Rapport d'évaluation

Évaluation des opérations (EV)

Évaluation des projets de type PPP financés par la BEI

Rapport de synthèse

Banque européenne d'investissement

Évaluation des projets de type PPP financés par la BEI

Établi par

Évaluation des opérations

Campbell Thomson

Judith Goodwin

Consultant externe :

E.R. Yescombe, Yescombe Consulting Ltd.

Mars 2005

* * *

NOTE

La BEI a une obligation de confidentialité envers les prestataires, les promoteurs, les bailleurs de fonds commerciaux, les unités chargées des politiques en matière de PPP et les autres personnes ayant participé aux projets mentionnés dans le présent rapport. Ni la BEI, ni les conseillers qui ont étudié ces projets ne communiqueront à un tiers des informations couvertes par cette obligation et ils refuseront toute obligation de divulguer d'autres informations ou d'amener les sources qui les détiennent à le faire.

Évaluation

TABLE DES MATIÈRES

GLOSSAIRE DES TERMES ET ABRÉVIATIONS 1

RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS 3

1. INTRODUCTION 11

2. LE CONTEXTE DES PPP 11

3. LES PPP ET L'INTERVENTION DE LA BEI 16

4. LES PPP ET LEUR INCIDENCE SUR LES PROJETS 18

5. LES PPP ET LEUR INCIDENCE SUR LA BEI 23

6. NOTATION EN FONCTION DES CRITÈRES D'ÉVALUATION 27

7. PERFORMANCE DE LA BEI 29

8. VALEUR AJOUTÉE DE LA BEI 33

ANNEXE I Portefeuille de la BEI

ANNEXE II Critères d'évaluation

GLOSSAIRE DES TERMES ET ABRÉVIATIONS

BEI	Banque européenne d'investissement
CA	voir Conseil d'administration
CD	voir Comité de direction
Centre d'expertise	Unité transversale au sein d'OPS chargée de la diffusion de compétences et d'expertise dans des domaines d'activité clés, comme les PPP
Clés en main (contrat)	Contrat prévoyant la conception et la construction d'un projet complet
Cloisonnement interne (muraille de Chine)	Ensemble de procédures et de protocoles établis à l'intérieur d'une organisation pour éviter les conflits d'intérêt dans les relations avec des clients en concurrence
Comité de direction	Comité interne de la BEI composé du Président et des Vice-présidents de la Banque
Concession	Contrat conclu entre le promoteur et le prestataire (concessionnaire) en vue de la fourniture d'un service ou d'une infrastructure (par exemple, une route) spécifique au cours d'une période donnée, les paiements afférents à la prestation étant effectués par les utilisateurs finals
Conseil (d'administration)	Conseil d'administration de la BEI qui a compétence exclusive pour prendre des décisions en matière de prêts, de garanties et d'emprunts
CT	Conseiller technique – Consultants en ingénierie engagés par les bailleurs de fonds pour assurer le suivi des projets sur les plans de la technique et de l'ingénierie
Date de signature	Date à laquelle les contrats commerciaux et financiers ont été des contrats financiers signés et les conditions préalables au premier tirage sur emprunt ont été remplies
E&E	Exploitation et entretien
Eurostat	Institution de l'Union européenne chargée de la collecte et de l'analyse des données statistiques concernant l'ensemble de l'Union
EV	Évaluation des opérations (ex post) de la BEI
FI	Direction des finances de la BEI
Financement sur projet	Prêt consenti principalement sur la base du cash-flow généré par le projet, plutôt que sur celle d'un bilan d'entreprise, de la valeur de garantie de l'actif corporel ou de toute autre forme de sûreté
GCSP	Grille de comparaison avec le secteur public: procédé par lequel le promoteur cherche à comparer le coût total de construction, d'exploitation et d'entretien d'un élément d'infrastructure publique en cas de recours au mécanisme de PPP, par opposition au mécanisme direct de passation de marchés
JU	Direction des affaires juridiques de la BEI
MOF	Meilleure offre finale, soumise lors de la deuxième phase d'une passation de marchés publics
NIP	voir RQ

Opération d'échange	Contrat de couverture permettant de convertir un taux d'intérêt (de taux d'intérêt) variable en taux fixe
OPS	Direction générale des opérations de prêt de la BEI
Ops-A	Direction des financements dans l'Union européenne (BEI)
Ops-B	Direction des financements à l'extérieur de l'Union européenne (BEI)
Péage réel	Mécanisme de paiement par lequel les recettes du prestataire proviennent directement des usagers des infrastructures (par exemple, routes ou ponts)
Péage virtuel	Mécanisme de paiement par lequel les recettes du prestataire proviennent du promoteur sur la base de l'utilisation des infrastructures du projet, plutôt que directement des utilisateurs finals
PFI	Private Finance Initiative (Initiative de financement privé), terme utilisé principalement au Royaume-Uni pour les projets de type PPP
PJ	Direction des projets de la BEI – Responsable de l'analyse technico-économique ex ante des projets et du suivi technique de leur exécution et de leur achèvement
PPP	Partenariat public-privé – voir §2.1
Prestataire	Entité responsable de l'exécution et de l'exploitation d'un projet de type PPP, aux termes d'un contrat PPP avec le promoteur
Projet	Un investissement clairement défini sous forme d'actif corporel, par exemple un tronçon de route déterminé, un pont, etc.
Promoteur	Normalement, l'entité responsable de l'identification, de l'élaboration, de l'exécution et de l'exploitation d'un projet. Dans le cas particulier des PPP, le promoteur est le maître d'ouvrage du secteur public chargé d'identifier et d'élaborer le projet, de gérer le processus de PPP et de signer le contrat de PPP.
RCR	Rapport coûts-résultats. Mesure de l'efficience économique d'un projet
RM	Direction « Gestion des risques », responsable de l'évaluation du crédit et de la gestion du portefeuille
RQ/NIP	Relevé quotidien/Note d'information préliminaire – Note qui lance officiellement le cycle du projet à l'intérieur de la Banque et qui résume les principales caractéristiques de l'opération proposée.
RTE	Réseaux trans-européens. Liaisons prioritaires de transports et de communications au sein de l'Union européenne
Société à finalité spécifique	Entreprise dotée de la personnalité juridique, créée à des fins limitées et spécifiques, par exemple pour effectuer des emprunts destinés à financer les travaux d'un projet, pour mettre en place des contrats de construction et d'entretien et pour percevoir une rémunération
TREI	Taux de rentabilité économique interne
TRFI	Taux de rentabilité financière interne
UKIDE	Département chargé des financements au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark

RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS

Introduction

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation des projets de type PPP (« partenariat public-privé ») financés par la BEI. Quinze projets qui étaient soit entièrement opérationnels soit pratiquement achevés ont été retenus pour faire l'objet d'un examen sur dossier, c'est-à-dire réalisé à partir des données et informations disponibles dans la Banque. Dix d'entre eux, qui étaient représentatifs de la diversité, notamment géographique, du portefeuille de PPP de la Banque, ont été sélectionnés pour une évaluation approfondie. L'objectif était d'évaluer les performances des projets en fonction des critères d'évaluation habituels de la Banque[1], conformément à la pratique normale de EV, mais également d'examiner avec une attention particulière le rôle de la Banque dans ce processus ainsi que l'incidence de la structure de PPP sur le projet lui-même et sur la Banque.

Les projets fondés sur l'octroi de concessions dans le domaine des transports et des équipements collectifs existent depuis de nombreuses années dans certains pays membres de l'UE, notamment en France, en Italie et en Espagne, avec des recettes provenant des paiements effectués par les utilisateurs finals (péages, par exemple). C'est aux alentours de 1992, avec le lancement de l'« Initiative de financement privée» (PFI) au Royaume-Uni que le concept a été étendu à d'autres types d'infrastructures publiques et que le paiement par le secteur public (et non plus par les utilisateurs finals) a été introduit. Bien que le recours aux PPP se soit étendu à la quasi-totalité de l'UE, le Royaume-Uni demeure le marché de PPP le plus grand et le plus diversifié.

Il n'existe pas de définition simple, unique et communément admise du terme PPP. Aussi, pour les besoins de la présente évaluation, un « PPP » a été défini comme le fait, pour le secteur privé, de construire et d'exploiter une infrastructure (concessions comprises) qui, dans d'autres circonstances, aurait été fournie par le secteur public. Alors que l'évaluation n'était pas encore terminée, Eurostat a publié des lignes directrices sur la date à laquelle un PPP peut être retiré du « bilan » national : c'est lorsqu'il y a transfert au secteur privé à la fois du risque d'achèvement **et** du risque afférent à l'utilisation ou à la disponibilité du projet. En pratique, il existait de nombreux points communs entre les projets répondant à la définition utilisée par EV et ceux qui satisfont aux lignes directrices de l'Eurostat.

Ce n'est pas systématique mais, en règle générale, les projets de type PPP financés par la BEI comportent l'octroi d'un prêt de type « financement sur projet » à une société du secteur privé spécialement créée pour réaliser le projet. Dans tous les projets évalués, le prêt BEI était garanti pour la durée des travaux de construction, généralement par des banques du secteur privé. Dans certains cas, la garantie a été levée une fois que le projet s'est révélé fonctionner de manière satisfaisante.

L'UE est clairement favorable à l'utilisation de ressources privées pour financer des infrastructures publiques, notamment au mécanisme de PPP, et à l'idée que la BEI joue un rôle essentiel dans ces projets. À la fin de 2003, la Banque avait signé des prêts à hauteur de 14,7 milliards d'euros pour des opérations de type PPP. Il reste que l'admissibilité d'un projet à un financement de la BEI dépend de la qualité du projet lui-même et non du fait qu'il s'agit d'un PPP. Pour plus d'informations sur les opérations de PPP de la BEI, on pourra se reporter au document *Le rôle de la BEI dans les Partenariats Public-Privé*, à l'adresse http://www.bei.org/publications.

Incidence du mécanisme de PPP sur le projet

Les montages de type PPP sont généralement plus complexes que les procédures de passation de marchés publics traditionnellement utilisées pour des immobilisations, encore que l'apparente simplicité de ces procédures devienne plus discutable dès que l'on tient réellement compte des

[1] Pertinence/efficacité, efficience et viabilité à long terme. Voir définitions à l'Annexe II.

risques encourus. La complexité des PPP est due au nombre de parties qui interviennent et, plus particulièrement, aux mécanismes utilisés pour partager les risques. Les ressources destinées au financement d'un PPP sont en outre plus onéreuses, reflétant le risque endossé par le secteur privé, le coût des activités de structuration du prêt et le tarif plus élevé des financements accessibles au secteur privé. Pour le secteur public, cet inconvénient est compensé par le fait que le secteur privé endosse une part des risques et, dans certains cas, par l'accélération des programmes d'investissement qui, sinon, seraient soumis aux contraintes inhérentes aux emprunts publics.

L'évaluation approfondie de certaines opérations a montré que la majeure partie des projets proprement dits avaient été achevés dans les délais, sans dépassement de budget et conformément au cahier des charges. Un tel résultat s'explique par le recours à des contrats de construction clés en main, à forfait et à durée déterminée. Ce type de contrat est courant dans les montages PPP mais aurait également pu s'appliquer dans le cadre d'un marché public. Dans le cas de certains projets, il est également apparu que la qualité des travaux était supérieure à ce qu'elle aurait été dans le cadre d'un marché public.

Dans certains cas, le promoteur a pu tirer parti du fait que le marché du bâtiment et des travaux publics (BTP) était extrêmement concurrentiel au moment de l'offre, ce qui a permis de réduire les coûts. À l'inverse, dans un des cas, la concurrence était limitée, ce qui a probablement majoré les coûts d'environ 30 %. L'un des risques liés aux coûts, d'après les observations, est que la mise en œuvre d'un programme de PPP à grande échelle peut doper à court terme la demande de services de construction, faisant monter les prix au niveau de l'offre. L'importance de ce phénomène est maintenant reconnue et les administrations tentent de mieux gérer les flux de projets pour que le marché reste concurrentiel.

Cependant, tout en ayant leur importance du point de vue de la gestion et de la disponibilité des infrastructures publiques, ces constats ne sont pas décisifs pour ce qui est de déterminer si et quand il serait opportun de recourir à un mécanisme de PPP. Toute la question est de savoir quel est, à avantages économiques égaux, le mécanisme qui produira pour l'économie le coût global le plus faible sur l'ensemble du cycle de vie. Une grille de comparaison avec le secteur public est censée répondre à cette question *ex ante*, mais, *ex post*, l'évaluation n'a pas permis d'apporter une réponse quantitative suffisamment précise à la question. En raison de la complexité que suppose la modélisation des résultats *ex post* des options envisageables *ex ante*, cette approche dépasse le champ de l'évaluation. De même, malgré le nombre et la variété des projets composant le portefeuille de la BEI, il n'a pas été possible d'identifier des paires de projets qui auraient permis une comparaison directe. Dans ces circonstances, EV n'a pas pu déterminer *ex post* si la décision initiale de recourir à un PPP présentait ou non un meilleur rapport coût-efficacité.

L'évaluation a montré que l'effet principal du mécanisme de PPP était d'avoir permis la réalisation des projets. Pour la totalité des projets évalués de manière approfondie, les contraintes budgétaires propres au secteur public étaient telles que, en l'absence de PPP, il n'y aurait **pas** eu de projet **du tout**, ou du moins pas dans un avenir prévisible, et certainement pas de marché public. Les plafonds de dépenses publiques auraient sûrement pu être adaptés, dans certaines limites, aux exigences des projets, mais la quasi-totalité des promoteurs ont clairement affirmé qu'il n'y aurait pas eu de budgets publics pour réaliser les projets tels qu'ils l'ont été. Dans de tels cas, l'utilité de la grille de comparaison avec le secteur public est douteuse ; elle n'a donc été appliquée qu'à une minorité de projets de l'échantillon. En revanche, il y a tout lieu d'étudier l'intérêt réel présenté par un projet avant de décider ou non de le réaliser, et de calculer le rapport coûts-résultats pour déterminer la rentabilité économique de la solution proposée.

Incidence du mécanisme de PPP sur la BEI

S'agissant des projets de PPP, on peut considérer que la Banque a deux clients. Le premier est le promoteur public, que la BEI peut aider à concevoir le montage de PPP et à élaborer une stratégie financière. Après l'appel d'offres, c'est le soumissionnaire qui devient le client de la Banque. Le personnel de la Banque a bien géré cette transition, mais cela ajoute une nouvelle dimension à ses responsabilités.

De même, la Banque peut avoir des clients multiples pendant la phase de soumission des offres. Tous les soumissionnaires doivent être traités sur un pied d'égalité, ce qui peut impliquer la conception en parallèle de plusieurs propositions de financement. La Banque ne possède pas de système formel de cloisonnement interne (« muraille de Chine ») ni de protocoles relatifs au traitement des conflits d'intérêts potentiels. L'évaluation a montré que ces conflits étaient réglés au cas par cas, plutôt que dans le cadre de procédures bien établies, mais que toutes les relations avaient été gérées correctement et avec professionnalisme.

En raison de leur complexité, déjà évoquée, les PPP imposent au personnel de la Banque une charge et une durée de travail supérieures à celles requises pour les prêts traditionnels. Il n'y a pas eu de problèmes quand le personnel pouvait consacrer l'essentiel de son temps aux PPP, mais l'exercice s'est révélé plus délicat quand il a fallu gérer de front des projets de type PPP et des projets classiques.

Compte tenu des garanties de tiers dont étaient assortis les prêts de la BEI, au moins pendant les périodes de risque maximal, aucun des projets évalués ne semble susceptible de comporter un risque de perte important pour l'institution. Cet aspect est capital dans les cas où la Banque est, à un moment donné, exposée à un risque direct lié au projet, lequel doit alors remplir des conditions financières, techniques et économiques prédéfinies.

Performance des projets

Quatre des dix projets évalués de manière approfondie ont obtenu une appréciation globale « bonne », quatre ont été jugés « satisfaisants » et deux n'ont pas pu être notés, car la phase d'exploitation ne faisait que commencer. Toutefois, compte tenu d'un niveau réaliste de développement du trafic, il est raisonnable de penser qu'ils devraient se révéler « satisfaisants » à terme. Aucun projet n'a été qualifié de globalement « insatisfaisant » ou « médiocre ».

Tous les projets ont été jugés satisfaisants ou bons au regard du critère d'évaluation « pertinence/efficacité ». Hormis un projet qui a pris du retard et dont le budget a été dépassé en raison de problèmes géologiques, les difficultés d'achèvement étaient liées à des questions de planification ou d'environnement, à une définition inadéquate du projet par le secteur public, ou à la gestion de l'interface entre composantes privées et publiques du projet.

