

# Rapport d'évaluation

*Évaluation des opérations (EV)*

## **Évaluation du financement par la BEI de projets ferroviaires dans l'Union européenne**

Rapport de synthèse





## **RAPPORT D'ÉVALUATION**

# Évaluation du financement par la BEI de projets ferroviaires dans l'Union européenne

Établi par

### **Évaluation des opérations**

Guy Berman  
Monique Bianchi

### **Consultants externes**

Jack Duchemin  
Ecorys (NL)  
Dieter Havlicek

Juin 2005  
(Edité mars 2019)

\* \* \*

### **NOTE**

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

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RESUME ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>8</b>
1.1 CONTEXTE DE L'EVALUATION	8
1.2 VUE D'ENSEMBLE DU PORTEFEUILLE DE PROJETS FERROVIAIRES	8
1.3 METHODOLOGIE	9
2.1 CARACTERISTIQUES DU SECTEUR DES CHEMINS DE FER	10
2.2 LA POLITIQUE DE L'UE A L'EGARD DU SECTEUR DES CHEMINS DE FER	13
2.3 PERSPECTIVES	14
2.4 LA POLITIQUE DE LA BEI	15
<b>3. PERTINENCE/EFFICACITE DES PROJETS</b>	<b>15</b>
3.1 CONTRIBUTION DES PROJETS AUX OBJECTIFS FIXES	15
3.2 PERFORMANCE EN MATIERE D'EXECUTION (EFFICACITE)	17
<b>4. EFFICIENCE</b>	<b>20</b>
4.1 CONCEPTION DES PROJETS	20
4.2 EFFICIENCE ECONOMIQUE	20
4.3 VIABILITE FINANCIERE	22
<b>5. VIABILITE A LONG TERME, ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL</b>	<b>22</b>
5.1 VIABILITE MATERIELLE A LONG TERME	22
5.2 VIABILITE FINANCIERE A LONG TERME	22
5.3 VIABILITE ENVIRONNEMENTALE A LONG TERME	22
5.4 DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL	23
<b>6. PERFORMANCE DE LA BEI</b>	<b>23</b>
6.1 INTRODUCTION	23
6.2 IDENTIFICATION DES PROJETS	23
6.3 DEFINITION DES PROJETS	23
6.4 INSTRUCTION DES PROJETS	24
6.5 MONTAGES FINANCIERS	26
6.6 SUIVI	26
<b>7. CONTRIBUTION DE LA BEI</b>	<b>27</b>
7.1 VALEUR AJOUTEE FINANCIERE	27
7.2 CONTRIBUTION NON FINANCIERE	28

ANNEXE 1 : Critères d'évaluation

# Résumé et recommandations

## Introduction

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation de 29 projets portant sur des liaisons ferroviaires principales<sup>1</sup>, choisis dans le portefeuille des 48 projets ferroviaires financés par la Banque dans l'Union européenne (Europe des 15) pendant la période 1990-2000. La valeur totale de ce portefeuille de prêts s'élevait à 14 milliards d'EUR, soit près du double du chiffre de la décennie précédente. Treize projets ont été choisis pour faire l'objet d'un examen sur dossier, les seize autres étant soumis à une évaluation approfondie.

La moitié des projets portaient sur des infrastructures fixes pour les trains à grande vitesse et les liaisons ferroviaires principales. Les autres projets concernaient du matériel roulant (15 %), des opérations de modernisation interurbaine/urbaine (13 %), des infrastructures de communication et l'électrification (8 %), ainsi que des projets régionaux ou à plusieurs composantes (14 %). Tous les projets avaient pour but la modernisation et la remise en état de lignes ferroviaires ainsi que la construction de nouvelles lignes à grande vitesse. En outre, 90 % d'entre eux concernaient le trafic voyageurs.

La distribution du portefeuille de la Banque, en fonction du coût des projets, indique une forte proportion de projets de très grande ampleur. Ce phénomène s'explique par le très grand nombre de projets de lignes ferroviaires à grande vitesse entrepris pendant la période considérée.

L'évaluation était destinée à mesurer la performance des projets ferroviaires en fonction des critères normaux d'évaluation de la Banque : pertinence/efficacité des projets, efficacité et viabilité à long terme, y compris le cas échéant en matière d'environnement et de développement institutionnel.<sup>2</sup> Elle avait également pour objet d'examiner la performance et la contribution de la Banque au regard de ses principaux objectifs, politiques et procédures.

## L'évolution du secteur ferroviaire

L'intervention de la BEI dans le secteur des chemins de fer doit être envisagée dans le contexte de la très forte augmentation des besoins de transport intervenue au cours des 20-30 dernières années et dont ont surtout profité les transports routiers et aériens. Au contraire, le transport ferroviaire a connu une longue stagnation à des niveaux historiques relativement bas et subi une forte diminution de sa part de marché surtout pour le transport des marchandises mais aussi pour celui des voyageurs. Cela est devenu un facteur de préoccupation pour les pouvoirs publics qui se sont demandé si la poursuite incontrôlée de cette évolution était socialement acceptable, compatible avec la défense de l'environnement et économiquement saine. Cela a également amené les gouvernements des pays de l'UE et l'UE elle-même à élaborer des politiques visant à stopper le recul du transport ferroviaire.

