été décidé de procéder à un examen à mi-parcours et d'élaborer un deuxième protocole financier couvrant la période 1996-2000. Les deux documents ont été signés à Maurice en 1995. L'examen à mi-parcours a renforcé la dimension politique et introduit la possibilité de suspendre l'aide aux pays en cas d'infraction grave.

1.4 Changements introduits par l'Accord de Cotonou

Signé le 23 juin 2000 dans la capitale économique du Bénin, l'Accord de Cotonou a introduit des changements beaucoup plus profonds que ne l'avaient fait les Conventions de Lomé successives. Ces changements portent essentiellement sur les points suivants :

1. Les objectifs prioritaires ont été modifiés : il s'agit désormais de combattre la pauvreté et d'intégrer les pays ACP dans l'économie mondiale en libéralisant les échanges (les principaux objectifs de Lomé IV étaient le développement économique, culturel et social des pays ACP).
2. L'approche retenue est devenue plus globale, reconnaissant que le développement passe par l'adoption d'un cadre multidimensionnel cohérent qui couvre les aspects politiques (coopération régionale, primauté de l'état de droit, stabilité et sécurité des personnes et des transactions, etc.), économiques (développement du secteur privé, réformes structurelles et sectorielles) sociaux (éducation des jeunes, égalité des chances), culturels et environnementaux, et qui respecte les caractéristiques propres de chaque pays.
3. L'Accord prévoit la suppression de plusieurs mécanismes préférentiels après 2007 (notamment le système de prix garantis et les mécanismes Stabex et Sysmin). Cette décision répond en particulier à une demande de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces mécanismes devraient être progressivement remplacés par des Accords de partenariat économique (APE).
4. L'aide de la Commission n'est plus systématique et dépend désormais des performances (sur les plans des réformes institutionnelles, de l'utilisation des ressources, de la lutte contre la pauvreté, des mesures de développement durable, etc.). Chaque pays dispose d'une enveloppe d'aide programmée, basée sur une stratégie de coopération nationale (SCN).
5. Les populations concernées doivent être informées et consultées afin d'accroître la participation des acteurs économiques, sociaux et associatifs locaux à la mise en œuvre des projets.
6. Un « dialogue politique » est prévu sur toutes les questions d'intérêt mutuel, au niveau national ou régional comme à celui du groupe ACP. Des procédures sont instituées en cas de violation des droits de l'homme ou de corruption, notamment la suspension de l'aide.

L'Accord de Cotonou a été signé pour une période de 20 ans, avec renouvellement du protocole financier tous les cinq ans.

2 LE RÔLE DE LA BANQUE SOUS LOMÉ IV

2.1 Contexte et principes

Depuis la Convention de Yaoundé, dont elle avait reçu le mandat d'administrer les prêts spéciaux, la BEI a joué un rôle dans toute les conventions. Au fil des opérations qu'elle a menées depuis 1963 et de ses nombreuses discussions avec la Commission et les États

membres, ses attributions se sont peu à peu précisées, et le constat s'est imposé qu'elle pouvait soutenir la coopération CEE-ACP à deux niveaux :

- au niveau des produits financiers : opérations de prêt, structures financières complexes, et opérations de quasi-fonds propres en particulier ;
- au niveau sectoriel : la Banque octroie des prêts à l'industrie et aux « infrastructures viables » – c'est-à-dire les infrastructures qui perçoivent des recettes directes au titre des services fournis (électricité, télécommunications, chemin de fer et approvisionnement en eau). Le principe sous-jacent est que les investissements financés par les prêts doivent générer des recettes suffisantes pour garantir le remboursement de la dette.

Ce constat ayant été fait, une ligne de démarcation opérationnelle s'est progressivement dessinée entre la Commission et la Banque, la première se concentrant de plus en plus sur les secteurs sociaux, l'éducation, l'agriculture, etc. Il y a cependant eu plusieurs exceptions : par exemple, à partir de Lomé II, la Commission a accordé des prêts à des entreprises publiques et privées dans le cadre du Sysmin.

A partir de la Convention de Yaoundé, la Banque s'est également vue confier la responsabilité d'accorder des prêts aux pays ACP sur ses ressources propres, avec la garantie des États membres¹⁹. Cela a permis d'accroître considérablement les transferts financiers du FED (dont on trouvera les montants à l'annexe II). Il faut souligner, surtout, que le coût supporté par les États membres était négligeable puisqu'il se limitait aux appels de garantie de la Banque. Dans les faits, ces appels de garantie ont porté sur de faibles montants²⁰ et ont toujours été motivés par des raisons politiques (Zaïre, Nigeria, etc. ; par exemple, depuis 1990, le montant annuel appelé n'a pas jamais dépassé 32 millions d'EUR, et la moyenne sur 10 ans (1995-2004) s'est établie à un peu moins de 20 millions d'EUR).

2.2 La Banque et la stratégie de développement

On s'est beaucoup interrogé, dans le monde entier, sur les moyens les plus efficaces de contribuer au progrès dans les pays en développement. Voici, en résumé, les principales théories mises en avant :

- la théorie des effets de retombée : tous les investissements contribuent à accroître la richesse d'un pays et, par effet de retombée, finissent par profiter à la population locale entière ;

¹⁹ Cette garantie s'applique à tous les prêts et couvre tous les risques (politiques, commerciaux, liés aux performances des projets, etc. ; contrairement à ce qui est prévu pour d'autres zones géographiques, aucune distinction n'est faite) ; dans le cadre de Lomé IV et IV bis, la garantie couvrait 75 % au maximum du total des crédits accordés par la Banque au titre de l'ensemble de ses contrats de prêt.

²⁰ Notamment parce que la Banque a décidé de suspendre ses prêts et ses décaissements aux pays n'ayant pas honoré leurs obligations de remboursement.

- l'approche programmatique : les investissements doivent être incorporés à des programmes dont toutes les composantes visent la réalisation d'objectifs spécifiques (généralement définis selon la méthode du cadre logique) ;
- l'ajustement structurel : le développement passe avant toute chose par la mise en place d'un cadre macroéconomique (néolibéral en général) ;
- la réduction de la dette, qui constitue un fardeau 'intolérable' pour les pays en développement et un frein à tout progrès.

La Banque a participé à presque tous les débats qui ont eu lieu sur ces questions, notamment à la Banque mondiale – l'institution à la pointe des travaux analytiques dans ce domaine – et à la Commission, qui a pris des initiatives importantes, notamment en matière d'endettement.

À l'issue de ces discussions, la Banque a conservé les instruments financiers et les moyens d'action dont elle disposait jusqu'alors ; en effet les instruments prévus par Lomé IV étaient pratiquement les mêmes que ceux mis en œuvre par le passé, les nouveaux instruments (PPTE, aide à l'ajustement structurel, Sysmin) étant tous réservés à la Commission²¹. La seule exception (mineure) concerne le risque de change : devant les fortes pressions exercées par les pays ACP, qui avaient eu à subir de nombreuses dévaluations, un mécanisme spécifique a été introduit pour couvrir ce risque (voir section 2.4).

2.3 Instruments financiers prévus par Lomé IV

Les instruments financiers peuvent être classifiés selon trois critères :

- par source de fonds ;
- par bénéficiaire ;
- selon les modalités de distribution des fonds.

Le premier type de classement est le plus courant. Il permet de distinguer deux catégories :

- les opérations sur ressources propres, que la BEI finance sur ses fonds propres ou à l'aide d'emprunts qu'elle contracte sur le marché, profitant des conditions découlant de sa notation AAA ;
- les opérations sur capitaux à risques, financées par les États membres via le FED.

La deuxième approche met l'accent sur les emprunteurs potentiels²². Selon ce critère, les différentes formes d'intervention de la Banque sont les suivantes :

²¹ L'Article 1^{er} du Protocole financier l'énonce clairement : « La Banque gère les prêts accordés sur ses ressources propres, y compris les bonifications d'intérêts, ainsi que les capitaux à risque. Tous les autres moyens de financement au titre de la Convention sont gérés par la Commission ».

²² Selon les modalités énoncées à l'article 234 de la Convention.

- opérations individuelles directes menées avec un promoteur mettant en œuvre un projet unique ;
- opérations individuelles indirectes portant sur un projet unique, menées avec l'État concerné ou une institution intermédiaire qui, après avoir signé le contrat, rétrocèdera les fonds au promoteur ;
- opérations globales menées avec des institutions intermédiaires, qui distribuent les fonds reçus à un nombre supérieur de bénéficiaires finals ;
- opérations groupées couvrant plusieurs projets (connus au moment de l'instruction, ou non connus mais s'inscrivant dans une catégorie prédéfinie). Dans la pratique, la Banque utilise cette approche pour pouvoir déléguer au Comité de direction la procédure d'approbation d'opérations de dimension intermédiaire (normalement entre 0,5 million et 2 millions d'EUR).