Les appréciations les plus décevantes ont eu trait à l'efficience des projets concernés. Aucun n'a été jugé médiocre au regard de ce critère, mais deux étaient insatisfaisants, principalement parce que la demande de trafic routier était moins élevée que prévu. La valeur économique inhérente à tous les projets avait été vérifiée avant d'envisager les investissements et les calculs correspondants avaient été validés durant la phase d'instruction par la BEI. De manière générale, les analyses de sensibilité de la Banque s'appuyaient sur des scénarios plus prudents que celui du promoteur public et que le scénario bancaire du prestataire privé, mais la demande réelle s'est parfois révélée encore plus faible. Dans la plupart des cas, ce décalage était dû au fait que la croissance économique du pays ou de la région en question était moins rapide que prévu. S'agissant du critère de « viabilité à long terme », un seul projet s'avère préoccupant et est jugé « insatisfaisant ».

Incidence et valeur ajoutée de la BEI

Sur les marchés de PPP les plus récents, les concours de la BEI ont souvent été décisifs puisqu'ils ont tout simplement permis aux projets d'exister. En leur absence, les projets auraient peut-être vu le jour, mais sous une forme sensiblement différente.

Tous les projets ont bénéficié d'au moins une forme de valeur ajoutée financière apportée par la BEI, à savoir des financements à moindre coût, assortis de durées ou de périodes de différé plus longues, une diversification des sources de financement, etc. Dans certains cas, cela a permis au secteur public d'étendre la portée du projet. Dans d'autres cas, en revanche, la valeur ajoutée financière n'est devenue significative qu'à la levée des garanties de tiers. Avant la levée, le coût du projet était en réalité majoré par la participation de la BEI. Comme la levée de garantie est conditionnelle, la valeur ajoutée financière apportée par la BEI peut donc être subordonnée au fonctionnement correct des projets.

L'avantage procuré par le moindre coût des prêts BEI n'a pas toujours été répercuté, en totalité ou en partie, sur le secteur public ou les utilisateurs finals. C'est particulièrement vrai pour certains des premiers projets de PPP auxquels la BEI n'a participé qu'après la phase d'adjudication et pour lesquels les offres finales ne tenaient pas compte du coût avantageux des financements BEI. Dans tous les projets évalués, la disponibilité des ressources ou la valeur ajoutée financière, y compris l'octroi de prêts assortis d'une durée plus longue que celle proposée par les banques commerciales, étaient les principales raisons justifiant une participation de la BEI. En leur absence, la BEI n'aurait pas été invitée à prêter des fonds. Quoi qu'il en soit, toutes les parties ont reconnu qu'un certain nombre d'avantages accessoires découlait de sa participation. Ainsi :

– la Banque a contribué à « valider » les projets, à la fois en rassurant le secteur public sur la pertinence du montage retenu et en apportant aux bailleurs de fonds privés la confirmation d'un second examen par une institution dont la compétence est largement reconnue ;

– l'expertise de la BEI en matière de montages de PPP et de négociation de contrats a généralement été appréciée par les autres parties prenantes, mais plus particulièrement dans les pays n'ayant qu'une expérience limitée du mécanisme de PPP. En plus de l'assistance fournie dans le cadre des différents projets, le personnel de la BEI a contribué de manière officielle ou plus informelle à l'essor des PPP dans un certain nombre de pays ;

– les partenaires appartenant au secteur public ont apprécié le rôle d'« honnête courtier » joué par la BEI et considéré qu'en sa qualité de banque publique elle servirait au mieux leurs intérêts. Tout en ayant parfois l'impression que la participation de la Banque était synonyme d'un surcroît de travail, le secteur privé a salué son professionnalisme et a estimé qu'elle pouvait jouer un rôle utile en persuadant le secteur public d'approuver les objectifs initiaux des PPP.

RECOMMANDATIONS

	Recommandation d'EV	Acceptée oui / non	Commentaires d'OPS, de PJ, de RM, de FI*
1.	Quand la Banque n'intervient pas dès le début (par exemple dans le cas d'une procédure d'adjudication à un seul tour avec un grand nombre de soumissionnaires potentiels), elle devrait tout mettre en œuvre pour que l'avantage inhérent au coût de ses ressources soit répercuté sur le secteur public ou l'utilisateur final (§ 8.1)	**Oui**	**OPS :** le principe d'une répercussion partielle des avantages inhérents aux financements BEI sur le secteur public et les utilisateurs finals est accepté. Quand cette répercussion n'est pas possible, pour une raison ou une autre, la valeur ajoutée non financière apportée par la BEI (soulignée, entre autres, au § 8.2) justifie également la participation de la Banque. L'intervention de la BEI à un stade précoce du processus de PPP n'est pas toujours la meilleure façon d'assurer le transfert au secteur public ou aux utilisateurs finals de la valeur ajoutée financière qu'elle apporte, car les procédures régissant les PPP varient sensiblement à travers l'UE. Pour que la valeur ajoutée apportée par la BEI soit maximale, il faut définir une démarche spécifique pour chaque marché de PPP. **PJ :** chaque fois que possible, il est clairement souhaitable que la valeur financière ajoutée apportée par la BEI soit répercutée sur le secteur public ou les utilisateurs finals.
2.	Pour assurer une gestion efficace des PPP, il faut modifier les procédures et les systèmes de la BEI pour les adapter : • aux procédures d'approbation en plusieurs temps ; • aux dérogations ; • à la complexité des contrats et des relations contractuelles ; • au traitement simultané de plusieurs clients au cours de l'instruction . (§ 5.2, § 5.4, § 5.6)	**Oui**	**OPS/PJ/RM** : conformément aux recommandations de l'Audit interne, un groupe de travail mixte OPS/PJ/RM/JU étudie actuellement la politique et les procédures applicables aux financements sur projet et, en particulier, aux PPP. **PJ** : PJ prépare des lignes directrices internes concernant l'instruction et le suivi des PPP, et révise notamment la procédure actuelle d'approbation en deux temps et le rôle de PJ dans le suivi technique, par rapport à RM durant la construction et l'exploitation quand la Banque encourt des risques. **RM** : ce commentaire s'applique

	Recommandation d'EV	Acceptée oui / non	Commentaires d'OPS, de PJ, de RM, de FI*
			essentiellement aux financements sur projet.
3.	Les PPP offrent à la BEI des possibilités non négligeables d'accroître la valeur ajoutée qu'elle apporte. La Banque devrait donc renforcer le Centre d'expertise existant et envisager la création d'un département transversal qui serait responsable des opérations de financement structuré, y compris des PPP (§ 5.6)	**Oui**	**OPS** : convient que les PPP offrent à la BEI des possibilités d'accroître sa valeur ajoutée. OPS convient également que les projets de type PPP exigent davantage de son personnel (charge de travail supérieure et plus de connaissances spécialisées) que les projets traditionnels. La Banque peut augmenter sa valeur ajoutée et garantir une qualité de crédit constante dans les PPP grâce à des échanges d'expérience entre pays : c'est ce qui a motivé la création du Centre d'expertise RTE/PPP au début de 2004. À terme, il serait judicieux de renforcer le Centre pour assister les équipes géographiques ayant un flux d'opérations régulier et, éventuellement, pour mener à bien des opérations sur les marchés où l'irrégularité du flux a empêché l'acquisition d'un savoir-faire en matière de PPP. **PJ** : PJ a mis sur pied un réseau PPP interne pour diffuser les données issues de l'expérience et les bonnes pratiques. Ce réseau est placé sous la responsabilité d'un coordinateur de PJ qui coopère étroitement avec le Centre d'expertise d'OPS. La création d'un département PPP transversal est du ressort d'OPS. Les experts sectoriels de PJ affectés à des projets de PPP restent au sein des départements sectoriels et conservent leur indépendance d'esprit en ce qui concerne les justifications économiques et la viabilité financière des projets. Tout renforcement du rôle de conseil joué par la BEI en matière de PPP, voire de son rôle de concepteur de PPP, doit résulter

	Recommandation d'EV	Acceptée oui / non	Commentaires d'OPS, de PJ, de RM, de FI*
			d'une demande en ce sens, être progressif, et s'accompagner de ressources supplémentaires. **RM** : RM estime que ce commentaire renvoie au point de départ des prêts. Au sein de RM, les opérations sont gérées selon des critères structurels plutôt que géographiques. RM n'a donc aucun commentaire à formuler à ce propos.
4	Un certain nombre de promoteurs aurait eu besoin de conseils et d'aide au moment de l'échange taux variable/taux fixe. Bien que ce ne soit pas une des missions habituelles de la Direction des finances (FI), la Banque pourrait apporter encore plus de valeur ajoutée en proposant ce type de conseils aux promoteurs peu familiarisés avec la tarification des contrats d'échange de taux et les procédures d'adjudication concurrentielles. (§ 8.1)	**Oui** - quand les promoteurs manquent d'expérience ou ne peuvent bénéficier de conseils avisés.	**FI :** en principe, les emprunteurs avertis et les utilisateurs expérimentés de mécanismes de PPP n'ont pas besoin d'une telle aide et de nombreux promoteurs de projet ont déjà des conseillers financiers à leur disposition. Pour les promoteurs moins avertis ou expérimentés, pour les opérations impliquant des monnaies plus « exotiques », etc., FI serait disposé à coopérer ponctuellement avec OPS, sans facturation interne, en émettant des avis informels sur la tarification des contrats d'échange de taux. Le cadre juridique et les questions touchant à la subsidiarité et à la politique de la BEI nécessiteraient d'être examinés et approuvés par le Comité de direction. Toutefois, si OPS considère qu'il s'agit d'un service à valeur ajoutée, FI se soumettrait bien entendu à un tel processus d'approbation. **OPS :** les promoteurs de projets en PPP recourent généralement aux services de conseillers financiers, qui sont les mieux placés pour les orienter et les aider à s'assurer du caractère concurrentiel de la tarification des contrats d'échange.

	Recommandation d'EV	Acceptée oui / non	Commentaires d'OPS, de PJ, de RM, de FI*
5.	Quand la date de signature des contrats financiers approche, la prise de décision de la Banque doit être aussi rapide et souple que possible. La Banque devrait donc revoir sa procédure d'approbation pour déléguer davantage à ses services opérationnels (§ 5.3)	**Oui – à la souplesse**	**OPS** : le recours à la procédure en deux temps (approbation par le Conseil d'administration, les modalités et conditions détaillées étant approuvées par le Comité de direction juste avant la signature des contrats financiers) offre une souplesse suffisante. **PJ** : en préparant les lignes directrices relatives aux PPP, PJ réfléchira aux moyens d'accroître sa réactivité face aux contraintes imposées par les délais de rigueur. **RM** : cet aspect sera examiné dans le cadre du processus évoqué dans la recommandation n° 2.

* Commentaires formulés uniquement par les directions directement concernées.

1. INTRODUCTION

Le présent rapport expose les résultats d'une évaluation des projets de type PPP (« partenariat public-privé ») financés par la BEI. Outre l'évaluation de la performance des projets en fonction des critères[2] habituels de la Banque en la matière, l'examen a notamment comporté une analyse attentive de l'impact de la structure PPP sur les projets et sur la Banque, ainsi que sur le rôle de cette dernière dans le processus en question. L'évaluation a été effectuée en deux étapes : d'abord, un examen sur dossier, puis une étude approfondie portant sur un certain nombre de projets de type PPP.

1.1 Examen sur dossier

L'examen sur dossier a été réalisé entre octobre et décembre 2003 et a porté sur quinze projets de type PPP financés entre 1990 et 2001, dont quatorze situés dans des États membres et un dans un pays partenaire. En nombre, ce groupe représentait, à l'époque, environ la moitié des prêts de type PPP de la Banque. La plupart des projets choisis étaient matériellement achevés et opérationnels, n'avaient pas encore donné lieu à un remboursement complet et constituaient un échantillon représentatif acceptable, d'un point de vue tant géographique que sectoriel, des activités de type PPP de la Banque. L'analyse s'est principalement appuyée sur des données et des informations provenant des dossiers conservés par la Banque, complétées par des entrevues avec des membres du personnel des directions concernées. Elle visait principalement à identifier les projets et les questions clés qu'il conviendrait d'examiner au cours de la phase approfondie. Toutefois, dans certains cas, les résultats de l'examen sur dossier ont été incorporés au présent rapport, ainsi que les conclusions d'évaluations approfondies de projets de type PPP effectuées antérieurement par la BEI.

1.2 Évaluations approfondies

Dix des quinze projets examinés sur dossier ont été retenus pour faire l'objet d'une évaluation approfondie, au travers principalement de réunions tenues sur place entre mars et juillet 2004. À ces réunions ont participé le plus grand nombre possible d'acteurs différents concernés par les projets en question. Chacun avait son propre point de vue sur le projet et sur le rôle joué par la BEI. Il s'agissait en général du promoteur et du prestataire, de leurs conseillers financiers, d'autres bailleurs de fonds ou garants de la BEI, et de l'investisseur principal du prestataire. Des réunions ont également eu lieu avec les administrations responsables de la politique en matière de PPP, afin de replacer le projet examiné dans le contexte évolutif de la politique générale du pays concernant les PPP.

L'un des projets évalués de manière approfondie n'est pas situé dans l'UE. Il n'a toutefois pas été traité séparément, eu égard au niveau de développement des institutions et du secteur financier du pays considéré.

2. LE CONTEXTE DES PPP

2.1 Qu'est-ce qu'un PPP?

Pour faire simple, on peut dire que les PPP sont des montages permettant au secteur privé de fournir, d'exploiter sur le long terme et d'entretenir des infrastructures publiques. Toutefois, une telle description recouvre également une gamme d'autres activités, notamment les services privatisés d'utilité publique. Il n'existe pas à la Banque de définition officielle des PPP; par conséquent, aux fins de la présente évaluation, une définition a été établie en consultation avec les directions opérationnelles de la Banque : « Pour pouvoir être qualifié de PPP, le montage doit : avoir été suscité par le secteur public - porter sur un projet clairement défini – comporter un partage des risques avec le secteur privé - être fondé sur un rapport contractuel limité dans le temps – prévoir une séparation claire entre le secteur public et l'emprunteur. » C'est cette

[2] Pertinence/efficacité, efficience et viabilité à long terme. Voir définitions à l'Annexe II.

définition qui a été utilisée pour identifier le portefeuille des projets pertinents (cf. §3.1) et des projets potentiels à évaluer.

Pendant que s'effectuait l'évaluation, Eurostat a produit des lignes directrices sur le traitement comptable des projets de type PPP. Celles-ci ne donnent pas de définition des PPP à proprement parler. Il s'agit plutôt d'un ensemble de critères permettant de déterminer si un investissement doit être inscrit ou non au bilan national. Pour être considéré hors bilan, un investissement de type PPP doit impliquer le transfert au secteur privé du risque d'achèvement du projet, d'une part, et **soit** du risque d'utilisation **soit** du risque de disponibilité du projet, d'autre part. À une exception près, tous les projets évalués de manière approfondie auraient satisfait aux critères d'Eurostat. Cependant, il convient de noter que les gouvernements concernés n'ont pas nécessairement comptabilisé les projets de cette façon. La Banque a récemment publié un document intitulé « Le rôle de la BEI dans les partenariats public-privé (PPP)[3] » qui fait utilement le point sur cette question et donne une vue d'ensemble de la participation de la BEI aux prêts de type PPP.

2.2 Perspective historique et tendances actuelles

La participation du secteur privé à la construction d'infrastructures publiques n'est pas une nouveauté. Jadis, des infrastructures telles que routes à péage, ponts, canaux, écoles, chemins de fer, hôpitaux, etc. ne faisaient normalement pas partie du secteur public. Ce que les PPP viennent remplacer, ou compléter, c'est un système de propriété et d'exploitation qui s'est pour l'essentiel mis en place aux XIXe et XXe siècles.

C'est le mouvement général visant à tirer parti de la discipline du marché et de la participation du secteur privé qui est à l'origine des évolutions actuelles en matière de PPP. On peut donc considérer que la croissance des PPP est un processus parallèle à la privatisation et à l'externalisation, qui se situe quelque part entre les deux. Au niveau des politiques générales, ce mouvement bénéficie d'un large soutien politique. Cependant, on peut aussi faire valoir que la croissance des PPP est due à l'écart grandissant entre les besoins d'investissement et les ressources publiques disponibles. Il y a deux dimensions à prendre en compte : d'une part « la qualité », les produits livrés devant être meilleurs, et « le volume », les produits livrés devant l'être en plus grande quantité et à plus brefs délais. La première de ces dimensions est manifestement une caractéristique souhaitable pour n'importe quel investissement. La seconde est moins évidente. Obtenir plus rapidement un avantage économique est certes souhaitable, mais uniquement si, à un stade ultérieur, des projets offrant de plus grands avantages sur une durée de vie entière ne vont pas se trouver évincés.

En raison de leur grande diversité, il est difficile de donner une description unique des PPP. Toutefois, à titre préliminaire, on peut en donner la définition suivante (qui sera amplifiée au §2.4) : un PPP est un contrat à long terme entre **un promoteur du secteur public** et **un prestataire du secteur privé**. Aux termes du contrat, le prestataire se chargera en règle générale du financement du projet, de la construction, de l'exploitation et de l'entretien de l'élément d'actif spécifié par le promoteur, et le restituera en bon état fonctionnement au promoteur à la fin du contrat. En retour, le prestataire recevra des paiements directs des utilisateurs finals ou sera payé par le promoteur pour fournir ce service.