Les pouvoirs publics sont favorables au chemin de fer, car celui-ci présente certains avantages qui le rendent moins nocif pour l'environnement et socialement plus acceptable que d'autres modes de transport tels que la route et l'avion. D'un point de vue économique, le transport des marchandises par le rail est, dans certaines conditions, supérieur aux autres formes de transport terrestre lorsqu'il s'agit d'acheminer d'importants volumes de marchandises sur des distances assez longues. Pour ce qui est du transport de voyageurs, l'expérience montre que le rail peut être compétitif sur des distances moyennes pour peu qu'il offre des liaisons fréquentes et rapides, un service de qualité et des prix compétitifs.

Malgré ces avantages comparatifs, il est incontestable que l'importance relative du rail pour le transport des marchandises et des voyageurs a diminué. Tout le monde est pratiquement d'accord sur les principaux facteurs qui ont entraîné ce déclin : transformation de la structure des économies de l'UE, qui nécessite de la souplesse et une politique axée sur le client et à laquelle les compagnies ferroviaires ne sont pas encore suffisamment adaptées ; distorsions en matière de fiscalité et de politique des transports qui favorisent les transports routiers et aériens au détriment du transport ferroviaire ; enfin et surtout, intervention excessive de l'État dans la gestion des chemins de fer. En outre, il faut mentionner

---

<sup>1</sup> À l'exclusion des projets urbains et suburbains.

<sup>2</sup> Voir la définition de ces termes à l'annexe 1.

quatre séries de problèmes particuliers aux chemins de fer : l'inefficacité de la gestion des infrastructures ferroviaires et de leur exploitation qui, d'après les estimations, est à l'origine de 25 % du coût annuel total des chemins de fer ; l'importance insuffisante accordée aux considérations commerciales dans des domaines tels que le calcul des coûts, la tarification, l'exploitation, la commercialisation et le service à la clientèle ; l'absence d'intégration internationale qui entrave les transports transfrontaliers, l'un des secteurs du marché connaissant la croissance la plus rapide ; enfin, les obstacles institutionnels qui empêchent de gérer les chemins de fer selon des principes commerciaux.

L'UE a aidé de plusieurs façons les compagnies de chemins de fer à devenir des entreprises plus compétitives et gérées de façon commerciale. Elle a rendu possible la concurrence entre les chemins de fer en créant des droits d'accès aux infrastructures ferroviaires en faveur d'autres opérateurs. Elle a aussi pris des mesures qui favorisent la concurrence internationale en matière de chemins de fer ainsi que l'interopérabilité des réseaux ferroviaires. En outre, il faut noter l'adoption d'un certain nombre de règlements visant à améliorer la situation financière des compagnies ferroviaires, à alléger la charge de leur dette et à mieux définir les droits et obligations des gouvernements des États de l'UE à l'égard des chemins de fer. Cependant, la traduction dans la pratique de ces mesures prises par l'UE a jusqu'ici été lente et irrégulière, phénomène qui s'explique par des difficultés à la fois techniques et institutionnelles ou juridiques.

La Banque a accordé un soutien financier massif en faveur des efforts visant à relancer les chemins de fer dans l'UE. En 1990, elle a annoncé, par exemple, qu'elle se fixait pour objectif d'apporter un soutien substantiel aux chemins de fer de façon à les aider à s'adapter à la situation nouvelle et à rétablir leur position sur le marché, car elle considérait que le rail offrait une solution respectueuse de l'environnement pour atténuer la congestion des axes routiers sur les principaux itinéraires. Le doublement des prêts accordés par la Banque pour les chemins de fer pendant les années 90 par rapport à la décennie précédente témoigne de l'importance de son engagement en la matière. En outre, la Banque partage son expertise en matière de chemins de fer avec la Commission dans le cadre de plusieurs comités spécialisés. Dans un récent document d'orientation, elle a confirmé son intention de poursuivre son aide dans ce domaine, en mettant toutefois davantage l'accent sur l'efficacité des projets et sur la réalisation de progrès démontrables dans la mise en œuvre des objectifs de la politique de l'UE.

### **Performance des projets**

Contribution à la réalisation des objectifs fixés. Pour ce qui est de la contribution aux objectifs nationaux et à ceux de l'UE, tous les projets ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie ont effectivement fait avancer la réalisation des objectifs nationaux de modernisation et de viabilité. La réponse doit être plus nuancée en ce qui concerne la contribution de ces projets aux objectifs et aux priorités opérationnelles de la BEI. Conformément à ses Statuts, la Banque a toujours fait en sorte que le service de la dette au titre des projets soit assuré. En revanche, la contribution des projets à la productivité économique, mesurée par leur taux de rentabilité économique, a été pour la majorité des projets inférieure aux prévisions et, pour un tiers d'entre eux, insatisfaisante. Pour un certain nombre de projets, il a également été fait état d'une contribution à la réalisation d'autres objectifs de la Banque, tels que le développement économique régional, la cohésion économique et sociale et la protection et l'amélioration de l'environnement, mais cette contribution n'a pas pu être quantifiée.

Performance en matière d'exécution. Les projets ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie ont eu, en ce qui concerne leur exécution, des performances assez variables. À quelques exceptions près, les performances ex post n'ont pas été au niveau des prévisions ex ante. En particulier, on a pu constater certaines faiblesses en ce qui concerne le contenu des projets, leur calendrier de mise en œuvre, leurs coûts et leurs résultats.