La Banque peut prêter aux entreprises privées, publiques ou semi-publiques, aux administrations publiques, aux établissements publics commerciaux et non commerciaux, etc.

La troisième classification, basée sur le type d'instrument de financement, comprend essentiellement les catégories suivantes :

- prêts ordinaires sur les ressources propres de la BEI, assortis de modalités fixes (période de remboursement, période de différé et taux d'intérêt). Ces prêts bénéficient d'une bonification d'intérêt de 4 %, avec toutefois une exception dans le cas de Lomé IV bis (voir section 2.4). Appliqué au taux, le terme « modalités fixes » désigne un taux fixé par contrat ou un taux lié par une relation fixe à un indice de référence extérieur au projet (LIBOR, EURIBOR, etc.) ;
- prêts sur capitaux à risques assortis de modalités fixes (période de remboursement, période de différé et taux d'intérêt). Ces modalités sont « généralement » plus favorables que celles qui s'appliquent aux prêts sur ressources propres de la Banque, et les taux d'intérêt (toujours fixés dans le contrat) sont inférieurs à 3 % (sous Lomé IV bis, ce plafond ne s'applique qu'aux prêts au secteur public) ;
- prêts conditionnels sur capitaux à risques, dont certains paramètres sont liés à la réussite du projet. Ces paramètres variables – non spécifiés au démarrage – se sont révélés particulièrement nombreux dans les faits :
 - la période de remboursement, qui peut être prolongée lorsque les conditions d'exploitation ont été difficiles certaines années ;
 - le taux d'intérêt, qui peut être partiellement lié aux dividendes distribués ou au taux de rentabilité des capitaux propres ;
 - les montants remboursables, qui peuvent être liés aux variations du taux de change de la monnaie locale, ou, dans le cas de prêts servant à financer des prises de participation, aux dividendes perçus ou au produit de la vente des actions ;
- prêts subordonnés sur capitaux à risques, dont les modalités de remboursement relèvent de trois grands cas de figure :
 - remboursement lié aux remboursements antérieurs des autres échéances ;

- pour les prêts globaux, remboursement lié au montant des prêts secondaires qui a été remboursé ;
- pour les études de faisabilité, le remboursement n'intervient que si le projet étudié est effectivement mis en œuvre ;
- prises de participation directes dans des sociétés. Ces opérations sont effectuées par la Banque pour le compte de la Communauté.

2.4 Différences par rapport à Lomé III

Comme cela a déjà été indiqué, du point de vue de la Banque, Lomé IV n'a introduit que des changements très mineurs par rapport aux autres Conventions :

- La bonification d'intérêt appliquée aux prêts sur ressources propres de la BEI a été portée de 3 à 4 %, le taux final s'échelonnant entre 3 et 6 % (contre 5 à 8 % sous Lomé III). Le taux de référence est le taux EUR, et non plus un « cocktail » de taux de la BEI.
- Désormais, la bonification est accordée automatiquement et sans restriction, ce qui signifie que le secteur pétrolier n'est plus exclu. Néanmoins, aux termes de Lomé IV bis, les promoteurs extérieurs à la zone ACP ou dont la majorité des actionnaires est extérieure à la zone ACP ne sont plus admissibles à cette bonification.
- Les prêts sur ressources propres de la BEI peuvent désormais être libellés dans une monnaie unique (à la demande du promoteur), et non plus dans un « cocktail » de monnaies susceptibles de varier à chaque décaissement. La bonification continue d'être basée sur les taux EUR, mais comme le minimum de 3 % s'applique au montant dans la monnaie demandée, la bonification peut, dans certains cas, tomber en dessous de 4 %.
- S'agissant des opérations sur capitaux à risques, la CEE peut assumer le risque de change dans sa totalité (pour les prises de participation directes ou indirectes) ou à hauteur de 50 % (en moyenne, pour les prêts aux PME).

2.5 Changements importants introduits par Cotonou

Les changements introduits par l'Accord de Cotonou ont eu des implications encore plus importantes pour la Banque que pour la Commission (voir section 1.4) :

- toutes les opérations sur capitaux à risques et les bonifications d'intérêt ont été regroupées sous l'intitulé « Facilité d'investissement », ou FI ;
- l'accent a été mis sur le secteur privé et les conditions du marché. Ainsi :
 - les apports de ressources ne doivent pas créer de distorsions ;
 - plus particulièrement, les bonifications d'intérêt sont devenues l'exception plutôt que la règle²³, un changement qui a pour objectif :

²³ Ces bonifications sont maintenant réservées aux projets d'infrastructure menés dans les pays les plus pauvres et aux projets de restructuration, et leur montant est plafonné (à 5 % des ressources – soit 85 millions d'EUR pour les cinq premières années de Cotonou – contre 370 millions d'EUR sous Lomé IV

- de faciliter le développement des réseaux financiers locaux ;
- et d'éviter que des ressources soient affectées à des projets sous-optimaux²⁴ ;
- enfin, la gamme de produits disponibles a été encore élargie – nouvelles formes d'opérations en quasi-fonds propres - mais aussi assistance technique, aides non remboursables, garanties, etc.

Enfin et surtout, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou, toutes les opérations sont régies par un même principe directeur, permettre à la FI de maintenir son équilibre financier dans le temps. Ainsi, les recettes, y compris les bénéfices substantiels générés par les projets performants, doivent couvrir les dépenses d'exploitation et compenser les pertes pour permettre à la facilité d'accéder à terme à l'autonomie financière. Les taux d'intérêt devront donc intégrer un facteur correspondant aux risques du projet. Autre conséquence, l'analyse des risques est devenue plus systématique et mobilise aujourd'hui tous les services concernés de la Banque.

En dernier lieu, parallèlement à l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou, la Banque a adopté en 2000 des objectifs sectoriels (qui n'existaient pas avant cette date) en réponse à une demande du Conseil.

3 LES STRATÉGIES DE MISE EN ŒUVRE DE LA BANQUE

3.1 Programmation et sélection des projets

3.1.1 Programmation

A partir de Lomé III, la Commission et la Banque ont travaillé de conserve avec chacun des pays ACP pour préparer les conventions successives, dans le cadre d'un « exercice de programmation » comprenant deux volets :

- une analyse détaillée de la situation et des priorités du pays concerné, qui était ensuite soumise à l'examen des États membres ;
- une mission de discussion avec les autorités du pays, qui débouchait sur la signature d'un « programme indicatif » (PI) fixant les priorités et le montant alloué au pays en question pendant la durée de la Convention. L'objectif était de permettre aux pays de préparer leurs programmes et leurs budgets d'investissements publics plus efficacement, grâce à une meilleure information sur les contributions de la CEE. Pour la Banque, les PI indiquaient en annexe les secteurs prioritaires et les montants correspondants.

bis). Une modification sera introduite dans Cotonou II et la nouvelle approche pourra être appliquée de manière anticipée.

²⁴ Les travaux effectués par EV montrent que même s'il est arrivé à la Banque de financer certains projets sous-optimaux, la sélection de ces projets n'avait rien à avoir avec le fait que les prêts correspondants étaient bonifiés.

Sous Lomé III, la Banque a joué un rôle très complet dans cet exercice. Pour Lomé IV, forte de l'expérience qu'elle avait acquise, elle a pu consacrer moins de temps à la programmation, puis moins encore lors du second protocole :

- l'analyse de la situation des pays pouvait désormais se résumer à un examen des opérations menées les années précédentes ;
- la liste des secteurs prioritaires est devenue de plus en plus homogène²⁵, la Banque procédant à de rares ajustements pour tenir compte des spécificités des pays (l'inclusion du transport maritime pour les pays insulaires et son omission pour les pays enclavés) ; ainsi, sur les 79 programmes indicatifs existants, 50 ont utilisé la formulation sectorielle type sous Lomé IV bis contre 14 sous Lomé IV ;
- dans le premier protocole, l'enveloppe de capitaux à risques n'était spécifiquement chiffrée que pour les pays les plus pauvres (répertoriés à l'Article 330) ; pour les autres pays, seul l'ordre de grandeur de l'enveloppe de prêts globale était indiqué ;
- dans le second protocole, seul le montant indicatif global était indiqué sans distinction entre ressources propres et capitaux à risques ;
- les missions de programmation ont parfois permis d'identifier des projets spécifiques et de les inclure dans le PI. Ce cas de figure s'est présenté pour 18 pays sous Lomé IV, mais pour trois seulement sous Lomé IV bis.

Enfin, conformément à l'Article 284, selon lequel « une partie » des capitaux à risques peut être programmée de manière à maintenir une souplesse suffisante, les montants totaux programmés sont restés inférieurs à l'enveloppe de capitaux à risques dont disposait la Banque.

b. Sélection des projets

Dans la gestion de ses opérations, la Banque n'est pas soumise à l'obligation spécifique d'appliquer les objectifs politiques de l'Union, définis dans les Parties I et II des Conventions. Elle doit néanmoins en respecter l'esprit et tenir compte de facteurs particuliers tels que la promotion du secteur privé (article 110 iv)), qui peuvent influencer la sélection des projets.