2.3 Les PPP et les passations de marchés publics

Comme on le verra au §2.4, les PPP sont des montages complexes, et en général qui dit complexité dit coûts plus élevés. Toute la question est de savoir si les avantages que procure un PPP en termes de qualité et/ou de volume vont l'emporter sur ces coûts supplémentaires. Lorsque l'on a à choisir entre un PPP et une passation de marchés publics traditionnelle, il convient de prendre en considération un certain nombre de points :

Budget d'équipement : pour que des investissements puissent être réalisés au moyen de passations de marchés publics traditionnelles, il est nécessaire de disposer d'un budget d'équipement approprié. L'existence de contraintes au niveau de ces budgets pourrait être un obstacle à la réalisation d'investissements économiquement souhaitables. Les investissements de type PPP sont

[3] Le document est disponible à l'adresse www.bei.org/publications

moins dépendants des budgets d'équipement et peuvent même être inscrits « hors bilan », en fonction de la répartition des risques entre le secteur public et le secteur privé.

Budget de fonctionnement : dans le cadre d'un PPP, il est nécessaire que le prestataire privé soit rémunéré -- soit par les utilisateurs finals au moyen de péages réels, soit par le promoteur public au moyen de péages fictifs, de commissions de disponibilité sur les actifs, etc. Ces paiements doivent couvrir les coûts de financement du projet, plus les coûts d'exploitation et d'entretien (E&E).

Risques : dans un PPP, il doit y avoir obligatoirement un certain partage des risques, ceux-ci étant le risque d'achèvement du projet (coûts/calendrier/cahier des charges), le risque d'exploitation (demande/exploitation/performance/maintien de la qualité), etc., le prestataire devant, quant à lui, percevoir une prime pour accepter ces risques. On fait valoir que le secteur privé est mieux à même que le secteur public de gérer certains de ces risques, et donc que la prime de risque est inférieure aux coûts que supporterait le secteur public s'il assumait lui-même les risques en question.

Prime de complexité : un PPP est une opération intrinsèquement plus complexe qu'une passation de marchés publics. Dans certains pays, comme le Royaume-Uni, la « prime de complexité » est plus élevée que dans d'autres (l'Espagne, par exemple). On fait valoir que la discipline qu'impose le marché au secteur privé produira des économies suffisantes pour compenser la prime de complexité, au moins sur le long terme, une fois que les parties seront devenues pleinement expérimentées et qu'elles disposeront de méthodologies et d'une documentation normalisées.

Transfert de compétences : on fait valoir que le fait d'être exposé aux compétences du secteur privé sera bénéfique pour le secteur public.

Souplesse : étant en règle générale moins souples que les projets réalisés par voie de passation de marchés classique, les montages de type PPP pourraient convenir davantage à des projets pour lesquels le secteur public ne prévoit pas de modifications fréquentes ou substantielles du cahier des charges ou du mode d'utilisation de l'actif (par exemple, des routes).

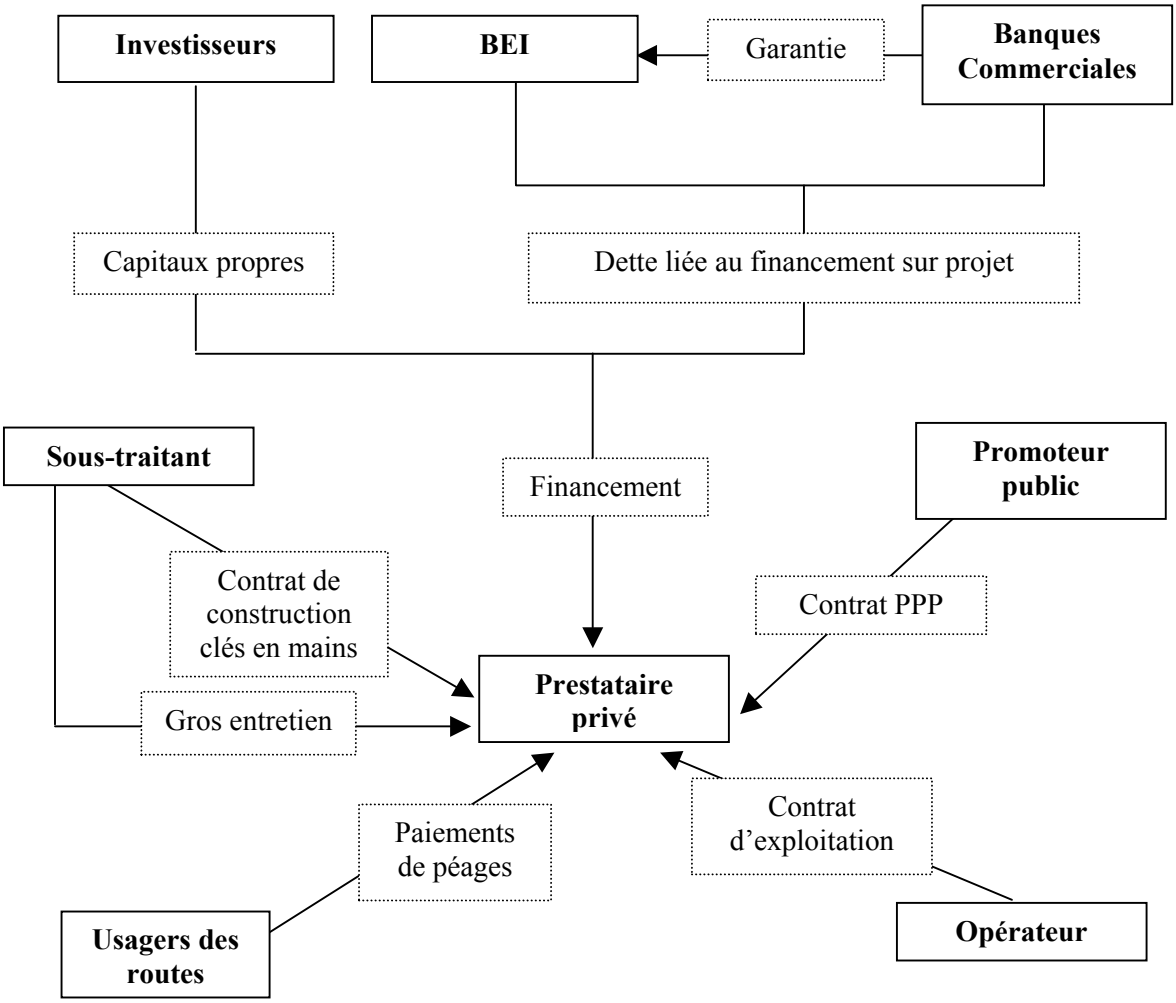
Innovation : les PPP peuvent être des vecteurs d'innovation, dans la mesure où le secteur privé peut trouver de nouveaux moyens de réaliser des objectifs de « résultats », par opposition à l'application d'un cahier des charges – en matière d' «intrants » ou de « conception » –, qui constitue habituellement la base des marchés publics.

Les points énumérés ci-dessus montrent clairement que tout choix rationnel entre un montage de type PPP et une passation de marchés publics implique une analyse complexe. La nécessité de prendre en compte un ensemble de questions extérieures au projet, comme par exemple le degré de maturité du secteur financier, la fiscalité ou le niveau de sophistication des soumissionnaires potentiels, ajoute à la complexité de cette analyse.

Une des options consiste à appliquer un outil de décision commun et structuré, tel que la grille de comparaison avec le secteur public (GCSP). En général, une GCSP permet de comparer les coûts et les avantages probables des deux processus et de calculer une valeur actualisée nette dans le cas des marchés publics et dans celui des PPP. La grille de comparaison avec le secteur public peut toutefois être assez artificielle et, dans la pratique, elle n'est utilisée que dans un nombre relativement restreint de pays.

Que l'on ait ou non recours à la GCSP ou à tout autre test permettant de mesurer le rapport coûts-résultats du projet, il est clair que le choix d'un montage de type PPP ne modifie pas les données fondamentales du projet envisagé.

2.4 Structure des PPP



Le diagramme ci-dessus décrit la structure d'ensemble d'un projet PPP typique bénéficiant d'un financement de la BEI : un projet routier où les usagers payent des péages. Il convient de noter que la complexité n'est pas due au dispositif de PPP en soi. Elle découle des mécanismes d'atténuation des risques et du recours au financement sur projet pour les apports de fonds.

La plupart des encadrés n'exigent pas d'explications particulières, sauf les deux intitulés suivants:

Sous-traitant/Opérateur

Le prestataire sous-traite habituellement les travaux de construction du projet sur la base de contrats à forfait et à durée déterminée. Une partie, voire la totalité, des risques du projet se trouve ainsi transférée aux sous-traitants. A l'instar du prestataire, ces derniers fonctionnent en co-entreprise non constituée en société, dont une partie ou la totalité des actionnaires sont les mêmes que ceux du prestataire. Par ailleurs, il est fréquent que l'exploitation et l'entretien soient eux aussi sous-traités. Ces sous-traitants peuvent être des prestataires spécialisés ou, là encore, des sociétés à finalité spécifique ayant un ou plusieurs actionnaires en commun avec le prestataire.

Financement

En général, 10 à 25 % des coûts en capital d'un PPP sont financés à l'aide de capitaux propres ou de dette subordonnée des actionnaires du prestataire, le solde étant financé par des emprunts externes. Indépendamment du concours de la BEI elle-même, les financements sous forme d'emprunt peuvent être obtenus auprès des banques commerciales ou, dans certains cas, sur le marché obligataire.

Dans la plupart des transactions de type PPP, l'élément d'actif corporel, par exemple une route ou une école, ne peut pas être donné en nantissement et, comme il a été indiqué ci-dessus, le prestataire est habituellement une société à finalité spécifique. Les garanties des financements sous forme d'emprunt ne peuvent donc pas reposer sur le bilan du prestataire ou sur la valeur des actifs corporels. À la place, on utilise des techniques de financement qui sont fondées sur le cash-flow du projet. Ces dernières prennent en considération les risques encourus dans le cadre du contrat PPP, tout en tenant compte de l'atténuation des risques induite par la présence de divers sous-traitants. La limitation des risques est une donnée importante permettant au prestataire d'obtenir un coefficient élevé d'endettement externe, ce qui diminue le coût du projet pour le promoteur puisqu'on considère que le financement par voie d'emprunt est moins coûteux que par apport de capitaux propres.

2.5 Partage des risques

La caractéristique essentielle des montages de type PPP est le partage des risques. Dans toute répartition des risques, on considère en règle générale qu'un risque doit être supporté par la partie qui est le mieux à même de maîtriser, de gérer ou d'atténuer ce risque. Une fois sélectionné l'adjudicataire, les risques aux diverses étapes du processus PPP sont les suivants :

Risques de financement

Défaut de signature des contrats financiers, risque encouru essentiellement par le promoteur. Un adjudicataire qui ne peut pas respecter la date de signature des contrats financiers subira probablement une perte financière non négligeable, et sa réputation en pâtira. Cependant, c'est au promoteur qu'il incombe de faire face aux conséquences de la défaillance. D'ordinaire, le promoteur atténuera ce risque soit en ne sollicitant des offres qu'auprès de soumissionnaires ayant pignon sur rue et qualifiés, soit en imposant comme condition de soumission que le soumissionnaire puisse prouver qu'il dispose des moyens financiers nécessaires.

Variations des taux d'intérêt entre la soumission des offres et la date de signature des contrats financiers, risque qui, en fonction des modalités de l'adjudication, est supporté soit par le promoteur, soit par le prestataire.

Risque d'achèvement

Degré de probabilité que soient respectés le calendrier, le budget et le cahier des charges en ce qui concerne la conception et la construction d'un élément d'actif. Il est clair que c'est le prestataire qui doit être responsable de ces risques, car c'est lui qui dispose des qualifications et de l'expérience nécessaires pour les atténuer. Le secteur public pourrait atténuer ces risques, sur ses propres projets, en utilisant le même dispositif que le prestataire, c'est-à-dire en ayant recours à des contrats clés en mains assortis d'un calendrier, d'un budget et d'un cahier des charges fixes. Toutefois, ce type de contrat n'a pas été utilisé dans le passé, et les marchés publics ont fréquemment fait l'objet d'importants dépassements de coûts en capital

Risques d'exploitation et d'entretien

On distingue deux aspects essentiels. En premier lieu, le risque que les besoins d'entretien des actifs ne soient pas conformes aux prévisions et, en second lieu, le risque qu'il y ait une différence au niveau du coût unitaire d'entretien. Les risques potentiels, tant dans un sens positif que négatif, sont transférés au secteur privé. Le prestataire devrait donc être incité à produire un élément d'actif ayant le coût le plus bas sur l'ensemble du cycle de vie - ou tout au moins le coût le plus bas jusqu'à ce que l'actif soit restitué au promoteur.

Risque de résiliation

Ce risque, qui ne concerne pas les passations de marchés publics traditionnelles, est supporté par le promoteur et le prestataire. C'est le risque qu'il soit mis fin au montage PPP, soit en raison de la défaillance financière du prestataire, soit parce que ce dernier manque à ses engagements techniques (incapacité de fournir de manière satisfaisante le service convenu). C'est un risque pour le prestataire, car il subira presque certainement une perte financière appréciable en cas de résiliation. Cependant, c'est aussi un risque pour le promoteur, car il lui faudra trouver les moyens d'assurer le service après l'arrêt des opérations, au stade de disponibilité et de construction atteint par le projet. On peut partiellement atténuer ce risque en choisissant des soumissionnaires appropriés. Toutefois, il s'agit de contrats à long terme et il arrive souvent que les spécialistes des domaines techniques qui, à l'origine, étaient membres d'un consortium soient remplacés par des investisseurs purement financiers qui peuvent ne pas avoir l'expérience et l'expertise nécessaires. En revanche, la défaillance du prestataire peut être due à une répartition inadéquate des risques dès le départ (voir le paragraphe ci-dessous sur le risque relatif aux recettes).

Risque relatif aux recettes

Le prestataire peut être rémunéré de trois manières différentes, chacune comportant différents risques.

- Paiements directs, par exemple péages sur routes ou ponts, redevances pour le traitement des déchets, etc.
  - Risque Le niveau des péages ou des redevances peut être négocié, mais le prestataire n'a habituellement aucune prise sur le niveau du trafic effectif, et donc sur les recettes.
- Paiements indirects, par exemple péages routiers fictifs.
  - Risque Il est possible que les paiements au prestataire dépendent du volume, mais on peut aménager les structures des redevances et des péages fictifs de manière à minimiser le risque encouru par le prestataire, tout en limitant les profits exceptionnels que pourrait générer une forte augmentation de l'utilisation ou de la demande.
- Commissions de disponibilité, par exemple en ce qui concerne des écoles, des hôpitaux ou des infrastructures matérielles de transport
  - Risque Les paiements sont basés sur la disponibilité de l'élément d'actif, avec des pénalités en cas de défaillance de fonctionnement. S'agissant là d'un domaine qui est du ressort du prestataire, le risque doit être supporté par lui et non par le promoteur.

Un régime de paiements mixtes constitue une quatrième possibilité, qui se caractérise par une combinaison de commissions de disponibilité et de paiements basés sur le trafic.