- En ce qui concerne le contenu, la moitié des 16 projets évalués de façon approfondie n'étaient pas conformes à leur description initiale. Ces projets ont notamment dû être modifiés en raison d'objections ayant trait à l'environnement, d'interventions administratives, de l'insuffisance des travaux de conception ou de problèmes géologiques. Bien qu'il s'agisse de raisons importantes et

légitimes pour modifier le contenu de projets, cela montre aussi que ces derniers ont été insuffisamment préparés. L'utilité d'une préparation méticuleuse est démontrée de façon évidente par l'exemple d'un des projets qui n'a donné lieu à aucune modification de son contenu, à aucun retard dans la mise en œuvre et à aucun dépassement de coûts. Pour le projet en question, le promoteur a négocié et s'est mis d'accord avec toutes les parties prenantes avant la phase de mise en œuvre et il a également obtenu des garanties sur le plan des coûts.

- Les retards d'exécution ont affecté 11 des 16 projets, ce qui correspondait aux trois-quarts de la valeur des projets évalués de façon approfondie. Cinq projets seulement ont été réalisés dans les délais prévus ou ont subi des retards inférieurs à un an. Pour les autres projets, le retard allait de un à six ans et, dans un cas, il était de plus de dix ans. En conséquence, certains de ces projets n'étaient pas terminés au moment de l'évaluation.
- On ne sera pas surpris d'apprendre que les projets terminés dans les délais prévus ont été également ceux pour lesquels les coûts prévus n'ont pas été dépassés ou ne l'ont été que très faiblement. Au contraire, les cinq projets ayant accusé des retards d'exécution (qui représentaient 60 % de la valeur des prêts consentis pour les 16 projets évalués de façon approfondie) ont donné lieu à des dépassements de coûts de 50 à 80 %.
- Pour ce qui est des résultats attendus des projets, les améliorations recherchées de la qualité du service, mesurées en termes de gains de temps, de sécurité et de confort, ont plus ou moins été obtenues pour tous les projets mis en œuvre. La demande de trafic enregistrée ex post pour ces projets a été généralement inférieure aux prévisions, mais elle a été dans l'ensemble satisfaisante. Pour deux projets (deux tronçons de la même ligne de chemin de fer, mais indépendants l'un de l'autre), dont l'achèvement a subi du retard, la Banque a réduit ses prévisions de trafic de 30 à 50 % dans ses évaluations ultérieures. Des prévisions de trafic actualisées pour les cinq projets en retard soit n'étaient pas disponibles soit n'étaient pas assez fiables.

En conclusion, on peut constater que les projets ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie ont eu, sur le plan de l'exécution, des performances assez faibles, mais si l'on se réfère aux critères d'évaluation moins sévères indiqués à la section 1.3 du présent rapport, on peut considérer que ces performances restent satisfaisantes pour la majorité des projets. Il y a cependant cinq projets qui ont connu d'importantes difficultés (ils représentent 60 % du coût total ex post des projets évalués de façon approfondie), car ils ont subi des retards et des dépassements de coûts manifestement inacceptables. La Banque s'est efforcée d'intervenir dans les deux cas les plus flagrants, ce qui lui a permis de mieux comprendre les causes de mauvais résultats, sans qu'elle ait réussi toutefois à influencer sensiblement sur la performance des promoteurs. Lorsque la Banque intervient à un stade précoce et que les projets sont de très grande ampleur, un suivi rigoureux s'impose.

Efficiences des projets. On pouvait s'attendre à ce que l'efficacité économique et financière ex post des projets évalués de façon approfondie soit inférieure aux anticipations, pour les raisons indiquées plus haut à propos des performances en matière d'exécution des projets. S'agissant de la viabilité économique, la plupart des projets atteignaient ou dépassaient le chiffre de référence de 3 % (seuil minimal) et près de la moitié des projets dépassaient le chiffre de 5 % en restant toutefois en deçà des estimations ex ante. À l'autre extrémité de l'échelle, un important projet de liaison ferroviaire à grande vitesse (représentant 25 % de la valeur des prêts consentis pour les projets évalués de façon approfondie) n'atteignait même pas le seuil de 3 %. La mesure du taux de rentabilité financière n'est guère significative pour ces projets, car elle ne peut être qu'inférieure aux prévisions et elle est toujours étroitement liée au montant des subventions reçues aux divers stades du projet (investissement, exploitation).

## Notation de la performance des projets

Le tableau suivant résume la notation des performances des projets ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie.

Critères	Notation du projet				
	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Médiocre	Non noté
<b>Pertinence</b>	15	0	1	0	0
<b>Efficacité</b>	3	9	1	0	3
<b>Efficience</b>	4	4	4	3	1
<b>Viabilité à long terme</b>	3	12	0	0	1

Il a été difficile de donner une notation globale pour chaque projet. L'importance relative des critères était différente selon les projets et un certain nombre de projets n'étaient pas encore parvenus au stade opérationnel ou bien avaient été redéfinis, souvent pour des raisons valables. Les évaluateurs estiment que la moitié seulement des projets évalués de façon approfondie auraient eu comme notation « Satisfaisant » ou « Bon », les autres projets n'étant pas notés ou ayant une notation « Insatisfaisant » ou « Médiocre ».