Dans le cadre de Lomé IV comme précédemment ou dans d'autres régions, l'attitude de la Banque a été plus réactive qu'anticipative, dans la mesure où il était demandé aux promoteurs sollicitant un financement de présenter des projets « clés en main ». Le « montage » des projets ne faisait pas partie des attributions de la BEI ; tout au plus la Banque pouvait-elle – dans des circonstances rares (contrairement à la Banque mondiale

²⁵ La formulation normale, « l'industrie, l'agro-industrie, le tourisme, les mines, l'énergie, les transports et les télécommunications », est un résumé de la liste fournie à l'Article 236 de la Convention de Lomé IV, qui énonce que la Banque doit financer « en priorité les projets et programmes productifs dans les secteurs de l'industrie, de l'agro-industrie, du tourisme, des mines, de l'énergie, et dans les transports et les télécommunications liés à ces secteurs. »

par exemple) – aider à la finalisation formelle des projets, ce qu'elle a fait à quelques occasions.

Dans l'ensemble, l'approche suivie par la Banque lui a souvent permis d'identifier de nouveaux projets potentiels lors de ses missions de programmation ou d'instruction. Des missions d'identification spécifiques ont été organisées régulièrement, par exemple à l'occasion de la nomination d'un nouveau responsable ou lorsque un portefeuille de projets était manifestement inadéquat. Les réunions avec les autorités ministérielles, les co-bailleurs de fonds locaux et les banques ou les associations professionnelles locales (par exemple, les chambres de commerce) ont été le canal principal utilisé par la Banque pour obtenir des informations sur les projets futurs ou expliquer quelle contribution elle pouvait apporter en tant que prêteur.

3.2 Financements octroyés au titre de Lomé IV

En plus de ce qui a été indiqué précédemment, il faut signaler que le volume des opérations effectivement réalisées par la Banque est resté en deçà des montants approuvés par le Conseil d'administration – sans même prendre en compte les opérations examinées mais non retenues.

D'après les statistiques concernant Lomé IV bis, le Conseil a approuvé des opérations d'un montant supérieur de presque 10 % au volume qui a été finalement signé. Les annulations – plus nombreuses pour les opérations sur capitaux à risques que pour les opérations sur ressources propres – montrent l'ampleur du travail de consolidation qui reste à accomplir une fois les opérations soumises au Conseil.

Une proportion également assez importante des projets a été annulée après la signature (10 % des opérations signées). Ce pourcentage peut paraître excessivement élevé, d'autant qu'il correspond à des sommes qui étaient disponibles et qui n'ont finalement pas été utilisées. En moyenne, 9 % des prêts individuels signés (ressources propres et capitaux à risques confondus) ont été annulés. Le pourcentage est néanmoins supérieur pour les prêts globaux (12 % pour les prêts sur capitaux à risques et 25 % pour les prêts sur ressources propres de la Banque, avec une forte augmentation sous Lomé IV bis).

En ce qui concerne les opérations sur capitaux à risques, les engagements effectifs ont atteint 100 % dans le cadre du premier protocole de Lomé IV, 88 % dans le second, et 78 % pour l'enveloppe supplémentaire. Ces deux derniers chiffres seront sans doute revus légèrement à la baisse lorsque tous les dossiers seront clos. Cette évolution tient manifestement au fait qu'une date butoir (2003) avait été fixée pour les nouveaux engagements (effectués généralement à la suite d'annulations) alors qu'auparavant, la Banque n'était soumise à aucune contrainte de temps (cette date butoir a en fait été imposée par le lancement de la Facilité d'investissement).

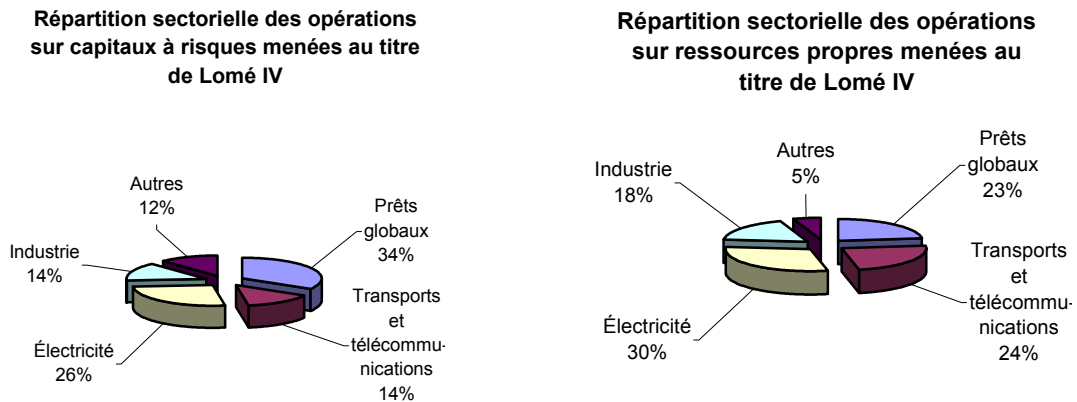
Pour les opérations sur ressources propres, les engagements nets se sont montés à 90 % sous Lomé IV et 62 % sous Lomé IV bis. En dépit des montants « disponibles »

substantiels annoncés, la règle pour cette catégorie d'opération a toujours été de fixer une enveloppe maximum, sans obligation formelle pour la Banque de parvenir à un résultat particulier. Il n'en demeure pas moins que la somme allouée pour le second protocole était largement surestimée.

3.3 Répartition par secteur et dimension des projets

S'agissant de la répartition sectorielle des projets, aucune cible n'avait été fixée au préalable, et seul un très petit nombre de secteurs (les secteurs « sensibles » tels que le textile, où la Banque a évité de financer des projets, et les mines, où les responsabilités étaient partagées entre la Commission et la Banque) a fait l'objet de politiques spécifiques. L'analyse statistique ex post souligne la prépondérance des secteurs de l'énergie et des infrastructures. Les activités qui y sont menées relèvent habituellement du secteur public, alors que l'accent devrait porter sur le soutien au secteur privé (article 100 (iv)), qui implique des procédures d'instruction incontestablement plus complexes.

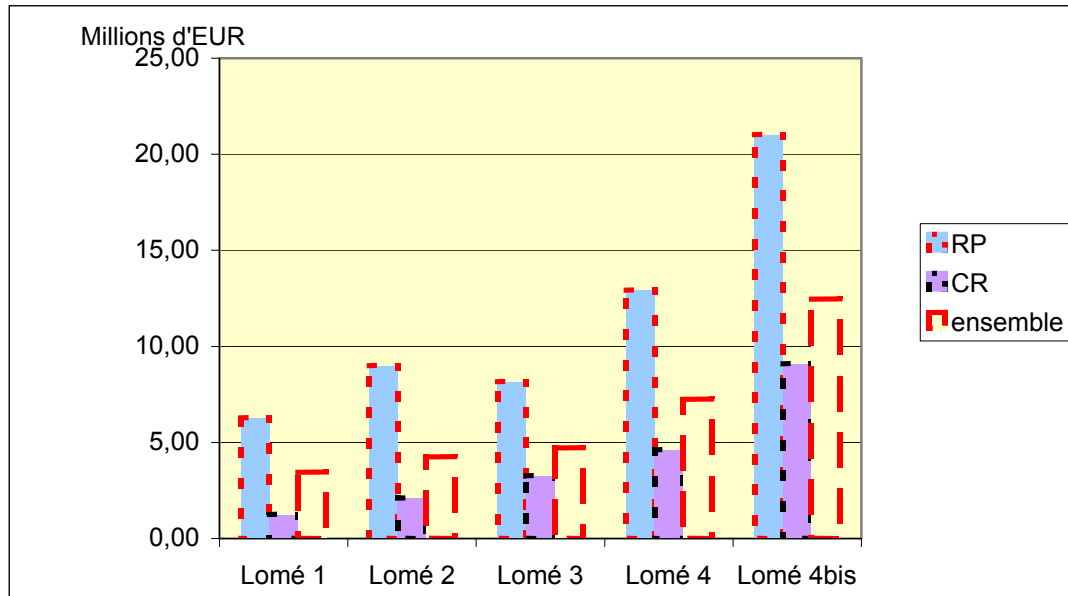
S'agissant des opérations sur ressources propres, quatre secteurs se taillent la part du lion : l'électricité (30 % du montant des prêts signés) les transports et les télécommunications (24 %) et l'industrie (18 %). La part des prêts globaux est restée à peu près stable (23 %), avec une répartition équilibrée de l'effort de financement tenant compte du potentiel variable des secteurs.