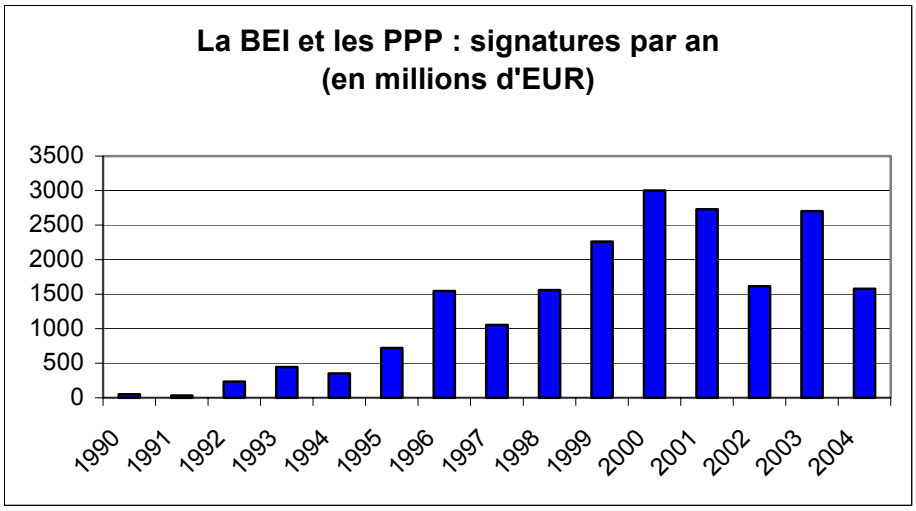
3. LES PPP ET L'INTERVENTION DE LA BEI

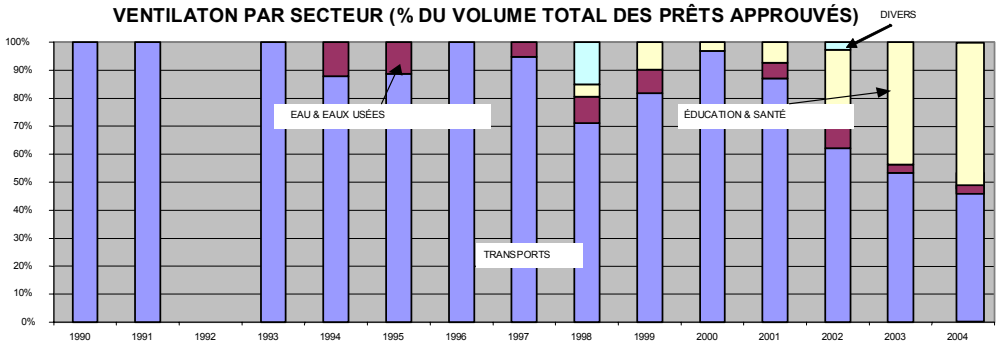
3.1 Le portefeuille

Les engagements de la BEI au titre de prêts PPP remontent aux prêts qu'elle a consentis en faveur d'Eurotunnel (France/Royaume-Uni)en 1987, du projet Orlyval (France) en 1989 et du projet Second Severn Crossing (Royaume-Uni) en 1992. Ces projets ont permis à la Banque de tirer un certain nombre d'enseignements précieux. À la même époque, se sont développées les techniques de financement sur projet au travers de la participation de la Banque à des montages financiers concernant des projets du secteur privé dans le domaine de l'énergie au Royaume-Uni et ailleurs. On trouvera à l'Annexe I une ventilation par secteur du portefeuille de la Banque.

Le portefeuille a commencé à croître fortement avec les prêts aux projets entrepris dans le cadre de l'Initiative de financement privé (PFI) du Royaume-Uni. La PFI date de 1992, mais a connu une croissance rapide après 1997, et des montages similaires ont été réalisés dans beaucoup d'autres États membres de l'UE. La Banque finance actuellement des projets de type PPP dans les

pays suivants : Belgique, Danemark, Allemagne, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal et Royaume-Uni, ainsi que dans plusieurs États non membres, notamment la Chine et l'Afrique du Sud. Au sein de l'UE, la BEI est l'un des principaux bailleurs de fonds, en volume, en faveur des PPP. On trouvera, ci-après, un tableau résumant la croissance des opérations de type PPP de la Banque, ainsi que leur ventilation par secteur. Pour de plus amples informations, on se réfèrera au document intitulé « Le rôle de la BEI dans les partenariats public- privé (PPP) ».





3.2 Cadre de politique générale

Politique de l'UE : par le passé, l'UE a été neutre quant à la propriété des actifs (par exemple, il n'existe pas de politique en matière de privatisation). Cependant, outre la politique de déréglementation des services publics, il existe, depuis 1999, une politique claire de la Commission européenne visant à accroître le financement privé des infrastructures, notamment dans le secteur des transports, et les montages de type PPP sont un des moyens d'atteindre cet objectif. L'utilisation du mécanisme de PPP a été également approuvée par le Conseil européen lors de sa réunion de décembre 2003.

Politique de la BEI : la plupart des institutions financières internationales (IFI) et des institutions de financement du développement (IFD) (Banque mondiale et BERD, par exemple) poursuivent des politiques qui favorisent activement le mécanisme des PPP. La Banque, en revanche, se fait l'interprète de la politique de l'UE en matière de passation de marchés pour les projets publics, et ne marque aucune préférence entre un projet mis en œuvre selon la méthode classique de passation des marchés publics et un projet de type PPP. Il se peut que la Banque soit perçue

comme étant favorable à l'utilisation des PPP, mais en réalité elle a adopté une attitude impartiale à l'égard des deux mécanismes. Sa participation aux PPP est le reflet des choix d'un certain nombre de ses clients. De même, l'existence d'un PPP ne constitue pas pour la BEI un critère d'admissibilité, celle-ci étant fondée sur le projet sous-jacent lui-même, auxquels les critères normaux d'éligibilité et de qualité sont applicables.

Politiques nationales : il n'existe aucune politique commune entre les États membres de l'UE quant à l'intérêt présenté par les mécanismes de PPP. Quelques pays, comme le Royaume-Uni et l'Espagne, y ont eu largement recours. D'autres pas du tout. Les projets soutenus par la Banque doivent avoir reçu l'aval du gouvernement de l'État membre concerné et l'on est en droit de supposer que tout projet de type PPP ainsi avalisé est en conformité avec la politique du pays en la matière.

4. LES PPP ET LEUR INCIDENCE SUR LES PROJETS

4.1 Pourquoi choisir l'option PPP

Pour tous les projets évalués de manière approfondie, les PPP ont été choisis en premier lieu parce qu'ils permettaient le lancement de programmes d'investissement qui n'auraient pas été réalisables, dans un délai raisonnable, au moyen des ressources budgétaires dont disposait le secteur public. D'autres avantages ont peut-être été attendus du recours au PPP, mais ils n'ont pas joué un rôle décisif dans le choix qui a été fait. Dans deux cas, le prestataire a, en fait, repris des montants non négligeables de la dette publique qui avait été précédemment souscrite lors de la phase de construction du projet.

Cela ne veut pas dire que les PPP ne sont rien de plus qu'un mécanisme permettant de limiter les emprunts des administrations publiques :

- les PPP prévoient un véritable partage des risques entre les secteurs public et privé.
- Dans la plupart des cas, le recours au PPP a permis au secteur public d'accélérer la construction d'infrastructures essentielles, ce qui a profité à l'économie du pays concerné, et il s'est généralement accompagné de retombées environnementales ou sociales positives. Les analyses de ces projets effectuées par la BEI ont confirmé la réalité de ces avantages économiques.
- La croissance des PPP s'inscrit dans le cadre d'un changement plus profond du rôle de l'État en matière de prestations de services, la fonction de facilitateur ou de régulateur prenant le pas sur celle de prestataire direct.

Du côté négatif, outre une éventuelle augmentation des coûts, on mentionnera un certain manque de souplesse au niveau des contrats de type PPP, auxquels il peut être coûteux d'apporter des modifications. C'est pourquoi les PPP conviennent moins à des situations dans lesquelles des changements de la politique générale ou de la situation démographique, par exemple, ont un impact sur le projet. On en trouve une illustration avec un projet relatif aux transports. Bien que des changements aient été anticipés dès le départ, le processus a été, dans la pratique, lent et onéreux. Le prestataire se trouve dans une position de fournisseur préférentiel, voire de monopole, et les dispositifs contractuels sont complexes.

4.2. Négociations et questions contractuelles

Les projets PPP évalués de manière approfondie se sont révélés être d'une plus grande complexité que s'ils avaient fait l'objet d'une passation de marchés publics, et ont soulevé des problèmes nouveaux pour le secteur public.

Négociation des contrats
L'attribution d'un marché public règle les questions relatives au calendrier et au cahier des charges des travaux de construction. En revanche, un PPP doit aussi traiter des questions de recettes, d'exploitation, d'entretien et de résiliation. En outre, le secteur public peut se trouver dans une position défavorable pendant les négociations contractuelles. Un promoteur individuel sera rarement amené à négocier un contrat de type PPP, alors que le prestataire a l'habitude d'en négocier régulièrement. Enfin, les conseils dont peuvent disposer le secteur public et le secteur privé ne sont pas nécessairement de la même qualité.

Questions liées à la présence de plusieurs créanciers

Comme le montrent les tâches supplémentaires qui incombent à la BEI (voir §5.4), les PPP imposent une charge de travail beaucoup plus lourde tant au promoteur qu'au prestataire. Ainsi qu'on peut le voir au diagramme du §2.4, tous ces rapports contractuels doivent être formalisés. Ce processus peut être long et coûteux, mais à mesure qu'il se déroule la « prime de complexité » diminue : les contrats deviennent normalisés et les parties apprennent à gérer leurs relations mutuelles.

4.3 Mise en œuvre des projets

Coûts et retards

Selon les tenants de la formule des PPP, la probabilité que le projet soit réalisé dans les délais et sans dépassement de budget est plus grande. Les évaluateurs ont donc cherché à savoir si cela était vrai et, sinon, dans quelle mesure les retards étaient imputables au promoteur, au prestataire ou à des facteurs extérieurs. Dans le cas du projet de transport cité ci-dessus, il y a eu des retards considérables pour parvenir à un accord avec le promoteur sur les détails du cahier des charges, ce qui a retardé l'achèvement du projet et en a accru les coûts. De même, des retards et des dépassements de coûts ont affecté un projet d'infrastructure routière, en raison de problèmes géologiques auxquels sont venus s'ajouter les délais plus longs que prévu pour effectuer des travaux de génie civil. Il y a eu des dépassements de coûts, mais aucun retard, pour trois projets : un projet d'autoroute urbaine (principalement pour la partie du projet à la charge du secteur public), un projet d'autoroute interurbaine (le prestataire a décidé de construire une voie supplémentaire) et un deuxième projet d'infrastructure routière (une combinaison de restrictions concernant les travaux de génie civil et de la nécessité de réaliser des travaux supplémentaires pour des raisons de sécurité). Les surcoûts affectant les deux projets d'infrastructure routière ont été supportés par le promoteur.

Des points litigieux peuvent éventuellement surgir dans les cas où les actionnaires majoritaires du prestataire sont des sociétés du BTP qui peuvent rechercher des avantages à court terme aux dépens des coûts à long terme. Pour un projet d'autoroute et un projet d'infrastructure routière, les prestataires ont à leur tête des entreprises du BTP et il se peut que la portée des travaux de construction ait été élargie prématurément. Dans le cas du projet d'autoroute, cela s'est produit pendant la phase de construction et sans le consentement préalable du bailleur de fonds. Pour le projet d'infrastructure routière, des travaux supplémentaires ont été inclus, à juste titre, dans la soumission. Ces travaux supplémentaires ont bénéficié d'économies réalisées pendant la phase de construction, mais les prestataires doivent désormais faire face à un surcroît d'endettement, sans disposer des recettes voulues pour couvrir entièrement leurs frais à ce stade.

Avantages potentiels des PPP

Deux des promoteurs des projets évalués ont explicitement mentionné des cas de dépassement de coûts dans le secteur public comme raison supplémentaire importante de choisir l'option PPP. Toutefois, si les projets évalués ont su éviter ces problèmes, ce n'est pas parce qu'il s'agissait de PPP, mais plutôt parce que:

- le promoteur avait précisé correctement ses besoins au niveau du projet et s'y est tenu. Dans la quasi-totalité des cas de dépassement de coûts et de retards indépendants de facteurs exogènes, la cause en a été la modification des spécifications techniques ou le changement de portée des travaux après que les contrats eussent été attribués.
- Le prestataire a sous-traité les travaux de construction à une entreprise de BTP, souvent actionnaire du prestataire, sur la base d'un contrat clés en main à forfait.

Ces avantages peuvent aussi être obtenus dans le cas des passations de marchés publics classiques, pour autant que le secteur public applique la même discipline en ce qui concerne le cahier des charges et ait recours à des contrats clés en main à forfait. Toutefois, il est souvent difficile de retrouver la même discipline externe qu'impose le processus de vérification préalable inhérent aux PPP dans le cas de bailleurs de fonds tels que la BEI, ou de disposer en interne du personnel capable d'administrer ce processus.

On peut aussi réaliser des économies d'échelle en choisissant un PPP, si ce dernier permet à des projets d'être mis en œuvre sous forme de grands ensembles – par exemple, passation des marchés relatifs à la construction d'un ensemble de bâtiments plutôt que procédure distincte pour chaque bâtiment ou encore pour un projet d'axe routier pris comme un tout plutôt que comme un assemblage de plusieurs tronçons.

Inconvénients potentiels des PPP

- Les contrats de construction clés en main et à forfait utilisés dans les PPP paraissent plus coûteux *ex ante* que les contrats habituels basés sur les quantités – parce que non seulement les dispositifs contractuels sont plus complexes, mais aussi parce que le sous-traitant incorpore dans ses prix le risque de dépassement des coûts, ainsi que les pénalités de retard. La question est de savoir si les coûts additionnels seront compensés plus tard par des économies, de sorte que le coût sera inférieur *ex post* à ce qu'il aurait été avec une soumission classique.
- Les compétences et les ressources financières supplémentaires requises pour monter un PPP peuvent limiter le nombre des soumissionnaires potentiels, ce qui diminue la concurrence et augmenter les prix.
- Le recours aux PPP pour accélérer un vaste programme de construction peut, dans certains cas, créer une demande supplémentaire de travaux de construction, ce qui provoque une hausse des prix.
- Le temps nécessaire pour mettre en place les dispositifs contractuels d'un PPP et pour signer les contrats financiers peut allonger le délai de mise en œuvre du projet.

S'agissant des coûts, les promoteurs de deux des projets évalués de façon approfondie ont indiqué que l'option PPP n'avait comporté aucun inconvénient significatif et aurait peut-être même permis de réaliser des économies. Cependant, dans le cas d'un projet autoroutier en particulier, le petit nombre de soumissionnaires éligibles a eu presque certainement comme conséquence un prix d'offre plus élevé que nécessaire. De même, dans un des États membres de l'UE, la suppression de la contrainte budgétaire du secteur public semble avoir entraîné un essor de la construction de routes et, par voie de conséquence, une hausse des prix.

En se référant à une gamme d'évaluations précédentes de la BEI, on a identifié une cinquantaine de projets d'infrastructures publiques ayant fait l'objet d'une procédure de passation de marchés publics. S'agissant des retards d'exécution, 60 % des projets avaient plus d'un an de retard, ce qui est un résultat médiocre par rapport aux PPP couverts par la présente évaluation. Ce chiffre est similaire au résultat d'une étude effectuée par le National Audit Office du Royaume-Uni.

Conclusion

Seul un projet semble avoir eu des coûts plus élevés qu'avec l'option « marchés publics », et cela sans doute en raison de l'absence de concurrence, plutôt que de la complexité du projet. Inversement, pour deux autres projets, un projet relatif à la construction d'une route principale et un projet d'infrastructure routière, le fait que l'option PPP était disponible a permis à l'adjudication, effectuée sur fond de marché déprimé du BTP, de produire des prix très serrés. L'utilisation, entre autres, de contrats normalisés devrait réduire le « coût de complexité », mais d'ores et déjà le recours aux PPP ne présente vraisemblablement, dans le monde réel, aucun inconvénient substantiel sur le plan des coûts. L'évaluation valide l'idée selon laquelle, *ex post,* les PPP sont davantage susceptibles d'être exécutés dans les délais et sans dépassement de budget.

4.4 Exploitation des projets

Coûts d'exploitation et d'entretien

Dans certains pays de l'UE, la performance du secteur public en matière d'entretien des infrastructures et bâtiments publics est assez médiocre. Dans tous les cas, les projets évalués de manière approfondie présentaient, une fois achevés, des normes au moins aussi élevées que dans le cas des passations de marchés normales ; deux promoteurs ont expressément signalé que la qualité était meilleure que prévu. Les coûts d'entretien ne devraient donc pas être supérieurs, et pourraient même être inférieurs, à ceux de l'option « marchés publics ». La raison en est que les infrastructures ou les bâtiments sont conçus pour une utilisation efficace sur le long terme, parce

que le profit du prestataire est tributaire de l'exploitation et de l'entretien. Le prestataire sera en outre assujetti à des pénalités s'il ne parvient pas à livrer, à l'expiration du contrat, un actif en bon état de marche. Deux caractéristiques des PPP contribuent à renforcer les normes d'entretien. En premier lieu, le budget du promoteur fait l'objet d'un engagement préalable envers le prestataire, de sorte que les tâches d'entretien n'entrent pas en concurrence avec d'autres exigences. En second lieu, des obligations détaillées en matière d'entretien figurent dans les cahiers des charges de tous les types de contrat PPP, de sorte que les contraintes budgétaires à court terme auxquelles serait confronté le prestataire ne devraient pas avoir d'effet sur les normes d'entretien. Bien entendu, des dispositions budgétaires similaires pourraient être prévues pour les projets faisant l'objet de passations de marchés traditionnelles, mais leur mise en application soulèverait des difficultés. Étant donné que les projets évalués étaient tous relativement récents, aucune conclusion n'a pu être tirée quant à la matérialisation éventuelle de ces avantages à long terme.