### Le cycle des projets à la Banque

L'identification des projets a presque toujours eu lieu dans le cadre de contacts réguliers avec les compagnies ferroviaires intéressées, les projets dupliquant des projets précédents ayant été, en règle générale, assez nombreux. Le type de projets identifiés correspondait assez étroitement aux priorités déterminées par les compagnies ferroviaires elles-mêmes : projets de modernisation, de remise en état ou de construction de lignes pour les trains de voyageurs à grande vitesse. Pour la moitié des projets examinés, la définition du projet était identique ou conforme aux projets et programmes d'investissement du promoteur. La définition de certains autres projets a été modifiée afin que la Banque ne couvre pas plus de 50 % du coût total du projet. En ce qui concerne les prêts en faveur de programmes ferroviaires, la difficulté provenait de ce qu'il était rarement possible d'évaluer et quantifier exactement les éléments individuels de ces programmes. Les modifications apportées à l'instruction de ces prêts dans la deuxième moitié des années 90 ont cependant amélioré les choses, ce dont les promoteurs se sont félicités.

En ce qui concerne l'instruction des projets, la qualité et la profondeur de l'analyse ont été très variables et dépendaient surtout, semble-t-il, des informations disponibles lors de l'instruction. Il était, en particulier, difficile d'évaluer les perspectives de marché et de demande pour les produits et services fournis par un projet, même si l'on disposait des modèles économétriques, parfois très détaillés, établis à la demande de certains promoteurs. La Banque s'est montrée généralement plus prudente dans ses estimations de la demande probable, mais, même ainsi, les estimations en question se sont révélées trop optimistes pour un certain nombre de projets, y compris des projets dupliquant des projets précédents. Tous les projets évalués de façon approfondie ont donné lieu à une analyse économique chiffrée et aussi, le plus souvent, à une estimation du TREI. Cependant, pour plusieurs d'entre eux, certaines faiblesses méthodologiques sont apparues, comme la sous-estimation ou la surestimation de la durée de vie économique du projet ou la non prise en compte de certains éléments des coûts et avantages, tels que les coûts d'exploitation et d'entretien et les avantages du point de vue de l'environnement. En outre, à quelques exceptions près, les délais d'exécution et les coûts des projets ont souvent été sous-estimés.

L'analyse des risques est un domaine qui devrait faire l'objet d'une étude plus systématique lors de l'instruction des projets. Il est vrai que le risque de crédit a toujours été analysé avec soin, mais d'autres catégories de risques tels que les risques relatifs au volume du trafic, à l'exécution ou aux dépassements de coûts ont le plus souvent été insuffisamment traités, comme en témoigne le nombre important de



projets qui ont connu des difficultés de ce fait. Même dans les cas où ces risques avaient été identifiés, leur impact potentiel sur la viabilité du projet n'a presque jamais été suffisamment quantifié et des mesures correctives ont rarement été recommandées. La Banque a assuré le suivi des projets dans les conditions correspondant à la catégorie dans laquelle chacun d'eux était placé (lors de l'instruction), mais le secteur considéré exige un suivi plus systématique qu'on ne l'avait prévu. Les projets de grande ampleur, pour lesquels le financement de la Banque est accordé à un stade précoce, doivent faire l'objet d'un suivi régulier. Les observations faites pendant le suivi peuvent nécessiter de nouvelles mesures, même si le prêt de la Banque ne court pas de risque.

### **Contribution de la BEI**

Le principal impact de l'intervention de la Banque a été la valeur ajoutée qu'elle a apportée sur le plan financier sous forme de taux d'intérêt avantageux, de durée des prêts, de mécanismes de financement, de flexibilité dans les dates et les monnaies de remboursement et d'avantages obtenus grâce à la notoriété de la Banque. Pour les projets dont les avantages financiers ont pu être quantifiés, les taux offerts par la Banque étaient en moyenne inférieurs à ceux offerts par les autres sources de financement. Si l'on suppose que cette différence est valable pour l'ensemble du portefeuille de prêts ferroviaires, cela correspond en gros à une valeur actualisée nette de l'ordre de 10 à 15 millions d'EUR par an pendant la décennie considérée. Toutefois, l'avantage compétitif de la Banque a diminué au fil du temps, si bien que vers 1998 plusieurs fractions de prêts non encore décaissées n'avaient pas été appelées, car les promoteurs avaient pu se procurer des financements plus avantageux auprès d'autres sources. En revanche, plusieurs promoteurs ont trouvé que l'aptitude de la Banque à accorder des prêts à long terme pour des durées flexibles était particulièrement utile, car presque tous les projets se caractérisaient par une longue durée de vie économique et par un rendement financier relativement faible. Un certain nombre de promoteurs ont souligné les avantages que la participation de la Banque avait apportés à leurs projets en facilitant l'obtention de financements grâce à l'excellente image et à la réputation de la Banque.

Comme dans les autres secteurs, la BEI n'a apporté aux projets qu'elle a financés qu'une valeur ajoutée assez faible pour ce qui est des aspects non financiers. Compte tenu de la nature de ces projets et de la qualité des promoteurs, il serait possible de mieux tirer parti de l'expertise de la BEI si celle-ci pouvait renforcer sa participation dans les organes traitant de la politique en matière de chemins de fer et d'autres sujets (Commission, Parlement et États membres de l'UE). Cette intervention précoce rendrait la BEI mieux à même d'assurer efficacement le suivi de l'exécution des projets.