En ce qui concerne les opérations sur capitaux à risques, la part des prêts globaux a fortement augmenté entre Lomé IV et Lomé IV bis, passant de 28 à 41 %. Pour l'ensemble de la période, elle s'est établie à 34 % du total des signatures.

Dimension des projets

L'évaluation ex post montre par ailleurs que la Banque a mené un nombre beaucoup plus réduit d'opérations de financement dans le cadre de Lomé IV et de Lomé IV bis que dans celui des conventions précédentes. Corrélativement, le nombre de bénéficiaires des interventions de la Banque a diminué, tandis que le montant moyen des prêts a augmenté (voir graphique, montants en millions d'EUR) :

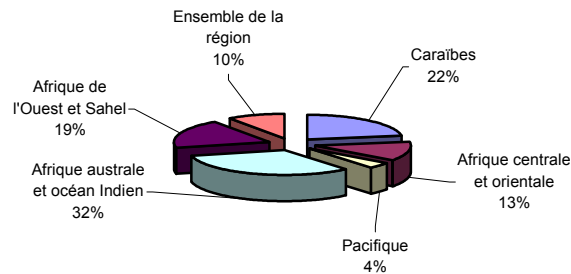


3.4 Répartition géographique et ventilation entre ressources propres et capitaux à risques

a) Répartition géographique

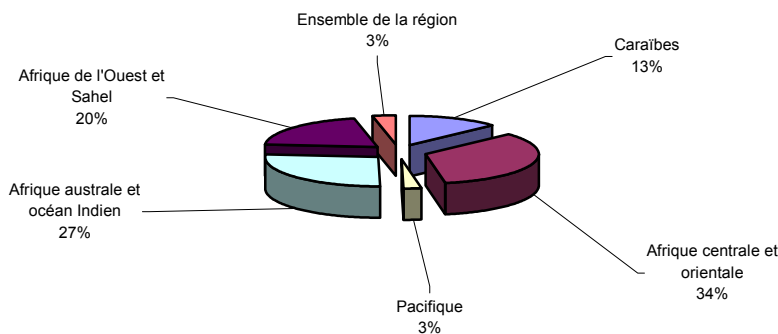
Comme le montre le graphique ci-dessous, la répartition géographique des opérations a été nettement favorable aux pays « bancables » des Caraïbes et de l'Afrique australe. Aucune cible générale n'avait été fixée pour la répartition géographique des opérations sur ressources propres. Seuls les capitaux à risques (et ensuite une partie seulement d'entre eux) ont fait l'objet d'une allocation préalable, précisée dans les « programmes indicatifs » – et il est clair, à cet égard, que la capacité de chaque pays à absorber ces opérations dépendait en partie de son niveau de développement économique.

Répartition géographique des opérations de financement sur ressources propres menées sous Lomé IV



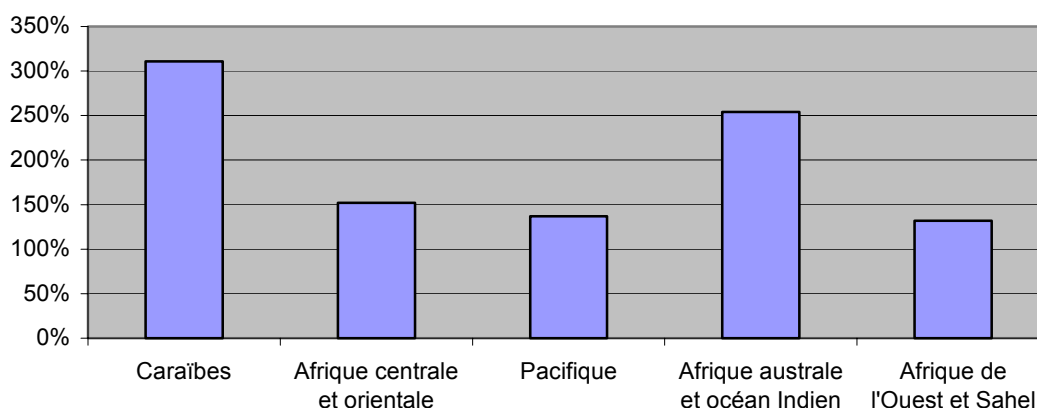
Cette caractéristique transparaît dans la répartition géographique différente des deux types de prêt. Les Caraïbes ont absorbé une part significative des prêts sur ressources propres, tandis que les prêts sur capitaux à risques ont été plus largement utilisés – comme cela avait demandé en fait – dans les régions Afrique de l’Ouest et Sahel et Afrique centrale et orientale. Les changements entre les deux protocoles n’ont pas été significatifs, mais très révélateurs de l’approche pragmatique adoptée par la BEI en matière de sélection des projets.

Répartition géographique des opérations de financement sur capitaux à risques menées sous Lomé IV



b) Comparaison des montants effectifs et des montants programmés

Il est également instructif de comparer les montants effectifs avec ceux qui avaient été programmés, bien que, comme cela a déjà été indiqué dans la section 3.1, les montants programmés ne correspondent pas à la totalité des sommes disponibles et s’apparentent plus à une indication prévisionnelle qu’à un engagement contraignant.



Un examen par pays permet de tirer les conclusions suivantes :

- la Banque a engagé la totalité des montants programmés (dans le cadre des deux protocoles financiers de Lomé IV) dans deux tiers des pays ACP où un PI avait été signé ;
- les pays où les montants programmés n'ont pas été atteints sont en majorité des pays qui étaient en guerre ou qui n'avaient pas honoré leurs obligations de paiement (Zimbabwe, Nigeria) ou des pays dont la capacité d'absorption était insuffisante (Kiribati) ;
- pour d'autres pays cependant (Djibouti, Guinée équatoriale), le faible taux de mise en œuvre s'explique plus difficilement ;
- parmi les pays où, en revanche, les montants effectifs ont excédé les montants programmés, ceux des Caraïbes, de l'Afrique australe et de l'Océan Indien affichent les coefficients de dépassement les plus importants.

Comme on l'a déjà indiqué, cela s'explique par le fait que ces régions géographiques sont composées de pays stables qui, d'une part, attirent davantage d'investisseurs, et d'autre part, permettent à la Banque d'utiliser une plus large proportion de ses ressources propres.

L'existence de programmes indicatifs par pays a sans aucun doute poussé la Banque à faire son possible pour que les montants minima fixés dans ces documents soient atteints. À l'avenir, l'absence de programme ne devrait pas avoir obligatoirement pour effet d'accentuer les disparités entre les pays sur la base de leur niveau de développement et de leur attrait pour les investisseurs. Le contrôle exercé par le Comité de la Facilité d'investissement sera important à cet égard.

c) Prêts sur ressources propres et prêts sur capitaux à risques

Initialement, les critères présidant au choix de l'instrument – prêt sur ressources propres ou prêt sur capitaux à risques – étaient les suivants²⁶:

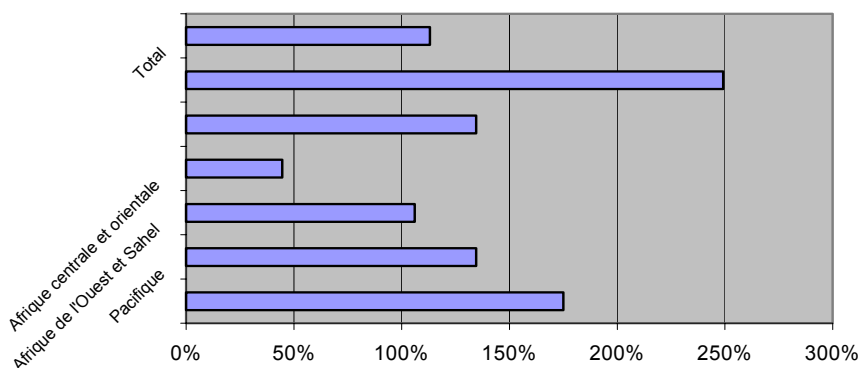
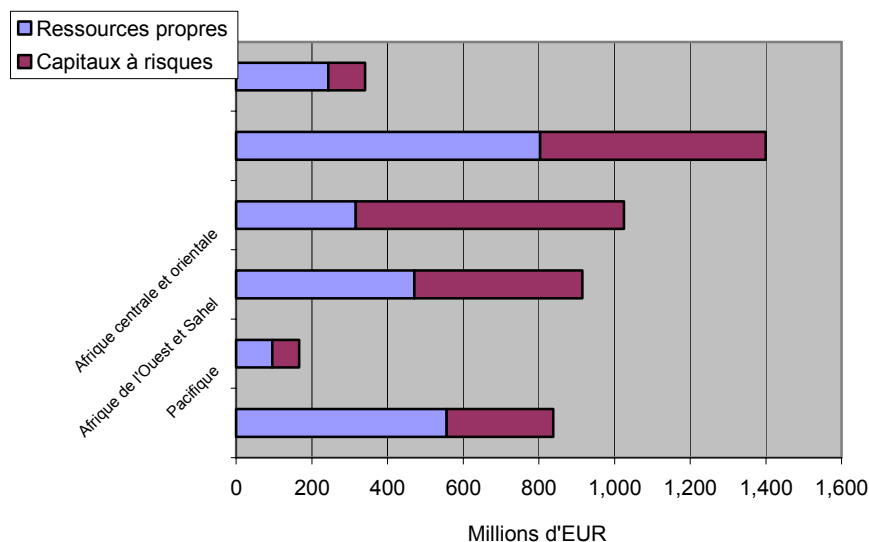
- l'acquisition directe ou indirecte d'une participation au capital ne pouvait être financée que par des capitaux à risques ;
- les opérations menées dans les pays les moins avancés, les pays insulaires et les pays enclavés devaient être financées par des capitaux à risques, avec toutefois quelques exceptions (par exemple, si une multinationale investissait dans un projet d'exportation, ou si le projet concernait le secteur minier) ;
- les projets menés dans le secteur public de pays « bancables » étaient admissibles à un prêt sur les ressources propres de la Banque, sous réserve que l'État apporte sa garantie (ces pays étaient répertoriés dans une liste préliminaire établie par les économistes, la qualité de la signature du pays concerné étant vérifiée au moyen d'une analyse économique lors de l'instruction de chaque prêt) ;
- les opérations menées dans le secteur public de tous les autres pays étaient financées par des capitaux à risques ;
- pour les projets relevant du secteur privé, les décisions étaient prises au cas par cas, les projets d'importance nationale pouvant bénéficier d'un prêt sur ressources propres garanti par l'État.