Recettes

Les situations dans lesquelles les recettes des projets n'ont pas correspondu aux projections originales se sont produites pour des projets où le prestataire supportait le risque d'utilisation, à savoir les projets routiers comportant des péages « réels », c'est-à-dire acquittés par les usagers. Cinq projets de ce type figuraient au nombre des projets évalués. Pour deux d'entre eux, le trafic se situe au niveau, voire au-dessus, des projections originales. Pour les trois autres, le trafic est inférieur aux projections. Le « taux de réussite » est donc médiocre, même si toutes ces routes en sont encore aux premiers stades de leur exploitation, et donc que les tendances à long terme peuvent s'améliorer. Ce résultat est semblable aux conclusions du rapport d'évaluation intitulé « Projets d'aménagement urbain financés par la BEI à l'intérieur de l'UE », 2003 (www.bei.org/publications) selon lesquelles le trafic de l'année d'ouverture pour huit des onze projets était inférieur aux prévisions. Les données provenant d'autres études de transport montrent qu'il se produit généralement une augmentation progressive de la demande au cours des deux ans qui suivent la mise en service. Cependant, pour cinq des onze projets d'aménagement urbain, le trafic était toujours inférieur aux prévisions après cette période.

Il y a un risque que la tarification arrêtée pour une route à péage réel soit un obstacle à l'utilisation de l'infrastructure. PJ a fait part de ses préoccupations à ce sujet dans le cas d'un projet réalisé dans une région relativement moins développée de l'UE. L'évaluation a bien fait apparaître que le trafic était inférieur aux attentes, mais il est encore trop tôt, au stade actuel de l'exploitation du projet, pour tirer des conclusions définitives. Pour deux projets évalués de manière approfondie à d'autres occasions, il est apparu que la « disposition à payer » constituait un sérieux problème. Dans l'un d'eux, des pressions sociales et politiques visant à diminuer le niveau des péages ont entraîné la renégociation du contrat de PPP. Dans un autre projet financé par la BEI, le même problème a amené le promoteur à « racheter » les droits du prestataire aux termes du contrat de PPP. Dans le seul projet évalué de manière approfondie qui prévoyait un péage fictif, le trafic était inférieur aux projections du prestataire, mais cette insuffisance ne constituait pas un problème majeur, car la structure des paiements au titre des péages fictifs était telle que même une baisse significative du trafic n'avait pas d'effet sur les recettes. C'est le promoteur, et non le prestataire, qui supporte l'essentiel du risque de trafic. En l'espèce, le promoteur n'est pas inquiet devant les niveaux actuels du trafic, car ces derniers sont proches de ses projections initiales, qui étaient inférieures à celles du prestataire.

Pour les projets basés sur la disponibilité, dans lesquels les recettes dépendent de la prestation du service conformément à un cahier des charges, les recettes ont été en pleine conformité avec les projections.

Conclusions

L'un des prestataires, voire même plusieurs d'entre eux, ne sont peut-être pas viables financièrement à long terme. Cependant, les projets eux-mêmes sont techniquement sains, et les avantages économiques qu'ils produisent ne dépendent pas de la propriété des actifs. Dans la plupart des projets évalués, la défaillance d'un prestataire aurait pour conséquence la reprise du projet lui-même par le promoteur ou encore la réadjudication de l'exploitation et de la gestion du projet à un nouveau prestataire. Ces deux options n'iraient pas sans coûts supplémentaires, mais il est probable que le promoteur se retrouvera toujours dans une situation plus avantageuse que si le

projet avait été réalisé dans le cadre de marchés publics. Les actionnaires privés auront perdu leur investissement, mais cette éventualité est inévitable, car c'est de leur plein gré qu'ils ont accepté de courir le risque.

4.5 Autres questions pertinentes

Impôts - Un PPP génère davantage de recettes fiscales qu'une passation de marchés publics : les investisseurs qui apportent des capitaux propres au prestataire, ainsi que ses bailleurs de fonds, sont à l'origine de recettes à long terme. Bien que le promoteur n'en bénéficie pas toujours directement, et qu'elles soient par ailleurs difficiles à chiffrer, ces recettes fiscales supplémentaires peuvent être imputées sur les paiements effectués par le promoteur lorsque l'on évalue le coût net pour le secteur public.

Innovation dans la conception et l'exploitation d'un projet - Le promoteur fixe les spécifications du produit final, mais c'est normalement le prestataire qui détermine comment ce produit sera livré. Il est sans doute trop tôt pour affirmer que les PPP ont été à l'origine d'innovations dans les projets évalués, bien que, dans le cas d'un projet dans le secteur de l'éducation, un certain nombre d'aménagements en matière d'exploitation et d'entretien aient été introduits et pourraient avoir un impact plus large sur la façon dont sont gérées les infrastructures scolaires. Il n'existe toutefois aucun instrument évident grâce auquel ces avantages pourraient être largement répartis.

Diffusion dans le secteur public des compétences du secteur privé en matière de gestion et d'exécution, par exemple dans des domaines tels que le respect du calendrier d'exécution d'un projet ou l'amélioration de la qualité du service au niveau de l'exploitation. Aucune constatation faite en cours d'évaluation ne vient étayer une telle hypothèse, et il est possible que le recours aux PPP se traduise par un transfert de compétences techniques du secteur public au secteur privé.

La discipline extérieure imposée par les bailleurs de fonds - Dans plusieurs des projets évalués, le promoteur et le prestataire ont convenu que l'intervention des bailleurs de fonds, y compris la BEI, dans les processus de négociation du contrat PPP et des sous-contrats avait permis d'aboutir à un meilleur accord final.

Projets mixtes secteur public-PPP - Dans le cas d'un projet ferroviaire évalué de manière approfondie, le promoteur construit l'infrastructure, sur laquelle viendront se greffer les opérations du prestataire. La recherche de l'équilibre entre les demandes du secteur public et celles des parties prenantes au PPP est devenue une préoccupation majeure pour le promoteur dans le cadre de ce projet.

4.6 PPP et passation de marchés publics - résultats de l'évaluation

Comme il a été mentionné au §4.3, la présente évaluation montre clairement que les PPP sont davantage susceptibles d'être réalisés dans les délais que les projets exécutés dans le cadre de marchés publics. D'autres études sont parvenues à la même conclusion. De même, pour autant qu'il n'y ait aucun changement dans la définition du projet, et en supposant que le prestataire assume le risque d'achèvement, aucun coût supplémentaire ne devrait normalement être à la charge du promoteur. Cependant, même si ces conclusions peuvent se révéler importantes pour la gestion et la disponibilité des infrastructures publiques, elles n'apportent pas de réponse incontestable à la question de savoir dans quelles circonstances il est opportun de recourir à des montages de type PPP. En supposant que les mêmes avantages économiques sont procurés, ce qui importe c'est de savoir quel est le mécanisme qui va permettre de disposer de l'infrastructure au moindre coût pour l'économie, sur toute la durée du projet. Il s'agit là, naturellement, de la question à laquelle les grilles de comparaison avec le secteur public sont censées répondre *ex ante*. Toutefois, *ex post*, l'évaluation n'a pas pu apporter de réponse quantitative à la question. Deux méthodologies ont été prises en considération : la modélisation *ex post* des options disponibles *ex ante*, et les comparaisons directes de projets. L'approche de modélisation a été rejetée pour deux motifs : en premier lieu, à cause du niveau d'incertitude lié tant aux risques transférés qu'au comportement du secteur public ; et en second lieu, parce que les ressources nécessaires pour mener à bien ces travaux pour un nombre raisonnable de projets les ont placés hors du champ de l'évaluation. L'approche de la comparaison directe a dû également être rejetée. Pour procéder à une comparaison effective, il aurait fallu identifier deux projets ayant des cahiers des charges similaires, construits et exploités dans le même cadre légal, financier et fiscal, et sujets aux mêmes

conditions de marché. Bien que la BEI dispose d'un portefeuille de projets vaste et varié, il n'a pas été possible d'identifier des paires appropriées de projets. Dans ces circonstances, EV n'a pas été à même de déterminer *ex post* si la décision initiale de recourir à un PPP aboutissait ou non à un meilleur rapport coût-efficacité.

5. LES PPP ET LEUR INCIDENCE SUR LA BEI

5.1 Identification et sélection des projets

Dans les PPP, la Banque a uniquement deux clients : le prestataire – normalement l'emprunteur de la Banque, et le promoteur – une institution du secteur public. De ce fait, la Banque jouera potentiellement deux rôles : bailleur de fonds du prestataire et conseiller du promoteur, lequel peut avoir beaucoup moins d'expérience qu'elle en matière de PPP. Cette situation se présente en particulier dans le cas où la Banque est partie à des projets à un stade précoce et où il existe, à l'évidence, un conflit potentiel entre ces rôles. Dans un premier temps, la Banque peut se trouver aux côtés du promoteur pour l'aider à définir et modeler le projet. Elle se place ensuite aux côtés du prestataire et se retrouve face au promoteur au stade des négociations du contrat de PPP, qui est la sécurité principale du prêt de la Banque. En tant qu'institution du secteur public, la Banque peut donc se trouver dans une situation où elle cherche à négocier un contrat qui est dans son intérêt financier, mais qui ne sert pas nécessairement au mieux les intérêts du promoteur ou du secteur public.

5.2 Instruction des projets

Passation de marchés

Les projets de type PPP doivent suivre les mêmes règles de l'UE et de la BEI que les projets réalisés dans le cadre de marchés publics. Dans certains cas, les prestataires ont dû également appliquer les règles de l'UE en matière de passation des marchés pour les contrats de sous-traitance – ce qui se produit lorsqu'un entrepreneur sous-traitant n'est pas propriétaire du prestataire.

Deux procédures différentes de l'UE en ce qui concerne la passation des marchés ont été employées dans les projets évalués, et le choix de la procédure a influé sur la forme et le calendrier de l'intervention de la Banque dans le cycle du projet :

- Procédure restreinte - le promoteur lance un appel à soumissionner pour le contrat de PPP auprès de soumissionnaires présélectionnés, et il n'y a aucune négociation une fois les offres soumises. En pareil cas, la Banque n'a fait connaître les conditions du financement qu'après la désignation de l'adjudicataire. L'avantage lié au financement de la BEI ne pouvait donc se refléter dans les offres que si le soumissionnaire était disposé à prendre le risque de la disponibilité du financement BEI. Cela est vrai également de la procédure négociée d'adjudication à un seul tour (voir ci-dessous).
- Procédure négociée - celle-ci peut prendre deux formes :
  - Adjudication à un seul tour - Les soumissionnaires présélectionnés soumettent leurs offres, puis le promoteur engage des négociations détaillées avec le soumissionnaire retenu. La BEI n'a fait connaître les conditions de son financement qu'une fois désigné l'adjudicataire.
  - « Meilleure offre finale » (MOF) - Dans ce cas également, les soumissionnaires présélectionnés soumettent leurs offres après quoi le promoteur peut engager des négociations avec un nombre réduit (deux ou trois) soumissionnaires qui sont alors invités à soumettre leur « MOF » à l'occasion d'un second tour. Cette approche a été employée dans la majorité des projets évalués de manière approfondie. En vertu de la procédure habituelle de la BEI, le projet a reçu une première approbation de crédit au cours de la phase de préparation des MOF, sur la base d'une structure et de conditions de financement hypothétiques. Les données générales concernant les conditions de financement ont alors été fournies à tous les soumissionnaires de la MOF simultanément. L'approbation de crédit définitive a été obtenue après négociation des conditions détaillées avec le soumissionnaire retenu, une fois terminée la phase de soumission de la MOF.

Exceptionnellement, comme dans le cas du projet ferroviaire précédemment cité, les approbations de crédit définitives ont été données pour les deux offres de type MOF. Le promoteur en avait fait explicitement la demande, pensant que ce procédé permettrait d'obtenir les offres les plus compétitives. Un cloisonnement interne a été mis en place entre deux équipes au sein d'OPS, celles-ci faisant toutefois rapport au même chef de département. Le promoteur était conscient de ce que cette procédure doublait le travail de la BEI, mais il était disposé à en payer le surcoût puisqu'elle devait lui permettre d'obtenir le meilleur résultat. Pour d'autres projets, les soumissionnaires ont souhaité avoir une relation non privilégiée avec la BEI, parce qu'ils savaient que cette dernière était également en pourparlers avec les concurrents. Cela donne à penser que les meilleures conditions de la BEI n'ont peut-être pas été entièrement prises en compte. La procédure de la double instruction n'a pas été réutilisée. S'il s'avère qu'elle s'est effectivement traduite par un avantage significatif, la BEI pourrait alors envisager de s'impliquer davantage auprès des soumissionnaires pendant la phase d'appel d'offres. Cet exemple démontre bien comment la Banque s'est montrée disposée à modifier sa relation avec les promoteurs au cas par cas, mais les avantages éventuels pourraient ne pas justifier les besoins sensiblement plus élevés en termes de ressources du personnel de la Banque qu'exigerait une telle approche.

Grille de comparaison avec le secteur public (GCSP) et rapport coûts-résultats (RCR)
Seuls les projets situés dans deux pays ont fait l'objet d'un processus formalisé de GCSP, bien que, dans un troisième pays, un tel système ait été utilisé sur une base ad hoc. La Banque n'a pas normalement examiné la GSCP, bien que les chiffres retenus comme hypothèse pour les coûts et les avantages aient été souvent employés aux fins du calcul de la rentabilité économique (TREI). Cependant, les économistes de PJ ont indiqué qu'ils encouragent le promoteur à se servir d'une GCSP au moment où ce dernier procède à l'examen des différentes options. Normalement, la Banque ne cherche pas à savoir si un montage PPP particulier a permis d'optimiser le RCR par rapport à d'autres structures possibles. Exceptionnellement, dans le cas d'un projet autoroutier, PJ s'est livrée à un calcul du RCR qui a démontré que, d'un point de vue économique, la structure choisie n'était pas la meilleure option. Il convient également de noter que le programme d'autoroutes dans un pays n'a pas été soumis à une GCSP, et que la Cour des comptes de ce pays a signalé, à l'occasion d'un réexamen postérieur, que le programme n'avait pas été précédé d'une évaluation de type RCR.

5.3 Processus d'approbation

En vertu de la procédure normale d'approbation des prêts de la Banque, le Comité de direction accepte une proposition de prêt soumise par les directions chargées des prêts et la recommande au Conseil d'administration, lequel, à son tour, approuve la demande effective de prêt. Il existe toutefois une exception à cette procédure, qui est le recours à une approche en deux temps, par exemple lorsque la passation de marchés est basée sur le système de la MOF :

- le Comité de direction recommande dans un premier temps le prêt au Conseil d'administration, sur la base de l'analyse, réalisée par OPS, de la structure probable de crédit du projet et de tous les soumissionnaires présentant une MOF, ainsi que de l'analyse technique et économique effectuée par PJ.
- Si cette proposition est approuvée par le Conseil d'administration, le pouvoir d'arrêter les derniers détails est délégué au Comité de direction.
- Une fois que le prestataire a été sélectionné et que la date de signature des contrats financiers est proche, la proposition finale est réévaluée par OPS, PJ et CRD, et une Note finale est rédigée à l'intention du Comité de direction. Si la proposition est jugée satisfaisante, le Comité de direction est habilité à autoriser OPS à négocier les contrats définitifs.

Une telle procédure devrait être efficace et raisonnable. Dans la pratique, toutefois, le Conseil d'administration doit souvent prendre sa décision sur la base d'informations limitées en ce qui concerne les risques que la Banque va assumer. Il arrive fréquemment qu'il ne soit pas informé :

- des conditions des autres financements consentis au prestataire ;
- de questions clés concernant les risques, telles que le montant des crédits de soutien existants ou des financements sur fonds propres disponibles ;

– de la valeur ajoutée financière des concours[4] de la BEI ;

– de la mesure dans laquelle l'avantage financier sera répercuté sur le secteur public.

Dans une banque commerciale, la décision d'octroyer le crédit est normalement prise par un comité opérationnel de crédit ou par une personne nommément désignée ou encore par le titulaire d'un poste situé à un niveau hiérarchique investi de l'autorité nécessaire. Le niveau auquel les décisions sont prises est très proche du niveau opérationnel auquel le prêt et la structure de garantie sont négociés. Au sein de la Banque, le Comité de direction, qui prend la décision de crédit dans le cas des opérations faisant intervenir une MOF, est hiérarchiquement distinct du personnel chargé des opérations et se réunit chaque semaine. Le Conseil d'administration, qui prend toutes les autres décisions de crédit, se compose d'administrateurs n'exerçant pas de fonctions exécutives et se réunit dix fois par an. S'agissant des PPP, dans la période précédant la date de signature des contrats financiers, la chronologie revêt une importance critique. Il pourrait donc être souhaitable d'accroître la souplesse opérationnelle. La Banque emploie un personnel compétent, responsable et expérimenté ; par conséquent, et toujours dans le cadre prudent de crédit établi par le Conseil d'administration et le Comité de direction, la délégation de certains pouvoirs de décision pourrait donner au processus davantage d'efficacité et d'efficience.