**Tableau des Recommandations**

	<b>Recommandations d'EV</b>	<b>Acceptée Oui/Non</b>	<b>Observations d'OpsA/PJ/RM</b>
1.	<p>L'instruction de la majorité des projets ferroviaires a permis de détecter les problèmes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Préparation insuffisante des projets qui a provoqué une sous-estimation importante des retards d'exécution et du coût des projets ;</li> <li>▪ Détermination insuffisante des résultats des projets ;</li> <li>▪ Analyse des risques non systématique ;</li> <li>▪ Non-quantification des avantages externes (surtout en matière d'environnement) utilisés comme argument pour justifier les projets.</li> </ul> <p>La Banque devrait examiner les causes des problèmes susmentionnés au stade de l'identification des projets, de façon à permettre de détecter ceux qui comportent de hauts risques avec une justification économique limitée et de remédier à ces causes. Les avantages externes utilisés pour justifier les projets doivent autant que possible être quantifiés.</p>	Oui	<p>C'est un fait que, pour les projets de grande envergure très complexes, les risques d'une mauvaise performance au stade de l'exécution sont assez élevés et que les autorités responsables modifient souvent, pour diverses raisons, le contenu de ces projets et le rythme de leur exécution. Ces questions doivent être analysées en détail lors de l'instruction et la Banque ne ménage d'ailleurs aucun effort à cet égard.</p>
2.	<p>La Banque partage déjà dans une certaine mesure son expérience et son expertise avec les organes compétents de la Commission pour l'élaboration de la politique ferroviaire et des projets dans ce domaine. Elle pourrait encore accroître sa contribution dans le secteur ferroviaire en renforçant sa participation aux travaux des organes compétents de la Commission, du Parlement et des États membres traitant de la politique et des projets ferroviaires, y compris des questions comme celles des RTE, des projets à démarrage rapide, des nouveaux couloirs de trafic, des directives pour l'instruction et de l'interopérabilité.</p>	Oui	<p>Ces recommandations sont déjà appliquées. La coopération mentionnée avec la Commission et les autres organes s'est développée récemment dans beaucoup de domaines, notamment dans ceux de la politique et des projets ferroviaires. La Banque a mené et intensifié un dialogue très utile avec la Commission (DG-TREN), à la suite duquel un Mémorandum d'accord sur la future coopération a été établi cette année.</p> <p>À la demande des États membres, la Banque participe aussi à la préparation de grands projets transfrontières (par ex. tunnel du Brenner et liaison Lyon-Turin). Il faut continuer à renforcer le dialogue avec les diverses parties prenantes, mais les ressources disponibles imposent forcément certaines limites à la concertation.</p>

3.	Le suivi : étant donné la mauvaise notation des projets ferroviaires pour ce qui est de l'efficience, la Banque pourrait renforcer le suivi de ces projets, qui est déjà d'un niveau élevé, en améliorant la façon dont elle réagit à l'apparition de problèmes dès que ceux-ci surviennent (même si son prêt ne court pas de risque). Lorsque la Banque intervient à un stade précoce et qu'il s'agit de projets de très grande envergure, un suivi intégral (catégorie 3) s'impose.	Oui	De nouvelles procédures ont été adoptées pour régler ce problème. La taille d'un projet ne constitue pas un critère suffisant pour justifier (grands projets) ou rejeter (projets de petite dimension) un suivi intégral.
----	---	-----	---

# 1. Introduction

## 1.1 Contexte de l'évaluation

La présente évaluation couvre des projets portant sur des liaisons ferroviaires principales et qui ont été financés par la Banque dans l'Union européenne (UE) pendant la période 1990-2000, par exemple des projets de TGV (trains à grande vitesse) et d'autres projets de liaisons ferroviaires principales traditionnelles (y compris des infrastructures et des équipements, telles que gares, matériel de communication, travaux d'électrification et matériel roulant). Quelques projets ont consisté en une combinaison d'éléments interurbains et urbains. Ces derniers ont été inclus dans l'évaluation. En ont été exclus les chemins de fer urbains et de banlieue (par exemple, les métros, les lignes secondaires ou les tramways) qui ont été récemment couverts par une évaluation d'EV concernant des projets d'aménagement urbain<sup>3</sup>, ainsi que les très grands projets mixtes.

## 1.2 Vue d'ensemble du portefeuille de projets ferroviaires

La Banque a financé 48 projets ferroviaires pendant la période considérée pour un montant total de prêts de 14 milliards d'EUR, soit près de deux fois le montant financé pendant la décennie précédente. Bien qu'élevée en chiffres absolus, la part de la Banque n'a représenté qu'environ 25 % du coût total de ces projets (56,8 milliards d'EUR). S'agissant de l'investissement total dans le secteur, la Banque en a financé moins de 4 %, chiffre en gros comparable à celui des financements qu'elle a consentis aux autres secteurs éligibles. Le tableau ci-dessous fait apparaître le nombre de projets, leur coût estimé<sup>4</sup> et la valeur des prêts, ventilés par type de projets financés.