Les graphiques ci-dessous indiquent la répartition des deux types de prêt dans chaque région.

La Banque a globalement maintenu le cap sur cette stratégie, à deux changements près : d'une part, le nombre de pays « bancables » a diminué, et d'autre part, après que la Banque mondiale eut demandé aux États de limiter leur engagement, les garanties gouvernementales sont devenues de plus en plus rares et ont été remplacées par des garanties de consortiums bancaires (entraînant parfois des retards de décaissement significatifs).

En 1998, la Cour des comptes européenne a reproché à la Banque de ne pas utiliser de critères d'allocation spécifiques et de se montrer trop frileuse en matière de risque. En conséquence, elle lui a recommandé de définir des critères et des lignes directrices plus stricts concernant l'utilisation des capitaux à risques, pour pouvoir apporter un soutien plus efficace aux objectifs de développement.

²⁶ Ces lignes directrices sont mentionnées à l'article 268 de la Convention.



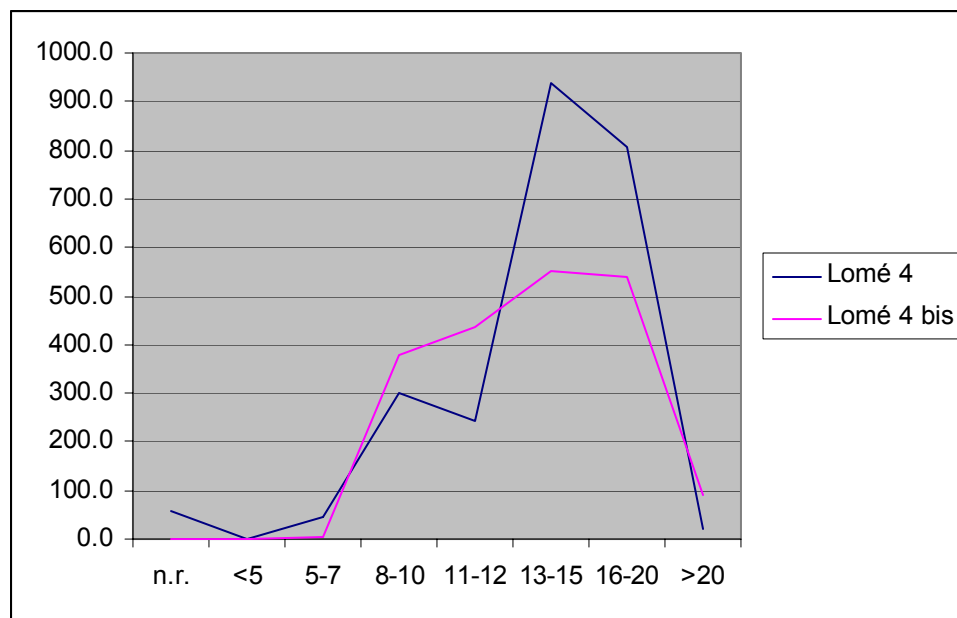
4 PRODUITS FINANCIERS PROPOSÉS PAR LA BANQUE

4.1 Modalités de financement

La Banque a utilisé plusieurs mécanismes différents (voir section 2.3), souvent de manière novatrice, en prenant ses décisions au cas par cas. Pour garantir la cohérence de sa sélection, elle s'est fiée principalement au « bouche à oreille », très rares étant les documents qui définissent des règles ou formulent des recommandations sur des aspects tels que :

- la part du coût du projet pouvant être financée. Le seul critère utilisé pour les prêts sur ressources propres de la Banque a été le maximum officiel de 50 % ;
- la durée du prêt : la Convention stipulait une durée maximale de 25 ans, tandis que le Manuel PJ (qui n'est pas spécifique aux pays ACP) recommande une durée à peu près conforme à la durée de vie du projet ; la durée effective des prêts est

souvent très éloignée de ces indications (soit plus longue soit plus courte) Le graphique ci-dessous illustre la répartition ex post des prêts par durée. En résumé, la durée moyenne pondérée (prises de participation exclues) a été d'environ 15 ans sous Lomé IV comme sous Lomé IV bis, ce qui est satisfaisant ;



- les risques et sûretés : pour ses prêts sur ressources propres, la Banque a systématiquement exigé une sûreté en complément de la garantie globale fournie par les États membres²⁷. Initialement, l'option la plus courante (car moins onéreuse) consistait à obtenir une garantie d'un État ACP ; cependant, au fil du temps, les pays aptes à proposer ce type de garantie se sont faits de plus en plus rares²⁸, et ce sont les garanties de banques internationales qui ont commencé à prédominer ; il est également arrivé à la Banque d'utiliser des garanties de banques locales ou des mécanismes fiduciaires, mis en œuvre avec des degrés de sophistication variables.

4.2 Bonifications d'intérêt appliquées aux prêts sur ressources propres

En vertu de l'Article 235 de la Convention, tous les prêts sur ressources propres de la Banque devaient bénéficier d'une bonification d'intérêt de 4 %. S'agissant des conditions applicables aux opérations sur capitaux à risques, l'Article 234 disposait qu'elles devaient

²⁷ Lors d'une présentation au Collège de l'Europe, à Bruges, le 18 mars 2004, le Président de la BEI a expliqué que ces prêts étaient assortis d'une garantie partielle des États membres, mais que la Banque avait décidé de ne l'invoquer qu'en dernier ressort, dans des circonstances très exceptionnelles, raison pour laquelle elle demandait aux emprunteurs de fournir une garantie solide.

²⁸ En partie à cause de la dégradation de la qualité de la signature de certains pays, mais aussi – et surtout – parce que le FMI et la BIRD avaient exigé des États qu'ils limitent leur passif.

être « en général » plus favorables que celles appliquées aux prêts sur ressources propres et que, pour les prêts à des pays ou à des intermédiaires ACP, le taux ne devait être en aucun cas supérieur à 3 %.

Mais de plus en plus de voix se sont élevées – aussi bien parmi certains États membres que dans le cadre des débats menés au sein de la Banque²⁹ – à l'encontre des « distorsions du marché ». Par ailleurs, d'autres institutions spécialisées dans le développement (souvent des organismes bilatéraux) ont reproché à la Banque de pratiquer des taux d'intérêt trop favorables en comparaison des leurs³⁰ et, ce faisant, de fausser le jeu de la concurrence.

Le second protocole a introduit une exception dans le régime de bonifications, excluant de son bénéfice les promoteurs n'appartenant pas à la région ACP ou ayant une majorité d'actionnaires extérieurs à cette région (voir section 2.4)³¹. On notera surtout que la Banque s'est efforcée de répondre à cette nouvelle exigence de différentes manières :

- en s'appuyant sur le terme « en général » pour ménager des exceptions – par exemple octroyer des prêts sur capitaux à risques au taux commercial (voir section suivante) ;
- en introduisant un élément de « rémunération » du prêt – normalement lié à la réussite du projet – en plus du taux d'intérêt ;
- en introduisant des « primes de risque », calculées en fonction du risque du projet évalué par l'équipe d'instruction³² ;
- en appliquant une prime spécifique lorsqu'une partie du risque de change était pris en charge par la CEE ;
- en exigeant des promoteurs qu'ils consacrent la somme correspondant à la bonification d'intérêt à la mise en œuvre d'activités supplémentaires. Ces activités se sont révélées extrêmement diverses, incluant des mesures liées à l'environnement, à la formation ou encore aux investissements sociaux en faveur des travailleurs ou de la population avoisinante.