5.4. Négociations et questions contractuelles

Documentation

Le degré d'implication de la BEI dans la négociation relative à la documentation des projets a été fonction du moment auquel la Banque est devenue un intervenant actif auprès des soumissionnaires. Lorsque la Banque est intervenue à un stade tardif du cycle, comme dans le cas de la procédure restreinte, elle n'a joué aucun rôle dans les négociations. Par contre, dans les cas où la Banque s'est impliquée :

- il a été reconnu qu'elle avait contribué de manière positive aux négociations. Plusieurs acteurs du secteur financier ont rendu hommage à la qualité du travail et au sérieux du personnel de la Banque. Il est arrivé souvent que la Banque soit le bailleur de fonds le plus expérimenté à la table des négociations, et des banquiers commerciaux expérimentés ont évoqué le professionnalisme de la BEI dans le domaine des PPP.
- Les promoteurs se sont également félicités de la contribution de la BEI sur de nouveaux marchés de PPP, et la Banque a permis d'éviter « une polarisation » entre les secteurs public et privé. Les promoteurs étaient assurés de recevoir de la Banque un traitement équitable, tandis que les autres bailleurs de fonds estimaient également utile de faire appel à la Banque comme intermédiaire afin de faire connaître clairement leurs vues aux promoteurs. Parfois aussi, la Banque a empêché d'autres bailleurs de fonds d'adopter des positions extrêmes. En revanche, quelques promoteurs ont estimé que la BEI devrait être traitée comme un interlocuteur non privilégié, à l'instar des autres banques.
- Les difficultés propres à la BEI ont eu principalement pour origine les différences de préoccupations entre la BEI et les banques commerciales, en particulier quant à la viabilité économique des projets ou à leurs liens avec d'autres projets dans lesquels la BEI était impliquée. Cette situation a souvent fait l'objet d'un jugement négatif, bien qu'elle puisse avoir des effets positifs pour les projets, par exemple dans le cas d'un tronçon autoroutier que la Banque souhaitait développer car elle avait déjà financé une section centrale de l'axe autoroutier, qui ne serait pas viable en l'absence de routes le raccordant de part et d'autre au reste du réseau.

[4] Des procédures sont maintenant en place pour quantifier la valeur ajoutée et une fiche standard sera présentée au Comité de direction pour toutes les propositions de prêt après septembre 2004. Toutefois, cette fiche ne retrace la valeur ajoutée financière que pour le « client » qui, dans le cas des PPP, est le secteur privé. Elle n'identifie pas la part de l'avantage financier qui revient au secteur public.

Relations entre les créanciers

Dans le cadre d'un PPP, la Banque prête habituellement en parallèle avec les banques commerciales, et les parties doivent se mettre d'accord sur la manière dont les décisions seront coordonnées (a) lorsque la BEI obtient la garantie des banques commerciales mais supporte le risque du projet en temps opportun, et (b) quand la BEI assume le risque du projet. Ce processus a évolué pendant la période d'évaluation des projets, mais en général les parties sont convenues des dispositions finales suivantes :

- toutes les décisions sont prises par les banques commerciales pendant la période où jouent pleinement les garanties données à la BEI, mais celle-ci a le droit refuser de lever ces garanties si elle n'est pas satisfaite des décisions en question ;
- une fois que les risques sont assumés par la BEI, toutes les décisions exigent le consentement des banques commerciales d'une part et de la BEI d'autre part.

Cette structure signifie que la BEI, qui est habituellement le principal prêteur individuel, peut convenablement faire valoir son point de vue dans les décisions conjointes des bailleurs de fonds.

Questions de résiliation

Le risque de résiliation d'un contrat de type PPP par suite de la défaillance du prestataire a été analysé en termes généraux, mais les rapports d'évaluation ne mentionnent pas habituellement le niveau de la perte que pourrait subir la Banque. Dans de tels cas, le montant de la perte éventuelle dépend des dispositions de paiement prévues dans le contrat PPP en cas d'arrêt des opérations : cela peut aller d'un paiement égal à zéro de la part du promoteur jusqu'au recouvrement total de la dette.

5.5 Exploitation du projet

Une fois que le projet est entré dans sa phase opérationnelle, la Banque et le prestataire restent constamment en relations. C'est à RM, direction responsable du suivi des risques de crédit afférents à la transaction – au moyen de l'assistance technique indépendante dont disposent tous les prêteurs prioritaires –, qu'incombe la tâche de gérer ces relations. Le fait que les rapports avec le prestataire s'inscrivent dans le long terme n'a pas toujours été reconnu par PJ, sauf dans le cas d'un projet dans le secteur de l'éducation. D'autres évaluations de PJ n'ont pas tenu compte non plus du fait que le projet comportait des risques à long terme sur le plan de l'entretien. Les ingénieurs de PJ ont convenu que cela avait posé problème dans le passé, mais ont indiqué que cette question était désormais prise plus attentivement en considération ; elle revêt évidemment une plus grande importance dans les cas où la Banque lève une partie ou la totalité de ses garanties une fois que le projet est en cours d'exploitation et qu'elle assume, de ce fait, les risques d'entretien à long terme.

5.6 Les PPP et les questions organisationnelles concernant la BEI

Désormais, la BEI traite généralement les PPP comme un sous-ensemble de prêts de type « financement sur projet », même dans les cas où la Banque bénéficie d'une garantie complète pour toute la durée du projet. Conjugué à la nature plus complexe des opérations de type PPP, ce traitement implique un ensemble de méthodes et de relations de travail qui diffère de celui des projets classiques.

- Monter des prêts structurés parallèlement aux prêts classiques peut présenter des difficultés, car chaque type de prêt exige un mode et un rythme de travail très différents. Ce n'est pas un problème pour OPS et RM, dont les chargés de prêt et les analystes de crédit peuvent soit travailler exclusivement sur ce type d'opération, soit y consacrer une partie importante de leur temps. Il se peut, en revanche, que d'autres directions, en particulier PJ, éprouvent des difficultés. Il semble également que le suivi des travaux de construction, rôle traditionnellement dévolu à PJ, soit en grande partie effectué par RM à l'aide du service de conseil indépendant mentionné ci-dessus, plutôt qu'avec les ressources de PJ, ce qui ne va pas sans soulever des difficultés. Une fois le projet réalisé, alors que les banques commerciales continuent de recourir aux services de conseillers techniques, PJ a eu tendance à jouer un rôle de plus en plus effacé.

- Les services d'experts qualifiés ne sont pas disponibles dans toutes les régions, et l'expertise en matière de PPP acquise dans une région n'est pas nécessairement pleinement transposable ailleurs. Des solutions à ce problème ont été trouvées au cas par cas ; c'est ainsi, par exemple, que l'équipe responsable, au sein d'un département d'OPS, d'un pays en particulier a participé activement à l'instruction d'un projet situé dans un autre pays, et que l'on a procédé aussi à des transferts de personnel. La création récente des « Centres d'expertise » au sein d'OPS constitue une étape vers une meilleure intégration et une plus grande disponibilité de l'expertise en matière de PPP et de PFI. Cependant, la nécessité de disposer d'un département responsable du financement structuré a été reconnue par toutes les grandes banques commerciales et, d'une manière ou d'une autre, par les principales IFI, mais pas par la BEI.
- Normalement, OPS et PJ mettent en place une équipe de projet conjointe pour examiner les PPP, mais chaque direction rédige en fin de compte son propre rapport. Cela oblige presque invariablement OPS et PJ à devoir régler des points de détail entre eux. Pour autant que l'on puisse mettre en place un dispositif de protection approprié pour assurer l'indépendance des avis de PJ, la rédaction d'un rapport entièrement intégré et commun réduirait la possibilité que des risques « passent entre les mailles du filet ».
- RM a constitué une équipe solide pour gérer le portefeuille des financements sur projet, qui comprend désormais tous les PPP « sous forme de prêts structurés ». Après la date de signature des contrats financiers, les changements majeurs, par exemple les restructurations, sont proposés par RM et examinés par OPS avant d'être soumis au Comité de direction pour approbation. Les décisions intermédiaires sont approuvées au niveau du directeur général des deux directions. Les décisions à un niveau moins élevé, par exemple celles concernant les dérogations, sont approuvées au sein de RM. Les revues de crédit annuelles formelles viennent après les autres tâches de gestion du portefeuille dans l'ordre des priorités, même là où la Banque supporte les risques, et peu d'informations formelles sur le crédit sont communiquées au sujet des prêts pour lesquels la Banque n'a pas encore assumé les risques des projets pertinents, notamment pendant la phase de construction. Cependant, depuis 2003, des revues de crédit formelles ont été systématiquement effectuées par RM pour tous les projets où la Banque encourt des risques.
- Le degré de participation de JU aux prêts de type PPP est en grande partie une question de ressources. Dans les cas où ce sont des banques commerciales qui sont les bailleurs de fonds ou les garants, la Banque peut faire appel aux travaux de leurs juristes externes, mais elle peut également recueillir des avis séparés lors de l'examen de la documentation concernant les divers créanciers ou de la documentation relative aux projets, lorsqu'elle estime que le recours aux juristes des banques commerciales ne se justifie pas en l'occurrence.
- Les systèmes de classement de la BEI ne sont guère adaptés aux prêts de type financement sur projet. Ceux-ci produisent un grand volume de dossiers, et il n'y a aucune politique claire en matière de conservation à long terme. De même, les principaux outils informatiques de la Banque n'ont pas été conçus pour faire face à la procédure d'instruction et d'approbation en deux temps utilisée pour les passations de marchés de type PPP-MOF. Cette question a toutefois été mise à l'étude.

6. NOTATION EN FONCTION DES CRITÈRES D'ÉVALUATION

Le tableau suivant récapitule les notes individuelles et globales attribuées aux projets évalués de manière approfondie :

Critères	Notation du projet			
	Bon	**Satisfaisant**	**Insatisfaisant**	**Médiocre**
Pertinence/Efficacité	4	6	-	-
Efficience*	2	4	2	-
Viabilité à long terme*	2	5	1	-
Notation globale	**4**	**4**	**-**	**-**

* Deux projets n'ont pas pu être notés en fonction des critères d'efficacité ou de viabilité à long terme et n'ont donc pas reçu de note globale.

6.1 Pertinence/Efficacité

Pertinence

Politiques de l'UE - les objectifs de tous les projets sont en conformité avec au moins une politique de l'UE, qu'il s'agisse, par exemple, des transports, des RTE, de l'environnement ou du développement régional, et la plupart appuient plus d'une d'entre elles. Tous les projets ont reçu une note très correcte pour ce qui est de la pertinence, ou en recevront une lorsqu'ils seront pleinement opérationnels.

Politiques de la BEI - tous les projets étaient admissibles à un financement de la BEI, et six d'entre eux sont également compatibles avec les objectifs prioritaires en matière de développement régional, d'environnement et d'éducation.

Efficacité

Tous les projets ont été globalement qualifiés de « bons » ou de « satisfaisants », même si, pour l'un d'entre eux, la notation doit être considérée comme temporaire tant que le projet n'est pas complètement achevé. Cependant, les difficultés que connaît ce projet semblent jusqu'ici être en grande partie attribuables à des problèmes d'interface avec un projet connexe réalisé par voie de passation de marchés publics. Un projet a été très bien noté en ce qui concerne la pertinence, mais moins bien pour ce qui est de l'efficacité, n'ayant respecté ni le budget ni les délais. Le problème n'était pas dû au prestataire, mais à l'incapacité du promoteur public de définir ses besoins et de gérer des PPP multiples et interdépendants. Une fois le projet achevé, et en supposant que ses avantages se matérialiseront pleinement, il est quasiment certain qu'une notation « satisfaisante » lui sera attribuée, tant pour la pertinence que pour l'efficacité.

6.2 Efficience

Deux projets n'ont pas pu être notés, car ils venaient juste de s'achever au moment de l'évaluation. En fonction de l'évolution future du trafic, ces projets devraient normalement être notés « satisfaisants » dans l'avenir, bien que les volumes initiaux de trafic sur le tronçon terminé d'un projet autoroutier soient inférieurs aux prévisions. Deux autres projets ont été notés « insatisfaisants » : l'un à cause de faibles volumes de trafic, et l'autre en raison de dépassements de coûts qui réduisent l'avantage économique.

Les volumes de trafic ont été inférieurs aux prévisions pour deux autres projets, qui concernent tous deux des routes, mais pas au point que la viabilité économique des projets s'en trouve compromise. Dans le premier cas, le problème est dû à la conjonction de difficultés économiques de plus vaste ampleur, qui abaissent le volume du trafic, et d'un retard dans l'achèvement d'un tronçon autoroutier connexe. Dans le second, la combinaison d'une croissance du trafic plus faible que prévu, en raison de problèmes économiques régionaux, et de facteurs exogènes s'est traduite par un volume de trafic qui est inférieur aux projections du prestataire - mais pas à celles du promoteur.

6.3 Viabilité à long terme

Tous les projets, sauf un, ont été notés « bons » ou « satisfaisants », et l'on s'attend à ce que tous les projets soient techniquement viables, car les prestataires sont convenablement incités à les entretenir correctement. Le projet noté « insatisfaisant » souffre d'une faiblesse financière potentielle, mais devrait néanmoins atteindre ses objectifs économiques initiaux.

Financière

Les projets les plus exposés sont ceux où le prestataire supporte le risque de marché (d'usage). L'un de ceux-ci est géré par un groupe financièrement solide qui peut accepter une rentabilité initialement faible dans la perspective d'un redressement complet à terme. Le projet autoroutier qui n'a pas été noté car il en est encore aux premiers stades de son développement, est à l'heure actuelle viable uniquement du fait que le financement de la BEI est basé non seulement sur un remboursement in fine du capital, mais aussi sur la capitalisation intégrale des intérêts. Les projections actuelles, telles que les a acceptées PJ, montrent que suffisamment de cash-flow sera dégagé pour rembourser les banques commerciales, mais pas assez pour accumuler les fonds nécessaires pour permettre le remboursement intégral du prêt de la Banque à l'échéance. Cela donne à penser qu'un certain degré de refinancement sera nécessaire à l'avenir. Toutefois, la concession s'étend bien au-delà de l'échéance du prêt de la BEI, et la Banque compte qu'il y aura suffisamment de recettes, après que les prêts initiaux des banques commerciales auront été remboursés, pour intéresser les banques commerciales à un tel refinancement. Cette structure de refinancement potentiel avait été prévue au cours de l'instruction et la Banque en a tenu compte dans la conception de l'opération. La situation financière du prestataire du troisième projet est tendue. En conséquence, la rentabilité prévue des capitaux propres a dû être ramenée à zéro pendant au moins une décennie, sauf s'il y a restructuration financière.

Technique

Techniquement, tous les projets sont sains et viables, et aucun problème particulier n'a été identifié au cours de l'évaluation.

6.4. Critère complémentaire – Développement institutionnel

Comme on le verra au §8, nombreux sont les cas où la Banque a fourni une valeur ajoutée non financière significative, généralement au profit du secteur public plutôt que du secteur privé, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure il s'est agi de développement institutionnel. Cependant, le fait d'être exposé aux compétences de la Banque et d'avoir eu la possibilité de tirer des enseignements de son expérience, a été jugé par presque tous les promoteurs comme un aspect positif de la participation de la Banque à leurs projets.

Le développement institutionnel n'était ni une politique ni un objectif de la BEI pour ces projets, mais il est clair que la Banque est parvenue à susciter un certain degré de développement institutionnel dans le contexte de la plupart des projets, en particulier dans les pays réalisant leurs premiers montages de type PPP. Il est clair également que le personnel de la BEI, officiellement ou non, a contribué de manière significative à améliorer les compétences en matière de PPP dans au moins deux pays.

7. PERFORMANCE DE LA BEI

7.1 Pré-Instruction

La Banque n'ayant mis en place aucun système formel de suivi du processus de sélection des projets, il est difficile de confirmer le degré de sélectivité. Il serait donc utile que la Note d'information préliminaire (NIP) qui a succédé au Relevé quotidien (RQ), fasse l'historique de l'intervention de la Banque jusqu'à présent. Les personnes impliquées dans les projets avaient souvent oublié comment la BEI en était venue à intervenir à l'origine ou ne s'en rappelaient pas toutes de la même manière. En synthétisant les diverses observations recueillies, on constate que trois processus principaux ont été à l'œuvre, passant par :

- des contacts existants avec, par exemple, l'administration publique centrale, aboutissant au choix des projets les plus appropriés à partir d'un portefeuille de projets disponibles. Il n'appartient pas à la Banque de promouvoir ou d'élaborer des projets isolément ou pour le compte de tiers, et cette approche permet à la Banque de choisir les projets qui correspondent le mieux aux objectifs de son Plan d'activité.
- une démarche émanant du promoteur à un certain stade du processus de passation des marchés, ce qui a généralement amené la Banque à communiquer des propositions de financement aux soumissionnaires finals pour que ceux-ci les incorporent à leurs offres (cf. §5.2)
- une démarche émanant de l'adjudicataire (prestataire)

Les deuxième et troisième approches donnent à penser que l'octroi du prêt est intervenu en réponse à une demande, au lieu de l'anticiper pour maximiser l'impact de la politique de la Banque. Cependant, cette dernière a fait montre de sélectivité et n'a pas accepté tous les projets proposés. Elle a peu à offrir au stade de la définition du projet, en particulier lorsqu'elle a affaire à des promoteurs compétents. En revanche, des suggestions ont été faites pour apporter à la structure d'un projet autoroutier des modifications qui en auraient accru la viabilité – mais le promoteur ne les a pas acceptées.