Type de projets	Nombre de projets	% du total	Coût des projets en millions d'EUR	% du total	Valeur des prêts BEI en millions d'EUR	Total des prêts	Total des coûts
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>C5</i>	<i>C5/C</i>
Grande vitesse	12	25	31 265	55,1	6 020	43,0	19,3
Ligne principale	12	25	10 580	18,6	2 789	19,9	26,4
Matériel roulant	7	14,6	3 763	6,6	1 490	10,6	39,6
Signalisation, électrification	4	8,3	3 603	6,4	450	3,2	12,5
Interurbain/urbain	6	12,5	2 404	4,2	1 062	7,6	44,2
Régional	3	6,3	1 303	2,3	677	4,8	52,0
Projets mixtes	4	8,3	3 854	6,8	1 521	10,9	39,5
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>100</b>	<b>56 772</b>	<b>100</b>	<b>14 009</b>	<b>100</b>	<b>24,7</b>

La moitié des projets a porté sur des lignes à grande vitesse et des lignes principales, 15 % sur le matériel roulant, 13 % sur une combinaison de projets de modernisation interurbains/urbains, 8 % sur des infrastructures de communication et sur des travaux d'électrification. Le reste, y compris des projets régionaux, consistait en projets ayant plusieurs composantes.

<sup>3</sup> Projets d'aménagement urbains financés par la BEI à l'intérieur de l'UE, 2003, document disponible à l'adresse électronique suivante : [www.eib.org/publications](http://www.eib.org/publications).

<sup>4</sup> Coût ex post lorsqu'il est disponible, sinon estimation ex ante. L'expérience montrant que les augmentations de coût peuvent être considérables, les estimation de coût figurant dans le tableau se situent probablement dans la partie basse de la fourchette.

Ces sont les chemins de fer du Danemark, d'Espagne, de France, d'Italie, du Portugal et du Royaume-Uni qui ont été les principaux bénéficiaires de ces prêts (89 % des projets ou 80 % du montant total des prêts). Plus de 90 % des projets appuyés par la Banque concernaient le trafic de voyageurs.

Dans le portefeuille de la Banque, évalué en fonction des coûts totaux, figure un nombre significatif de très grands projets. Par exemple, dix projets du portefeuille, représentant 61 % du coût total des projets, ont coûté plus de 2 milliards d'EUR. Il convient de rappeler que si un grand projet échoue, cet échec aura un impact négatif beaucoup plus significatif sur le portefeuille de la Banque que s'il s'agit d'un petit projet. Aux fins d'une analyse impartiale, on s'est efforcé, dans l'évaluation, lorsque cela se justifiait, de tenir compte de cette constatation en présentant la synthèse en fonction du nombre, mais aussi de la taille des projets.

### 1.3 Méthodologie

Dans le cadre de la présente évaluation, on a appliqué les critères normaux d'évaluation<sup>5</sup> de la Banque et on s'est également attaché à mesurer la performance de la Banque elle-même.

L'analyse s'est subdivisée en quatre phases :

- L'examen des statistiques du secteur et l'analyse des évolutions et des politiques propres au secteur ferroviaire ;
- L'examen sur dossier d'un échantillon de 13 projets, choisis au hasard, qui ont été financés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1990 et le 31 décembre 2000 ;
- L'évaluation approfondie de 16 autres projets, choisis sur la même base que les projets examinés sur dossier, avec visites au(x) promoteur(s) pour 13 d'entre eux ;
- L'établissement du présent rapport de synthèse.

Étant donné le nombre élevé de projets ayant subi des retards importants (sept des seize projets faisant l'objet d'une évaluation approfondie), il a été décidé de modifier la manière habituelle de procéder d'EV en matière d'évaluation ex post, à savoir qu'un projet doit être techniquement achevé et être opérationnel depuis au moins deux ans pour être pris en compte. Trois raisons motivaient cette modification : en premier lieu, un grand nombre des projets majeurs qui auraient dû normalement être achevés pendant la période considérée n'auraient pu, sans une modification des règles, être pris en compte ; en deuxième lieu, on a considéré qu'un examen détaillé des raisons de ces retards extraordinaires enrichirait l'évaluation ; et, enfin, en excluant les projets fortement retardés on risquait de fausser les résultats de l'évaluation.

Comme on s'est délibérément écarté de la méthodologie habituellement appliquée par EV, les résultats de l'analyse vont dépendre du degré de « confiance » dans la manière dont sont analysés les projets de l'échantillon. Par exemple, il est possible de donner un avis motivé quant à la pertinence de tous les projets examinés dans l'échantillon parce qu'il s'est écoulé suffisamment de temps depuis le commencement des projets. Cependant, on peut seulement exprimer un tel avis en tant « qu'estimation la plus juste aujourd'hui » sur l'efficacité des projets figurant dans le portefeuille de la Banque parce que les résultats ex post, tels qu'ils ont été définis ci-dessus, restaient incertains pour un nombre important de projets de l'échantillon. En tout état de cause, tout a été mis en œuvre pour obtenir les renseignements requis auprès de toutes les sources auxquelles les évaluateurs ont pu avoir accès.