Ces mécanismes ont tous été approuvés par le Conseil d'administration de la Banque après examen par le Comité de coordination des États membres (connu sous le nom de

²⁹ Opposant les deux théories traditionnelles, l'une faisant valoir qu'il faut fournir le maximum d'aide aux pays en développement, l'autre qu'il faut éviter de fausser le marché. Étant donné que toute incitation constitue une distorsion positive, ce débat est un jeu à somme nulle.

³⁰ Cela va dans le sens de la théorie – non officielle – selon laquelle ce n'est pas le manque de fonds qui freine l'essor de l'investissement dans les pays en développement, un bon projet mené par un promoteur acceptable pouvant toujours trouver plus de fonds qu'il n'en a besoin... Et le fait que le durcissement des conditions de financement des projets n'ait pas aidé les pays à se développer est un argument qui n'a manifestement pas été pris en considération...

³¹ Ce qui donne à penser que l'action à mener pour attirer des investissements non-ACP dans ces pays n'était plus considérée comme un objectif prioritaire justifiant des incitations.

³² Il s'avère que la Banque n'a jamais fait participer le département CRD/RM à cet exercice, la privant d'une occasion de se familiariser avec les risques ACP. CRD/RM participe pleinement à la gestion de la Facilité de Cotonou.

Comité de l'Article 22 ou 28). Les évaluations permettront de déterminer comment ces différents mécanismes ont été utilisés, et avec quel degré de succès (évaluations des prêts individuels mais aussi des prêts globaux).

4.3 Taux d'intérêt

Pour les prêts sur les ressources propres de la Banque, les taux d'intérêt sont encadrés par la Convention. Le taux appliqué correspond au taux de la Banque pour la devise dans laquelle sont libellés les décaissements, diminué d'une bonification de 4 %. Pour maintenir le taux d'intérêt dans la fourchette de 3 à 6 %, des ajustements ont parfois été nécessaires. Certains ont été opérés à la fin de la période, lorsque le recul général des taux d'intérêt avait ramené les taux de la majorité des devises en deçà de 7 %. D'autres ont porté sur des devises spécifiques demandées par les promoteurs, le plus souvent dans le but de réduire leur exposition au risque de change. La Banque a toujours répondu favorablement aux demandes en ce sens formulées par les promoteurs, même lorsqu'elles impliquaient une bonification d'intérêt plus réduite et, rendaient de ce fait les conditions de la Banque moins avantageuses qu'un contrat d'échange (à supposer qu'un contrat d'échange fût toujours envisageable).

Pour les prêts sur capitaux à risques, il n'existait aucune consigne, si ce n'est que le taux des prêts aux pays et aux intermédiaires ACP devait être inférieur à 3 % et que les conditions devaient être « en général » plus favorables que celles appliquées aux prêts sur ressources propres. Le tableau suivant indique la répartition des décaissements par taux d'intérêt moyen.

Taux (%)	Pourcentage (nombre d'opérations signées)
>1	21
1-2.9	37
3-4.9	30
>=5	12

Les taux supérieurs à 5 % concernent soit des prêts globaux au secteur privé (Mauritanie, Jamaïque) soit des prêts à des secteurs considérés comme très rentables (le sucre au Swaziland).

La Banque a utilisé un grand nombre de taux différents – pas moins de 12, par exemple, dans la fourchette 0-3 % (0,7 %, 0,9 %, 1 %, 1,1 %, 1,5 %, 1,7 %, 1,8 %, 2 %, 2,5 %, 2,7 %, 2,8 % et 3 %). Ce manque d'uniformité montre le peu d'indications données par la Banque à ses chargés de prêt, et il est permis de se demander si les projets menés dans l'ensemble des zones géographiques ont tous bénéficié du même traitement, comme cela aurait dû être le cas.

Pour un grand nombre d'opérations (32) la rémunération (et, bien souvent, les modalités et le rythme de remboursement) ont été liées uniquement aux performances des projets, le

taux d'intérêt nominal étant nul. Cela représente une innovation positive par rapport aux conventions précédentes.

4.4 Prises de participation

Depuis la Convention de Yaoundé, la Banque est autorisée à acquérir des participations pour le compte de la Communauté. Historiquement, elle a effectué ce type d'opération dans trois secteurs :

- banques et sociétés financières (banques de développement nationales ou régionales, banques commerciales, sociétés de crédit-bail, fonds de garantie) ;
- entreprises produisant des biens ou des services ; et
- fonds d'investissement nationaux ou (plus fréquemment) régionaux.

Le nombre d'opérations directes menées dans les deux premiers secteurs a été très limité sous Lomé IV :

- six prises de participation dans des banques de développement (liées, principalement, à des prêts globaux ou des augmentations de capital), pour un montant total de 1,5 million d'EUR ; et
- trois prises de participation dans des entreprises industrielles pour un montant total de 13,4 millions d'EUR.

La Banque a néanmoins été plus active dans le troisième secteur, avec un total de 15 opérations pour un montant de 93 millions d'EUR. Ce type de conduite, qui marquait un nouveau départ par rapport aux conventions précédentes, avait pour but soit de soutenir le développement du secteur financier local ou régional soit de réduire les interventions de la Banque sans qu'il soit nécessaire de mobiliser des ressources supplémentaires.

Les chiffres ci-dessus ne tiennent pas compte des « participations indirectes », c'est-à-dire des prêts octroyés à des organismes intermédiaires (en général des banques ou des administrations publiques) pour leur permettre de souscrire des actions dans les sociétés promotrices des projets. Une trentaine d'opérations de ce type ont été effectuées entre 1990 et 2000.

5 COOPÉRATION

5.1 Avec la Commission

De manière générale, la Banque a coopéré activement avec la Commission – essentiellement la DG VIII (développement) et, à l'occasion, la DG I (relations extérieures) et la DG XVII (énergie). Cette coopération a pris trois formes principales :

- Une coopération institutionnelle au niveau général, avec des discussions sur la finalisation des conventions, des protocoles et de leurs annexes (Règlement

- financier, contrats de garantie des États membres, etc.) ; et des discussions sur des thèmes « horizontaux » tels que la dette ou l'ajustement ;
- Une coopération institutionnelle pays par pays dans le cadre de la programmation, avec des discussions sur la situation économique, les missions effectuées dans les pays concernés, etc., ou des discussions sur l'admissibilité à des dispositifs tels que l'initiatives PPTE ;
 - Une coopération opérationnelle sur les projets, généralement assez lâche (participation de la Commission au Comité des États membres et au Conseil d'administration, participation de la Banque au Comité du FED), ou plus intense dans le cas de projets cofinancés.

Trois cas de coopération spécifiques méritent d'être signalés. Ils concernent :

- des projets pour lesquels une assistance technique (AT) était requise et qui ont fait l'objet d'un cofinancement – l'AT étant financée par la Commission et les investissements par la Banque. Cette forme de coopération a été utilisée dans le cadre de certains prêts globaux, en particulier, lorsqu'il paraissait nécessaire de consolider les compétences des banques intermédiaires. Force est de constater, néanmoins, qu'elle a souvent nécessité des efforts significatifs ;
- des projets miniers, qui auraient pu mettre en concurrence les fonds de la Banque et ceux du Sysmin, mais pour lesquels des solutions concrètes de cofinancement ont finalement été trouvées.
- des missions lors desquelles, presque systématiquement, la Banque a rendu visite au Délégué de la Commission afin de l'informer des projets à l'étude et d'obtenir des informations sur les principaux événements survenus dans le pays, sur les projets futurs envisageables et sur les projets soulevant des problèmes. De plus, pour chaque projet, le rapport dit « de l'Article 28 » est normalement envoyé au Délégué et à personne d'autre dans le pays concerné.

5.2 Avec la Banque mondiale

Comme cela a déjà été indiqué, la Banque mondiale est le premier pourvoyeur de financements aux pays en développement³³ et, surtout, l'organisme le plus influent sur le plan de la réflexion et des stratégies relatives au développement.

La Banque a organisé des réunions de coordination régulières avec le groupe de la BIRD. Ici encore, la coopération intervient à deux niveaux institutionnels et un niveau opérationnel :

- au niveau institutionnel général, avec notamment une participation (parfois à haut niveau) de la Banque aux réunions générales annuelles ou aux travaux des groupes de développement ;

³³ Cependant, l'aide de l'ensemble des États membres combinée à celle de la CEE et de la Banque excède l'aide du groupe de la BIRD.