L'admissibilité des projets à un financement BEI était normalement basée sur la section (a) ou la section (c) (ou les deux) de l'Art. 267 (anciennement Art. 198) du Traité de Rome, c'est-à-dire que le projet envisagé était situé dans une zone relevant des Objectifs 1 ou 2, et/ou concernait un élément des Réseaux transeuropéens (RTE) (dans le cas des routes), ou encore produisait des avantages environnementaux spécifiques.

Pour un certain nombre de projets évalués de manière approfondie, le périmètre du projet dépassait le contrat de PPP. Dans le cas d'un projet d'autoroute urbaine, l'acquisition des terrains et les travaux connexes entrepris par l'État ont été inclus dans le projet global, tandis que, pour un autre projet autoroutier, les prêts consentis au promoteur pour un tronçon et au prestataire pour un autre ont été traités initialement comme une demande unique, bien qu'en fait ces prêts aient été instruits séparément par PJ. Pour un projet ferroviaire, les coûts des travaux supplémentaires entrepris par l'État ont été correctement pris en compte pour calculer le TREI et exclus pour déterminer le plafond de la contribution de la BEI au contrat.

7.2 Instruction des projets

Les procédures de passation des marchés ont toujours été conformes aux politiques de l'UE et de la BEI. Dans un cas, le processus n'a pas été entièrement satisfaisant du point de vue des résultats obtenus, mais PJ l'a accepté, le jugeant cohérent avec les procédures de passation des marchés de la Banque. Les procédures habituelles de la Banque en matière d'évaluation environnementale ont été appliquées à tous les projets. Les projets situés dans l'UE au moment de l'instruction ont également reçu un avis favorable de la Commission européenne (CE) quant à leur conformité avec la législation de l'UE. Deux projets seulement ont soulevé des préoccupations environnementales. Sur la partie financée par le secteur public d'un projet d'autoroute interurbaine situé aux abords d'une grande ville, entre les tronçons construits par le prestataire, l'effet sur l'approvisionnement local en eau s'est révélé un point litigieux. Le financement de ce tronçon avait déjà été approuvé par la Banque, décision qui a été critiquée par une organisation non gouvernementale. Dans le cas d'un projet ferroviaire, le prêt de la BEI avait à l'origine reçu un avis défavorable de la CE pour des raisons environnementales. Cet avis a surpris autant la Banque que le promoteur, mais le problème, qui concernait l'habitat d'une souris indigène, était relativement mineur et a été réglé à la suite d'une nouvelle étude.

Alors que les antécédents des actionnaires du prestataire ont toujours été examinés, quoique de façon un peu sommaire parfois, la qualité de la gestion opérationnelle du prestataire ou la manière dont ses opérations devaient être organisées et gérées n'ont fait l'objet que d'une attention très limitée. Cette attitude pourrait sembler raisonnable, eu égard aux liens étroits qui existent entre les prestataires et les entrepreneurs sous-traitants, tous expérimentés et capables de mener à bien ou de superviser les travaux de construction. Cependant, s'agissant de sociétés à finalité spécifique dont la responsabilité en matière d'exploitation et d'entretien était engagée pour des décennies, on

aurait pu s'attendre à ce que le prestataire fasse l'objet d'une analyse plus approfondie de ses compétences opérationnelles et de sa stabilité.

Dans un certain nombre de cas, le calcul du coût du projet a été compliqué par des éléments qui faisaient partie du projet global, mais pas du PPP, et par des éléments du PPP qui n'étaient pas admissibles à un concours de la BEI. De ce fait, quelques coûts non admissibles sont apparus dans la définition du coût du projet de la Banque, tels que les coûts intercalaires relatifs à des composantes inéligibles, les coûts d'exploitation pendant l'exécution, les comptes de réserve pour entretien, et le fonds de roulement général. L'incidence globale de ces coûts a été faible, mais elle est révélatrice des problèmes liés aux projets s'écartant des normes.

Rentabilité économique

PJ a calculé un taux de rentabilité économique interne (TREI) *ex ante* en valeur constante pour tous les projets évalués, sauf un. Pour un projet dans le secteur de l'éducation, PJ s'est fondé sur des études montrant que les investissements dans l'éducation avaient en général un impact positif, mais qu'aucun TRE significatif ne pouvait être calculé pour des activités telles que la scolarité obligatoire. Une telle approche signifie qu'il est difficile de savoir si l'investissement proposé offre une rentabilité économique acceptable. Le TREI calculé pour les autres projets se situait généralement dans une fourchette de 9 à 14 %, bien que le chiffre calculé pour un projet ferroviaire ait été de 4 % seulement. Ce taux a été jugé marginal, mais néanmoins acceptable eu égard aux avantages substantiels, non chiffrés, attendus pour la collectivité nationale, sous forme notamment de redynamisation de l'économie.

Rentabilité financière

Pour la plupart des projets, l'utilité que présente pour la Banque le calcul d'un taux de rentabilité financière interne (TRFI) est douteuse, et il ne s'agit plus d'un élément obligatoire de l'instruction des projets par la BEI. Cependant, pour les PPP, en particulier ceux dans lesquels la Banque supporte les risques pendant la phase opérationnelle, la viabilité financière du projet – mesurée principalement par le taux de rentabilité des fonds propres plutôt que par le TRFI – est un élément important de l'analyse globale des risques. Ce sont deux projets relatifs à des autoroutes à péage qui ont dégagé les TRFI les plus élevés, reflets du haut niveau des taux d'intérêt nationaux réels au moment de la construction. Par ailleurs, c'est en général sur les nouveaux marchés des PPP que les TRFI ont été les plus élevés (autour de 10 %).

Analyse des risques

L'examen des projets plus récents fait apparaître une amélioration régulière de l'approche adoptée par la BEI en matière d'évaluation des risques des projets, bien qu'il ne semble pas y avoir de modèle normalisé dans ce domaine, où le partage des responsabilités entre OPS et PJ constitue par ailleurs un handicap. Une attention particulière a été accordée aux risques concernant les recettes, tous les projets étant testés en fonction de divers scénarios. Cependant, bien que les projections aient été habituellement fondées sur des scénarios plus prudents que ceux du promoteur ou du prestataire, il est arrivé qu'elles ne soient, malgré tout, pas assez prudentes. Pour un projet ferroviaire, qui combine des niveaux élevés de disponibilité garantie et de lourdes pénalités en cas de non-exécution, la question de la disponibilité a fait l'objet d'une analyse particulièrement détaillée. OPS s'est également livré à une analyse détaillée des risques et des mesures d'atténuation couvrant les deux risques généraux, à savoir performances et régime de paiements d'une part, et résiliation d'autre part, ainsi que des risques spécifiques tels que celui de déraillements.

L'approche de la Banque en matière de risques de crédit est prudente et fort rigoureuse, comme le prescrivent ses Statuts, et est désormais codifiée dans un ensemble de directives pertinentes. Dans les cas où la Banque supporte un risque à un stade donné du cycle du projet, un ensemble de critères de levée des garanties est établi et approuvé *ex ante*. Ces critères sont fondés sur un coefficient de couverture minimum à respecter sur la durée du prêt, un coefficient de couverture minimum pour le cycle de vie contractuel du projet, un coefficient de couverture minimum du service annuel de la dette, et une période minimum d'exploitation avec des résultats économiques en conformité avec les projections du scénario de base. Bien que les directives n'aient pas été officiellement en place au moment de l'approbation des projets évalués de manière approfondie, les mêmes principes avaient été appliqués. Pour aucun des projets examinés il n'existait

d'indications selon lesquelles la Banque aurait été imprudente dans l'octroi de ses prêts. En fait, on peut faire valoir que, dans certains cas, la valeur ajoutée financière de la Banque aurait été plus importante si cette dernière avait été disposée à prendre le même risque pour la période postérieure à la fin des travaux qu'elle l'avait été pour d'autres projets.

7.3 Prêt et garantie

Le prêt de la BEI est souvent de rang égal à un prêt fourni par les banques commerciales, mais la Banque est habituellement de loin le premier bailleur de fonds à titre individuel, puisque les banques commerciales procèdent normalement à la syndication de leurs engagements. La Banque a pour politique de ne pas financer plus de 50 % du coût d'un projet éligible, et l'évaluation a montré que cette limite avait été respectée. Cependant, la Banque a régulièrement fourni des proportions très élevées - jusqu'à 100 % - de dette privilégiée.

Les Statuts de la Banque disposent que les taux d'intérêt de ses prêts « ……. doivent être calculés de façon que les recettes qui en résultent permettent à la Banque de faire face à ses obligations, de couvrir ses frais et de constituer un fonds de réserve..... »[5]. Avec cette approche en matière de fixation des taux, jointe à sa notation AAA, les taux des prêts de la Banque devraient donc être inférieurs à ceux des banques commerciales. La « tarification en fonction des risques » des prêts de la BEI a été introduite en 1999 dans le but de refléter le risque supplémentaire de perte dans les cas où il n'est pas possible d'appliquer les mesures normales d'atténuation des risques et d'externalisation, en raison notamment des contraintes du marché. L'évaluation a identifié plusieurs aspects particuliers des financements demandés par les emprunteurs, à savoir :

- des financements BEI à taux variable (Euribor ou LIBOR) ont été convertis (au moyen d'opérations d'échange) en financements à taux fixe par des intermédiaires bancaires, bien que la Banque aurait pu elle-même fournir les financements à taux fixe. Cela est peut-être dû en partie au niveau plus élevé de couverture de garantie qu'exige la Banque pour des opérations à taux fixes, pour tenir compte des coûts de remploi plus élevés qu'entraîne un remboursement anticipé.
- L'utilisation de monnaies intermédiaires à la place d'un financement dans la monnaie souhaitée. Dans un cas, un prêt en USD a été converti en euros au moyen d'une opération d'échange. L'apport d'USD a permis de générer un plus grand avantage financier que le recours à la monnaie locale. En dépit des coûts encourus pour les opérations d'échange, le résultat net pour le projet a été plus avantageux que si le prêt avait été libellé en monnaie locale.

Il est normal que la majeure partie des intérêts sur la dette soient, pour un projet de type PPP, couverts ou fixes pendant toute la durée du prêt. Ce n'était pas le cas pour un projet d'infrastructure routière, risque qui n'avait pas été identifié au cours de l'instruction financière du projet. De même, un projet d'autoroute urbaine s'est trouvé exposé à des risques causés par des variations de taux de change entre sa dette (libellée en ECU et d'autres monnaies pré-Euro) et ses recettes en monnaie locale, mais là encore ce point n'avait pas été soulevé pendant l'instruction.

On a noté que la Banque était disposée à modifier la structure habituelle de remboursement de ses prêts pour l'adapter aux besoins du projet. Cela signifie, en général, que la Banque accepte que les remboursements soient plus faibles dans les premières années, afin de ménager le cash-flow du projet, pour ensuite les accélérer une fois que les prêts des banques commerciales ont été remboursés. Dans un cas extrême, le prêt est un prêt remboursable intégralement à l'échéance avec capitalisation de tous les paiements d'intérêts pour assurer la viabilité financière du projet. Un effet secondaire de cette méthode a été son incidence sur les encours de la Banque sur le plan de la limite fixée à la proportion du coût d'un projet qu'elle peut financer. Alors que le prêt initial de la Banque était de 275 millions d'EUR, soit bien au-dessous du maximum de 50 %, l'encours de la Banque sur le projet se chiffre à 797 millions d'EUR, le coût du projet, y compris les intérêts intercalaires, atteignant 871 millions d'EUR.

[5] Article 19 des Statuts de la BEI.

Structure de sûreté, refinancement et levée des garanties

En général, la structure d'un prêt PPP de la BEI, utilisée dans la plupart des projets examinés, comporte l'octroi par la BEI d'un prêt à long terme au prestataire. Il s'agit d'un prêt assorti d'une garantie bancaire intégrale, au moins jusqu'à ce que les travaux aient été achevés et que l'exploitation du projet ait démarré. La garantie peut alors être partiellement ou totalement levée par étapes, pour autant que le projet atteigne des objectifs préétablis. Passé ce stade, la Banque assume la totalité des risques du projet.

Toutefois, dans le cas d'un projet d'infrastructure routière, le prêt à long terme de la BEI comporte des garanties à plus court terme de banques commerciales. Les conditions des garanties reflétaient la réticence des banques commerciales à assumer un risque de plus longue durée pour les projets, et ces conditions se retrouvaient dans leurs propres prêts directs. Si les garanties ne sont pas renouvelées, le prêt de la BEI est en situation de défaut de paiement et doit être remboursé, mais cela ne peut se faire qu'à condition que d'autres financements soient disponibles. Si ce n'est pas le cas, la garantie est alors appelée à jouer et le risque est répercuté sur le garant. En supposant que les prêts seront renouvelés, les risques de taux d'intérêt du projet n'auront pas été protégés pendant la période de prolongation.

Plusieurs prestataires ont indiqué que le financement de la BEI, bien que positif pour leurs projets, avait également fait naître des risques supplémentaires pour leurs investisseurs. En général, la Banque fixe des conditions de levée des garanties qui sont plus rigoureuses que celles qui seraient acceptées par des banques commerciales. Cette approche est certes prudente, mais elle pourrait amener la Banque à refuser de lever les garanties dans le cas d'un projet dont le déroulement serait en tous points satisfaisant, sauf en ce qui concerne un seul coefficient critique. En fonction de la structure des contrats, l'incidence d'un refus de levée de la garantie pourrait être significative, tant pour les investisseurs du prestataire que pour le promoteur.

7.4 Exécution des projets

Le décaissement des prêts destinés à des projets de type PPP ne doit avoir lieu qu'au vu des justificatifs de dépenses fournis par le prestataire et dûment attestés par le Conseiller technique. Lorsque le prêt de la BEI est consenti en parallèle à celui d'un consortium de banques commerciales ou avec la garantie d'un tel consortium, ces contrôles sont automatiques dans le cadre des dispositions convenues entre les créanciers. Toutefois, pour certains des projets évalués dans lesquels la BEI ne s'est pas trouvée dans cette situation, il ne semble pas que ces contrôles aient été entièrement en place. Dans un cas, pour lequel le prêt de la BEI était assorti d'une garantie de l'État, la totalité des 275 millions d'EUR du prêt initial de la BEI a été décaissée sur un compte séquestre ouvert à l'étranger, les paiements effectués à partir de ce compte étant contrôlés par le promoteur, la banque correspondante pour les autres bailleurs de fonds et le garant de la BEI. Dans d'autres cas, des décaissements « forfaitaires » ont été effectués pour assurer l'adéquation avec le montage financier de la BEI. On est donc en droit de se demander si le processus de décaissement ne devrait pas être fonction du montage financier.

7.5 Suivi des projets après la fin des travaux

PJ n'assure le suivi de la phase postérieure à la fin des travaux que pour un seul des dix projets évalués de manière approfondie. Même là où la Banque supporte les risques, et où un suivi matériel plus poussé pourrait être indiqué, c'est RM qui assure ce suivi, avec le soutien d'OPS le cas échéant. Pour les questions non financières, RM s'en remet aux avis indépendants donnés par le Conseiller technique désigné au nom des prêteurs prioritaires. Le suivi de la fin des travaux a été très succinct dans nombre des rapports de fin de travaux établis par PJ, qui ne contenaient que le strict minimum d'informations.

8. VALEUR AJOUTÉE DE LA BEI

Dans un cas seulement, le projet n'aurait pas pu aller de l'avant sans la participation de la BEI, ou du moins non sans avoir été sensiblement reformulé. Inversement, dans au moins un cas, le projet aurait été entrepris avec exactement la même structure financière, que la Banque soit intervenue ou non. Entre ces deux extrêmes, la Banque a eu habituellement un impact sur la faisabilité financière du projet. Dans un cas, par exemple, la présence de la Banque a eu une incidence

appréciable sur la façon dont le projet dans son ensemble a été structuré entre le secteur public et le secteur privé.

Bien que la question des conditions de prêt et celle du profil de remboursement aient eu leur importance, la raison majeure pour laquelle la BEI a été mise à contribution aux fins des projets était le moindre coût « global » de ses concours. Cela pose la question de l'éviction des prêts commerciaux, d'autant plus que cette baisse des coûts ne s'est pas toujours répercutée sur le secteur public. Cependant, une fois la BEI impliquée, d'autres types de valeur ajoutée créés par la présence de la Banque ont pu aussi être identifiés. Cela est vrai notamment des jeunes marchés de PPP. Dans la plupart des cas, c'est le fait que la BEI offrait des échéances beaucoup plus longues que les autres sources de financement, souvent en conjonction avec une tarification à taux fixes, qui a été le facteur décisif, même si la disponibilité absolue d'autres options de financement, c'est-à-dire la capacité et la disposition des banques nationales ou internationales à financer le projet, a joué probablement aussi dans deux pays, voire trois.