Les projets ont été notés selon les critères d'évaluation de base mentionnés à l'Annexe 1. Il convient de noter à ce propos que les tests appliqués aux projets ferroviaires sont significativement moins rigoureux que ceux utilisés dans le cadre des autres évaluations d'EV. On a agi de la sorte : (a) pour tenir compte des avantages externes des projets ferroviaires, qui sont difficiles à quantifier et (b) pour compenser le fait que la durée utile des projets (20 ans) retenue comme hypothèse dans les rapports d'évaluation est relativement courte et qu'aucune valeur résiduelle n'a été calculée pour la majorité des projets examinés.

---

<sup>5</sup> Pertinence/efficacité, efficacité et viabilité à long terme ainsi que, le cas échéant l'incidence sur le développement institutionnel (voir Annexe 1).

## 2. Évolution du secteur des chemins de fer

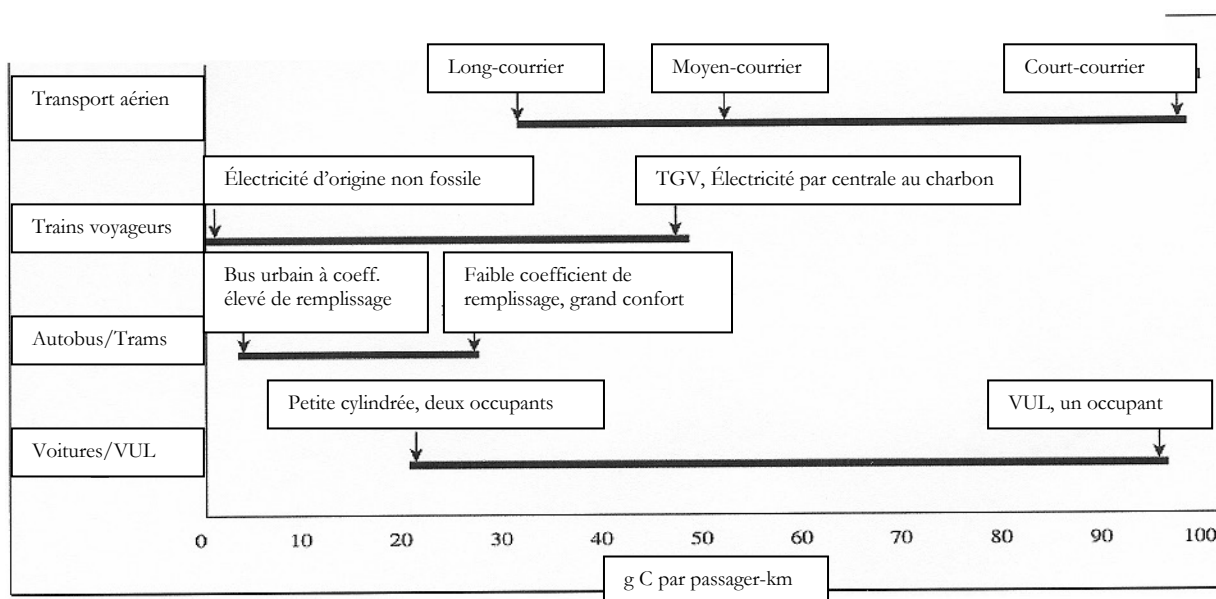
### 2.1 Caractéristiques du secteur des chemins de fer

Les chemins de fer présentent un certain nombre de traits distinctifs qui ont été déterminants quant à leur développement comme mode de transport, à leur rôle dans le domaine des transports et à leur importance pour les économies de l'UE. En 2002, la Banque s'est livrée à un examen de ce secteur en vue d'en mieux comprendre les caractéristiques et de donner des orientations stratégiques pour les opérations futures. Dans le résumé ci-dessous, on a utilisé cette étude de la Banque ainsi que d'autres sources pour définir le contexte de cette évaluation et rappeler les caractéristiques les plus importantes du secteur des chemins de fer, et permettre ainsi une bonne compréhension de ses déterminants, de l'environnement dans lequel il fonctionne et de son rôle potentiel à l'avenir.

#### *Les avantages du rail*

- Les coûts externes dans les transports ferroviaires sont faibles par comparaison avec les autres modes de transport terrestre ou aérien. Par exemple, la consommation d'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub> par passager/km (pkm) et par tonne/km (tkm) sont généralement plus basses que pour les transports routier et aérien (voir le graphique ci-dessous).

#### **Émissions comparatives de carbone<sup>6</sup> (par passager-km)**



En outre, le transport ferroviaire utilise moins d'espace et connaît moins de congestion. Par exemple, une ligne de chemin de fer à deux voies occupe 30 % d'espace de moins qu'une autoroute à deux voies, mais sa capacité est trois fois plus élevée. La sécurité du rail est bien supérieure à celle de la route (à savoir 0,05 mort par milliard de pkm pour le rail contre 12 pour la route). Au total, on estime que les coûts externes du transport ferroviaire ne représentent qu'un cinquième environ des coûts externes du secteur des transports dans son ensemble<sup>7</sup> (par pkm et tkm).