- au niveau institutionnel par pays, avec une participation de la Banque aux groupes consultatifs mis en place par la BIRD à Paris, ainsi qu'à des réunions avec les représentants locaux dans le cadre de missions (la coopération à ce niveau est cependant moins systématique qu'avec le Délégué de la Commission) ;
- au niveau opérationnel sur les projets cofinancés. Dans ce contexte, le Groupe de Washington (la BIRD d'abord puis, de plus en plus la SFI) a généralement joué un rôle directeur, produisant des études de projet extrêmement détaillées que la Banque a utilisées au stade de l'instruction.

Enfin, la Banque mondiale dirige différents groupes de coordination méthodologique auxquels participe la BEI. C'est le cas par exemple de l'ECG (Groupe de coopération en matière d'évaluation), qui se consacre aux méthodes d'évaluation ex post.

5.3 Avec d'autres institutions financières

La Banque a mené le même type de coopération avec les autres institutions multilatérales qu'avec la BIRD, mais de façon moins intensive. Elle a participé à la plupart des réunions générales de la BAfD, de la BID et de la BAsD, et des visites à haut niveau ont été organisées environ tous les deux ans.

Avec les institutions bilatérales, la coopération a revêtu un caractère moins systématique, principalement parce que ces organismes sont moins bien représentés dans l'ensemble des pays que ne le sont les institutions multilatérales. En la matière, la coopération s'appuie davantage sur les contacts personnels établis dans le cadre de projets cofinancés, de réunions « Interact » ou avec des IEFD. La participation de plusieurs de ces organismes (AFD, CDC) aux comités ou au Conseil de la Banque a contribué à améliorer la coordination entre eux.

Enfin, des programmes de détachement et d'échange de personnel ont été mis en place avec différents organismes, dont le FMI et l'AFD, mais ils ne concernent qu'une ou deux personnes par an.

L'une des particularités de cette coopération en général réside dans le fait que les relations d'influence entre un niveau et un autre s'opèrent toujours dans le sens ascendant : les contacts établis au niveau institutionnel ont permis de résoudre certains problèmes affectant des projets spécifiques, mais il ne semble pas qu'ils aient jamais débouché sur l'identification de nouveaux projets à financer.

* *
*

Liste des pays signataires de chaque Convention

1957 Traité de Rome : Convention d'application	
<i>CEE</i>	<i>Partenaires</i>
Belgique, France, Italie, Pays-Bas, Luxembourg, République fédérale d'Allemagne	Congo, Rwanda-Urundi, Afrique occidentale française : Côte d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haute-Volta, Mauritanie, Niger, Sénégal, Soudan français Afrique équatoriale française : Cameroun (sous tutelle), Gabon, Moyen Congo, Oubangui-Chari, Tchad Autres territoires français : Algérie, Comores, Côte française des Somalis, Guadeloupe, Guyane, Madagascar, Martinique, Nouvelle-Calédonie et territoires dépendants, Nouvelle-Guinée, Polynésie française, République autonome du Togo, Réunion, Saint-Pierre et Miquelon, Somalie, Terres australes et antarctiques
1963 Convention de Yaoundé I	
<i>CEE</i>	<i>EAAM (États africains et malgache associés)</i>
Belgique, France, Italie, Pays-Bas, Luxembourg, République fédérale d'Allemagne	Burundi (ancienne partie du Rwanda-Urundi), Côte d'Ivoire, Congo-Brazzaville (ancien Congo français), Congo-Léopoldville (ancien Congo belge), Dahomey, Haute-Volta, Gabon, Madagascar, Mali, (ancien Soudan français), Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République unie du Cameroun, Rwanda (ancienne partie du Rwanda-Urundi), Sénégal, Somalie, Tchad, Togo
1969 Convention de Yaoundé II	
<i>CEE</i>	<i>EAAM</i>
Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne	Burundi, Côte d'Ivoire, Dahomey, Haute-Volta, Gabon, Madagascar, Mali, Maurice (à partir de 1972), Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République unie du Cameroun, République populaire du Congo, Rwanda, Sénégal, Somalie, Tchad, Togo, Zaïre
1975 Convention de Lomé I	
<i>CEE</i>	<i>ACP</i>
Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne	EAAM, plus : Pays du Commonwealth : Bahamas, Barbade, Botswana, Fidji, Gambie, Ghana, Grenade, Guyana, Jamaïque, Kenya, Lesotho, Malawi, Nigeria, Ouganda, Samoa occidentales, Sierra Leone, Swaziland, Tanzanie, Tonga, Trinité-et-Tobago, Zambie
1980 Convention de Lomé II	
<i>CEE</i>	<i>ACP</i>
États membres précédemment cités, plus la Grèce (devenue partie à la Convention après sa signature)	États précédemment cités, plus : Cap-Vert, Comores, Djibouti, Dominique, Kiribati, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sainte-Lucie, Salomon, Sao-Tomé-et-Principe, Seychelles, Surinam, Tuvalu, Zimbabwe (devenu partie à la Convention en 1980, après qu'elle eut été signée par les pays ACP)
1985 Convention de Lomé III	
<i>CEE</i>	<i>ACP</i>
États membres précédemment cités, plus l'Espagne et le Portugal (devenus parties à la Convention après sa signature)	États précédemment cités, plus : Angola (devenu partie à la Convention en 1985, après qu'elle eut été signée), Antigua-et-Barbuda, Belize, Mozambique, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Vanuatu
1990 Convention de Lomé IV	
<i>CEE</i>	<i>ACP</i>
États membres précédemment cités	États précédemment cités, plus : République dominicaine, Haïti, Namibie (a adhéré après son accession à l'indépendance en avril 1990)
2000 Accord de Cotonou	
<i>CEE</i>	<i>ACP</i>
États membres précédemment cités, plus : Estonie, Lituanie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Malte, Hongrie, Slovénie (qui sont tous devenus parties à l'Accord après sa signature)	États précédemment cités, plus : Timor-Oriental et République d'Afrique du Sud (qui ne participe pas à la FI)

Annexe II

Les FED successifs et les enveloppes gérées par la BEI

FED	Entrée en vigueur	Nom de la convention	Montant du FED (millions d'ECU/EUR)	Part du FED gérée par la BEI initiale / révisée		Contribution des ressources propres de la BEI (millions d'ECU/EUR)
1 ^{er} FED	Jan. 1958	Traité de Rome	581			
2 ^{ème} FED	1964	Yaoundé I	660			
3 ^{ème} FED	1971	Yaoundé II	828	46	46	64
4 ^{ème} FED	Avr. 1976	Lomé I	3 000	95	95	390
5 ^{ème} FED	Jan. 1981	Lomé II	4 500	280	280	685
6 ^{ème} FED	Mai 1986	Lomé III	7 400	600	545	1 000
7 ^{ème} FED	Sept. 1991	Lomé IV	10 800	825	825	1 200
8 ^{ème} FED	Juin 1998	Lomé IV bis	12 900	1 000	1 300	1 658
9 ^{ème} FED	Avr. 2003	Cotonou	13 500	2 200	2 037	1 700

Notes :

1/ Ces montants ne concernent que les pays ACP. Les PTOM sont couverts en parallèle par des accords similaires à la Convention de Lomé. Ainsi, sous Lomé IV, les prêts sur ressources propres de la BEI aux PTOM se sont élevés à 35 millions d'EUR.

2/ Pour Yaoundé II, le montant de 46 millions d'ECU concerne les prêts spéciaux ; le concept d'opération sur capitaux à risques est apparu sous Lomé I.

3/ Sous Lomé II, la Banque disposait par ailleurs d'une enveloppe maximale de 200 millions d'ECU n'entrant pas dans le cadre de la Convention, réservée à des projets miniers.

4/ Pour Lomé IV bis, la Banque a reçu une enveloppe supplémentaire de 300 millions d'EUR de capitaux à risques, composée du reliquat non dépensé de Lomé III (55 millions d'EUR) et de sommes qui devaient initialement être dépensées sous forme d'aides non remboursables (245 millions d'EUR), après accord avec les pays ACP.

5/ Pour Cotonou, l'enveloppe de 2 200 millions d'EUR allouée à la Banque au moment de la signature comprenait une partie d'une « tranche conditionnelle » d'un milliard d'EUR, qu'il a été décidé par la suite d'affecter à d'autres usages ; la part de la Banque a donc été réduite à 2 037 millions d'EUR.

Cotonou est le premier des accords considérés dans lequel la contribution des ressources propres de la Banque est inférieure à l'enveloppe du FED.