8.1 Valeur ajoutée financière

Il y a des cas où la portée finale du projet dépend des coûts, c'est à dire que plus le financement est bon marché, plus la portée du projet est grande. Un projet dans le secteur de l'éducation, qui a été évalué de manière approfondie, constitue un bon exemple de situation dans laquelle le coût moindre du financement de la BEI a clairement procuré un apport financier complémentaire. Cet effet s'est fait sentir de façon importante sur la faisabilité financière de certains projets et sur la portée de plusieurs autres. Dans certains cas, l'intervention de la BEI a peut-être aussi contribué à réduire le coût des financements parallèles des prêteurs commerciaux, ce qui a entraîné une diminution supplémentaire et indirecte des coûts.

<u>Rôle de la BEI dans le financement</u>
La plupart des projets évalués auraient pu être intégralement financés par des bailleurs de fonds commerciaux, mais à un coût plus élevé. Cependant, l'intervention de la BEI dans un projet ne crée normalement pas de conflit avec les bailleurs de fonds commerciaux :

- ils peuvent encore être chargés de garantir le prêt de la BEI jusqu'à l'achèvement de la phase de construction, et parfois pendant toute la durée du prêt ;
- l'acceptation, par la BEI, du risque relatif à la levée des garanties ou au refinancement, réduit la durée moyenne des engagements des banques commerciales, ce qui est souhaitable de leur point de vue. Les banques commerciales préfèrent normalement ne pas être des bailleurs de fonds à long terme ;
- l'intervention des banques commerciales prendrait probablement, de toute façon, la forme d'un consortium ;
- des activités connexes portant, par exemple, sur des contrats d'échange de taux d'intérêt, sont exercées par les banques commerciales ;
- la présence de la BEI produit un effet de validation.

Aucune des banques commerciales contactées pendant l'évaluation n'a soulevé d'objection à la présence de la BEI, et certaines d'entre elles ont en particulier attiré l'attention sur les avantages que procurent la validation des projets par la Banque, sa contribution aux négociations (cf. §5.4) et, par la suite, son suivi permanent de l'opération.

Plusieurs États membres commencent à utiliser des financements publics pour des projets de type PPP – renforçant de ce fait l'action de la BEI dans ce domaine (cas, par exemple, des « financements de garantie de crédit » du ministère britannique des Finances. Il s'agit de prêts du secteur public en faveur de PPP, garantis par des banques commerciales ou des compagnies d'assurance, et ces prêts jouent un rôle clairement similaire à celui des prêts de la BEI). De même, on peut citer l'octroi de financements à des PPP par Infrastrutture SpA en Italie. Cette méthode permet de diminuer les coûts totaux et représente une solution que les prestataires recherchent également dans d'autres pays, par exemple l'Allemagne.

La concurrence entre les soumissionnaires devrait faire en sorte que l'avantage en termes de coûts procuré par la BEI se répercute sur le coût final du promoteur, pour autant que les conditions du financement de la BEI soient communiquées aux soumissionnaires avant que ces derniers ne soumettent leur offre finale. Cela semble avoir été le cas dans la majorité des projets évalués, bien que, comme indiqué au §5.2, un niveau plus élevé d'approbation de crédit au stade final de la soumission des offres aurait pu se justifier de la part de la BEI, de manière à ce que les soumissionnaires tirent le meilleur parti du concours de la Banque en en reflétant pleinement les conditions. Dans les projets évalués où la Banque est intervenue après la désignation de l'adjudicataire, il est clair que l'avantage procuré par les coûts de financements moindres de la BEI a été pris en compte par le prestataire et/ou la banque intermédiaire.

Effet catalyseur/Évolution du marché

Dans quelques cas seulement parmi les projets évalués, la BEI a joué véritablement un rôle catalyseur pour ce qui était de développer les financements de tiers en faveur de projets de type PPP. Toutefois, un cas, celui d'un projet d'autoroute interurbaine situé dans une région moins développée, démontre la valeur potentielle du rôle que peut jouer la BEI sur de nouveaux marchés en encourageant activement la participation des banques locales et étrangères et en favorisant des financements à plus long terme grâce à son mécanisme de levée des garanties. Dans ce cas particulier, c'est l'initiative personnelle d'un membre du personnel, plutôt que la politique de la BEI, qui en a été à l'origine, mais des possibilités semblables existaient pour d'autres projets. La Banque aurait pu accroître sa valeur ajoutée si elle avait su saisir ces occasions.

Acceptation des risques

Il existe un lien direct entre l'acceptation par la Banque des risques afférents à un projet et le coût des ressources qu'elle apporte. Si la Banque n'assume pas ces risques, le prestataire/emprunteur doit normalement supporter le coût supplémentaire des garanties fournies par les banques commerciales. Il ressort clairement des entretiens tenus avec OPS et RM que l'approche en matière d'acceptation des risques revêt en général un caractère ponctuel plus qu'elle n'est fondée sur l'expérience ou sur une politique spécifique. Les opérations de la Banque s´exercent toujours dans le cadre de ses « Directives en matière de risques de crédit », mais c'est le point de savoir si la tarification de l'intervention de la BEI demeurera compétitive une fois pris en compte le coût des garanties qui influence la décision d'accepter les risques.

Opérations d'échange

Il s'agit d'une question qui concerne principalement les projets de type PPP britanniques évalués de manière approfondie. Il existe un risque qu'une proportion non négligeable de l'avantage que représente le financement de la BEI en termes de coût ne soit absorbée par les marges prélevées par les banques effectuant les opérations d'échange, dans les cas où ces dernières sont gérées par le prestataire, mais où c'est le promoteur qui en supporte le coût. De l'avis d'OPS, le résultat de l'opération d'échange ne devrait pas concerner la BEI. Cependant, étant donné l'expertise que possède déjà la Banque en matière d'opérations de trésorerie complexes, il y a matière à ce qu'elle accroisse sa valeur ajoutée en collaborant avec le promoteur et ses conseillers financiers pendant l'opération d'échange. Les promoteurs de projets PPP ont souvent une expérience très limitée dans ce domaine et risquent ainsi de ne pas obtenir les meilleurs avis en la matière. Pour un projet relatif à une autoroute à péage, OPS a donné des conseils pour les opérations d'échange, en s'appuyant sur l'expertise de FI. On a vérifié que la tarification de l'opération d'échange de monnaies était bien compétitive, en dépit du fait que le promoteur ne faisait que prendre le risque d'une variation des taux obligataires d'État entre la soumission de la MOF et la date de la signature des contrats financiers, plutôt que celui d'une opération d'échange de taux de change ou de taux du marché.

Accroissement de la valeur ajoutée financière

La Banque n'a que peu de possibilités d'augmenter sa valeur ajoutée financière, par exemple sous forme d'une plus grande efficience opérationnelle et de l'élaboration de produits répondant à des besoins particuliers. Davantage de possibilités pourraient exister dans les domaines de la gestion des risques et des financements structurés, pour autant que la Banque accepte un niveau accru de risques sur un plus grand nombre de projets, tout en continuant à agir dans le cadre de ses directives en matière de risques de crédit.

8.2 Valeur ajoutée non financière

Les promoteurs, les prestataires et les banques commerciales examinés dans le cadre de l'évaluation ont identifié un certain nombre de domaines dans lesquels ils estimaient que la Banque avait apporté à leurs projets une valeur ajoutée non financière importante :

Validation des projets

En général, les promoteurs ont été d'avis que l'instruction technico-économique et financière de la Banque les avait aidés à valider tant leur décision de choisir un montage de type PPP que la structure retenue pour le projet. De même, d'autres bailleurs de fonds ont formulé des commentaires élogieux sur le processus d'instruction des projets de la BEI, notamment sur les plans de l'économie et de l'ingénierie. Dans certains cas, ce processus facilite l'obtention par les banquiers commerciaux de leurs propres approbations de crédit internes et elle est particulièrement utile lorsque les gérants de consortiums de banques commerciales placent leurs prêts sur le marché de la syndication. L'effet était le plus visible lorsque le prêt était le premier de ce type sur le marché.

Un partenaire pour l'après-signature

La BEI est généralement considérée comme un « bon partenaire » par les banques commerciales ; un partenaire qui joue un rôle majeur pour la collecte de ressources et qui agit de façon responsable et cohérente. L'autre option serait un syndicat beaucoup plus vaste rassemblant des partenaires moins prévisibles, dont l'accord serait nécessaire pour toute modification, dérogation, etc.

Transferts de compétences

Le transfert d'un pays à l'autre de l'expérience acquise en matière de PPP constitue une autre contribution importante que la BEI peut apporter au processus et qui a été mentionnée par plusieurs promoteurs et prestataires sur les nouveaux marchés des PPP.

Engament à long terme

Plusieurs prestataires ont fait savoir qu'ils se sentent plus à l'aise avec la politique de la BEI qui consiste à conserver la propriété de la totalité de son prêt pendant toute sa durée, créant de ce fait un partenariat à long terme avec leur bailleur de fonds, plutôt qu'avec la démarche des banques commerciales qui échangent leurs prêts sur le marché secondaire.

Conséquences sur le plan politique

Le statut de la BEI en tant que banque multilatérale appartenant aux États membres de l'UE a plusieurs conséquences sur le plan politique :

- un certain nombre de prestataires et de banques commerciales ont déclaré qu'ils voyaient dans la participation de la BEI à un projet l'assurance que le promoteur ou son gouvernement s'acquitter de leurs obligations contractuelles.
- Plusieurs promoteurs ont également indiqué que la participation de « l'argent européen » par l'intermédiaire de la BEI avait rendu leur projet plus acceptable dans des régions où l'utilisation des PPP rencontrait une opposition pour des raisons politiques.

Accroissement de la valeur ajoutée non financière

La valeur ajoutée non financière de la Banque peut avoir une incidence importante sur le développement des PPP, tant au niveau national qu'à celui des projets pris individuellement. L'élaboration et la négociation de projets de type PPP sur un marché nouveau exigent des compétences que le promoteur ne possède pas toujours. Les équipes de spécialistes chargées des PPP au sein des ministères essentiels peuvent fournir un appui précieux aux promoteurs. Toutefois, cet appui ne peut être mis à disposition qu'une fois que l'équipe de spécialistes aura accumulé sa propre expérience, et l'aide apportée dans les premiers temps sera donc limitée. De même, sauf en cas de détachement de personnel du secteur privé, une équipe de spécialistes des PPP peut ne pas avoir les compétences et l'expérience du secteur privé. Dans une certaine mesure, on peut combler cette lacune en employant des conseillers extérieurs, par exemple sur des sujets financiers et juridiques, mais la plupart des promoteurs ont déclaré qu'ils se féliciteraient de voir la BEI jouer un plus grand rôle en tant que conseiller apportant un soutien institutionnel aux fins de l'élaboration de leurs politiques en matière de PPP et de la mise en vente de projets

individuels. Cela ne signifie pas la remise en cause du rôle des conseillers financiers du secteur privé, mais confirme qu'il existe des domaines dans lesquels la Banque pourrait donner des avis précieux concernant, entre autres, la constitution d'équipes chargées des PPP, le cadre législatif régissant les PPP, leurs modalités et la documentation standard, les procédures de passation de marchés et l'évaluation des offres, la GCSP et le calcul du rapport coûts-résultats, etc. La Banque pourrait aussi apporter son soutien aux promoteurs dans leurs relations avec les conseillers financiers et juridiques. La BEI fournit déjà ponctuellement ce genre d'appui institutionnel, mais un dispositif constitué en bonne et due forme pourrait avoir un impact plus fort et s'autofinancer.

PORTEFEUILLE DES PRÊTS DE LA BEI EN FAVEUR DES PPP

Les chiffres suivants, qui concernent les montants décaissés, sont basés sur la définition des PPP utilisée aux fins de la présente évaluation et étaient exacts à la date où l'évaluation a été mise en route.

Prêts de la BEI en faveur de projets de type PPP (1990-2003)

Secteur	**Montant du contrat**	**% du total**
	(millions d'EUR)	
Routes et autoroutes	9 120	62 %
(y compris projets mixtes route/rail, tunnels et ponts)		
Aménagement, rénovation et transports urbains	2 600	17 %
Aéroports	999	7 %
Trains classiques et trains à grande vitesse	997	7 %
Infrastructures sociales (éducation et santé)	549	4 %
Production, transport et distribution d'électricité	258	2 %
Adduction d'eau potable et traitement des eaux usées	165	1 %
	14 688	**100 %**

ANNEXE II

ÉVALUATION DES OPÉRATIONS (EV)
DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

- La pertinence est la mesure selon laquelle les objectifs d'un projet sont compatibles avec les politiques pertinentes de l'UE (Traité, directives, décisions du Conseil, mandats, etc.) et les décisions des gouverneurs de la BEI, ainsi qu'avec les exigences des bénéficiaires, les besoins des pays, les priorités globales et les politiques des partenaires. Au sein de l'UE, il est fait référence aux politiques communautaires pertinentes dans le contexte de l'Article 267 du Traité qui définit la mission de la Banque et les politiques correspondantes de la BEI. À l'extérieur de l'Union, les éléments de référence essentiels sont les objectifs pertinents de la politique extérieure de la Communauté énoncés dans les mandats spécifiques assignés à la BEI par le Conseil européen et leur interprétation par la Banque.
- L'efficacité est la mesure selon laquelle les objectifs du projet ont été réalisés ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative, après prise en considération de toute modification qui aurait été apportée au projet après l'approbation du prêt.
- L'efficience est la mesure selon laquelle les avantages/résultats du projet correspondant aux ressources/apports engagés. Pour l'instruction ex ante, l'efficience est normalement mesurée au moyen des taux de rentabilité économique et financière. S'agissant de projets du secteur public, il est fréquent que ces taux de rentabilité ne soient pas calculés ex ante. En pareil cas, l'efficience du projet est estimée grâce à une analyse du rapport coût-efficacité.
- La viabilité à long terme désigne la probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet. L'évaluation de la viabilité varie beaucoup d'un projet à l'autre en fonction des circonstances et tient compte des problèmes identifiés lors de l'analyse de diligence raisonnable effectuée ex ante par la Banque. Parmi les problèmes examinés dans le cadre de l'évaluation, on peut citer :

- les problèmes techniques et les problèmes de gestion, essentiellement la volonté, la capacité et les ressources financières voulues pour mener à bien la maintenance nécessaire du projet de manière à lui permettre d'atteindre le stade de la vie utile ;

- la détermination des pouvoirs publics, l'environnement réglementaire et le soutien socio-politique (ce point est particulièrement important en cas de faiblesse du contexte institutionnel tel que celui que l'on peut rencontrer dans certains pays en développement) ;

- la viabilité financière des projets générateurs de recettes, en cas de risque sensible de voir ces recettes tomber à un niveau inacceptable, au point, par exemple, qu'elles ne permettraient plus de couvrir ne serait-ce que les coûts d'exploitation et de maintenance ;

- la viabilité environnementale, en cas de risques environnementaux susceptibles de représenter une menace non négligeable pour l'exploitation future des projets ;

- les problèmes divers qui pourraient affecter le maintien sur le long terme des avantages du projet tout au long de sa vie utile.

ÉVALUATION DES OPÉRATIONS (EV)
DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

Le service d'évaluation des opérations (EV) a été créé en 1995 dans le but d'effectuer des évaluations ex post des opérations de la Banque à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union. Le système d'auto-évaluation a été mis en place en 1999.

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'auto-évaluation et de l'évaluation ex post. Ces enseignements doivent permettre d'améliorer les résultats opérationnels, la responsabilisation et la transparence.

L'auto-évaluation, qui est fondée sur un système de fiches de notation des projets, est effectuée par les directions opérationnelles. EV assure la coordination de ce processus et établit chaque année, de manière indépendante, un rapport sur cette auto-évaluation.

Chaque évaluation ex post repose sur l'analyse approfondie d'une sélection d'investissements ; cette analyse sert de base pour la rédaction d'un rapport de synthèse qui est transmis au Comité de direction, lequel décide alors si ce rapport doit être présenté au Conseil d'administration et publié sur le site Internet de la BEI, dans le cadre des efforts déployés par la Banque pour assurer la transparence de son action, à laquelle elle attache une grande importance.

Les évaluations ex post thématiques suivantes ont été publiées sur le site Internet de la BEI :

1. Résultats obtenus par un échantillon de neuf stations d'épuration des eaux d'égout dans des pays 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 allemand, anglais et français)
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))

ÉVALUATION DES OPÉRATIONS (EV)

DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

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)
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 français)
19. Évaluation des projets de type PPP financés par la BEI (2005 – disponible en anglais (version originale) et en allemand et français)

Ces rapports peuvent être consultés sur le site Internet de la BEI, à l'adresse suivante :
http://www.bei.org/projects/evaluation/
e-mail. : EValuation@eib.org