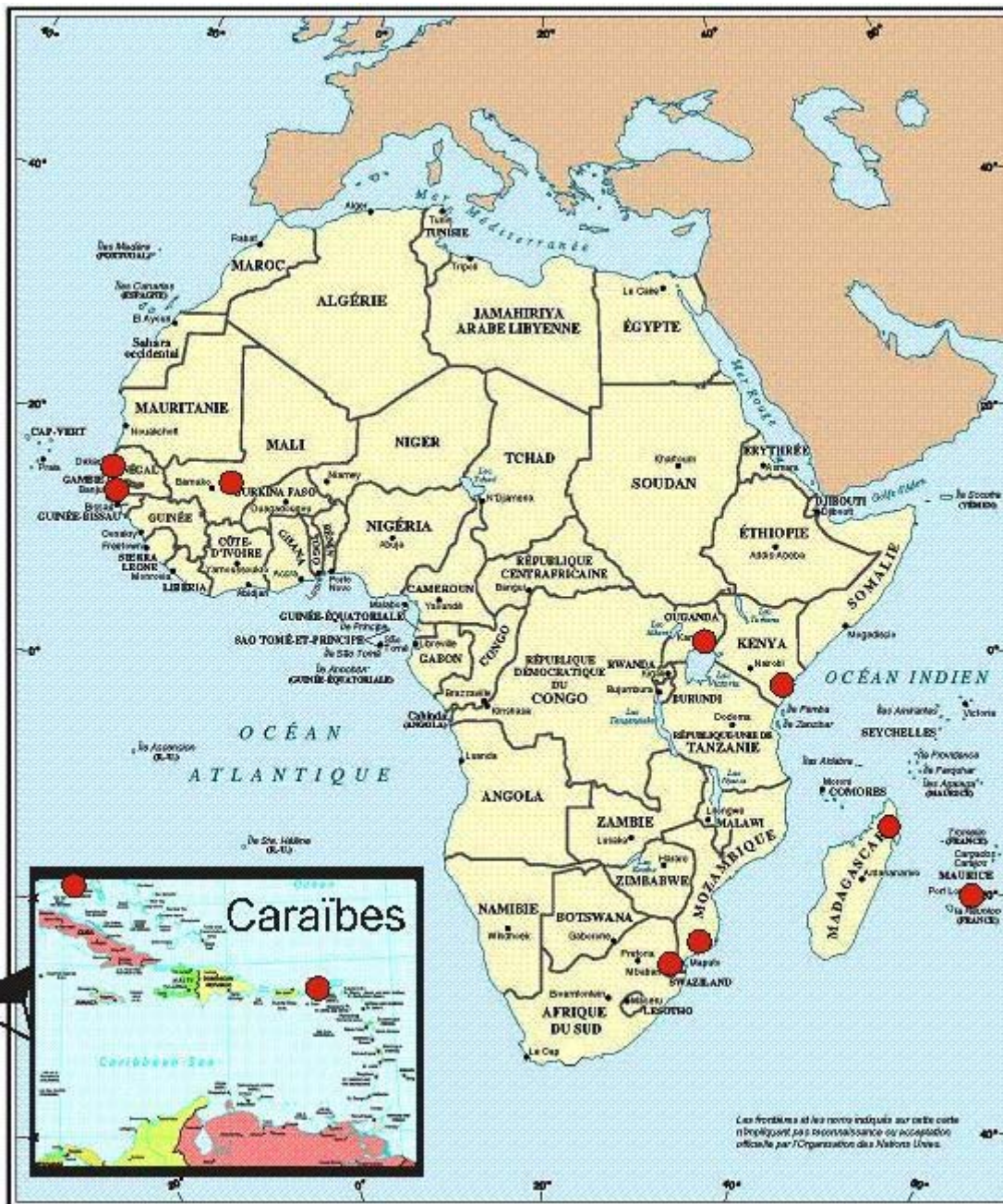
6/ Le montant correspondant aux ressources propres de la BEI s'entend comme un maximum : la Banque doit faire « son possible » pour atteindre cette cible mais n'en a pas l'obligation. Pour ce qui est des capitaux à risques, en revanche, les montants ont valeur

d'obligation juridique ; aucun délai n'est imposé à la Banque pour honorer ses engagements, et elle peut même prendre des décisions allant au-delà de la période normalement couverte par la Convention. Bien entendu, cette disposition a été modifiée avec l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou et la création de la Facilité d'investissement.

Annexe III

	Mandats	Signatures	Annulations après signature	Engagements	en % des signatures	en % des mandats	Décaissements	en % des engagements
Capitaux à risques								
Lomé IV	825	939	114	825	87,9	100,0	779	94,4
Prêts individuels		672	84	588			546	92,9
Prêts globaux		267	30	237			232	97,9
Lomé IV bis	1000	973	92	881	90,5	88,1	774	87,9
Prêts individuels		580	42	538			464	86,2
Prêts globaux		393	50	343			310	90,4
Lomé IV bis envel. supp.	300	233		233	100,0	77,7	82	35,2
Prêts individuels		125		125			58	46,4
Prêts globaux		108		108			24	22,2
Sous-total	2125	2145	206	1939	90,4	91,2	1635	84,3
Prêts individuels		1377	126	1251			1068	85,4
Prêts globaux		768	80	688			566	82,3
Ressources propres								
Lomé IV	1200	1305	219	1086	83,2	90,5	1086	100,0
Prêts individuels		992	121	871			871	100,0
Prêts globaux		313	98	215			215	100,0
Lomé IV bis	1658	1117	90	1027	91,9	61,9	723	70,4
Prêts individuels		869	47	822			611	74,3
Prêts globaux		248	43	205			112	54,6
Sous-total	2858	2422	309	2113	87,2	73,9	1809	85,6
Prêts individuels		1861	168	1693			1482	87,5
Prêts globaux		561	141	420			327	77,9
Total capitaux à risques + ressources propres	4983	4567	515	4052	88,7	81,3	3444	85,0
Prêts individuels		3238	294	2944			2550	86,6
Prêts globaux		1329	221	1108			893	80,6

ANNEXE 2 – LOCALISATION DES PROJETS



Map No. 4045 (F) Rev. 4 UNITED NATIONS
January 2004

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

ANNEXE 3 – PROCESSUS ET 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 des opérations – conformément aux travaux du Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (OCDE) et adaptés de manière à répondre aux besoins opérationnels particuliers de la BEI. Les évaluations prennent dûment en compte les critères d'analyse utilisés pour l'instruction ex ante des projets et 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 et utiles à l'évaluation de ceux-ci sont également prises en considération.

1. PERTINENCE AU REGARD DES POLITIQUES DE L'UE, DE LA BEI ET DES POLITIQUES NATIONALES

(Premier pilier de la valeur ajoutée pour les opérations individuelles)

La pertinence est la mesure dans laquelle les objectifs d'un projet sont compatibles avec les politiques de l'UE, telles que définies par le Traité, les directives, les décisions du Conseil, les mandats, etc., ainsi qu'avec les décisions des gouverneurs de la BEI, les exigences des bénéficiaires, les besoins des pays, les priorités globales et les politiques des partenaires. Au sein de l'UE, il est fait référence aux politiques communautaires et aux politiques de la BEI pertinentes, et spécifiquement à l'Article 267 du Traité qui définit la mission de la Banque. À l'extérieur de l'Union, les éléments de référence essentiels sont les objectifs de politique générale énoncés dans les mandats pertinents.

2. PERFORMANCES DU PROJET

(Deuxième pilier de la valeur ajoutée pour les opérations individuelles)

- **L'efficacité** est la mesure dans laquelle les objectifs du projet ont été réalisés ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative, après prise en considération de toute modification qui aurait été apportée au projet après l'approbation du prêt.
- **L'efficience** est la mesure dans laquelle les avantages/résultats du projet correspondent aux ressources/apports engagés. Lors de l'instruction ex ante, l'efficience est normalement mesurée au moyen des taux de rentabilité économique et financière. S'agissant de projets du secteur public, il est fréquent que le taux de rentabilité financière ne soit pas calculé ex ante. En pareil cas, l'efficience du projet est estimée grâce à une analyse du rapport coût-efficacité.
- **La viabilité à long terme** désigne la probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet. L'évaluation de la viabilité varie beaucoup d'un projet à l'autre en fonction des circonstances et tient compte des problèmes identifiés lors de l'analyse de diligence raisonnable effectuée ex ante par la Banque.

3. CONTRIBUTION DE LA BEI

- **La valeur ajoutée financière de la BEI** (troisième pilier de la valeur ajoutée pour les opérations individuelles) identifie la valeur ajoutée financière apportée au regard des options disponibles, y compris les améliorations financières que la Banque apporte, par exemple, en rendant plus aisé le cofinancement par d'autres bailleurs de fonds (effet catalyseur).

- **Les autres contributions de la BEI (facultatif)** se réfèrent à tout type de contribution non financière importante que la BEI apporte à l'opération sous la forme d'améliorations des aspects techniques, économiques ou autres du projet.

4. GESTION DU CYCLE DU PROJET PAR LA BEI

La gestion du cycle du projet par la BEI évalue le traitement de l'opération par la Banque, depuis le stade de l'identification et de la sélection du projet jusqu'à son suivi une fois celui-ci achevé.

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))

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>