- En fonction des avantages comparatifs, le rail est en principe supérieur aux autres modes de transport terrestre et aux voies navigables intérieures pour le trafic de marchandises en grande quantité sur moyennes et grandes distances, surtout s'il peut fournir un service porte-à-porte. Pour le transport des voyageurs, le rail a le potentiel de rivaliser avec la route et l'avion sur des

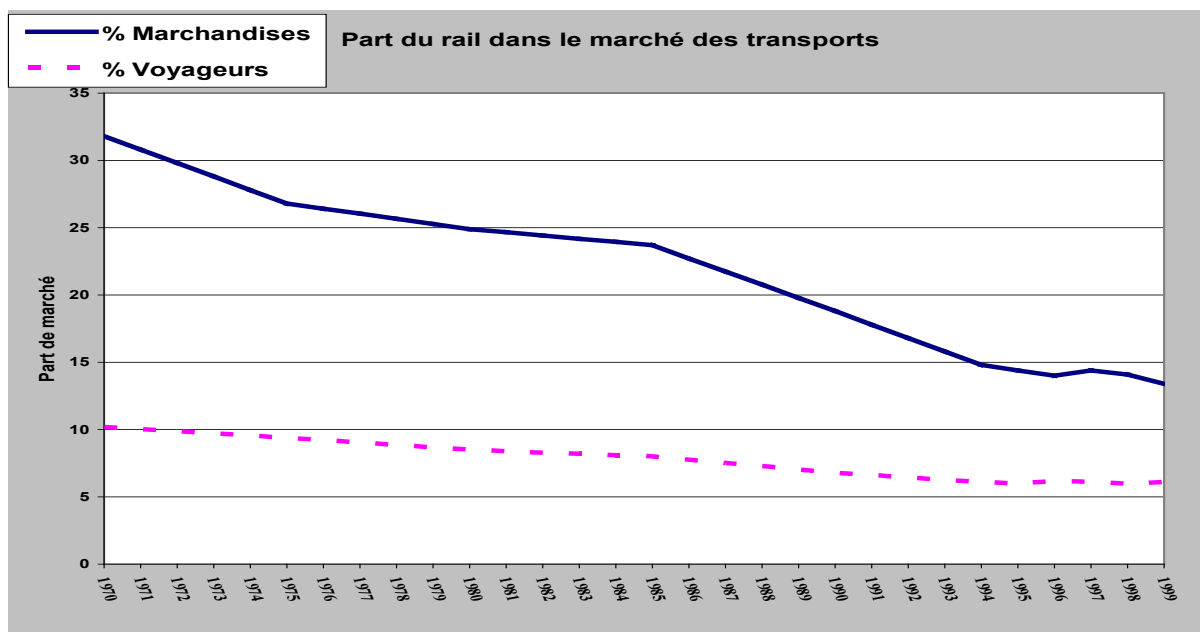
<sup>6</sup> « Aviation and the Global Atmosphere », Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC). Chiffres basés sur des taux représentatifs d'occupation des sièges.

<sup>7</sup> Rapport d'information du Sénat français n° 300, Paris, 2001.

distances moyennes (en gros 300-800 km), pour autant qu'il offre un service rapide, fréquent, fiable, sûr et compétitif. Les lignes de TGV entre Paris et la Méditerranée ou entre Paris et Bruxelles sont des exemples de réussites dans le domaine du transport des voyageurs.

Les statistiques de transport montrent que le rail a occupé une place prééminente comme mode de transport jusqu'aux années soixante environ. Depuis, l'importance relative du transport des marchandises et des voyageurs par le rail a régulièrement baissé (voir le graphique ci-dessous). En chiffres absolus, toutefois, le transport ferroviaire s'est à peu près maintenu.

**Part du rail dans le marché des transports de l'UE 1970-2000**



Source : « Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer », Commission de l'UE (Livre blanc).

Nombre d'études ont été effectuées pour identifier les causes du déclin relatif des chemins de fer et, de l'avis quasi général, il existe un certain nombre de causes exogènes et endogènes (liées au rail) qui expliquent ce phénomène.

- La croissance du transport de produits finis et semi-finis, parallèlement au déclin du transport de marchandises en vrac et de matières premières, a davantage profité aux modes de transport ayant des avantages comparatifs en matière de coûts de transport et de qualité, comme la route et le transport aérien, qu'au rail. À ces tendances s'est ajoutée la spécialisation croissante du secteur des transports lui-même, qui a cherché à répondre aux besoins spécifiques de la clientèle sous forme de chaînes logistiques intégrées et de modes de livraison juste à temps. Par exemple, le rail n'est généralement pas compétitif pour les services porte-à-porte dans les chaînes de transport intégrées modernes qui exigent fiabilité, respect des délais et prix compétitifs pour la livraison à domicile de marchandises de haute valeur et en quantités variables. Pour le transport des voyageurs, le train peut difficilement rivaliser avec l'automobile sur le plan de la flexibilité, du confort et de la commodité. De même, le train a été dépassé par l'avion qui a tiré profit du boom du tourisme et, plus récemment, de la croissance des compagnies aériennes à bas coûts.
- On peut également faire valoir que le rail est désavantagé par rapport à la route et à l'avion en raison des distorsions dues à la fiscalité et à la politique des transports. La route et l'avion seraient ainsi favorisés par des politiques qui ne font pas payer à ces modes de transport un prix adéquat pour l'utilisation des infrastructures dont ils ont besoin et pour les coûts externes qu'ils encourent<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Il convient de signaler à ce propos que les infrastructures ferroviaires sont elles aussi fortement subventionnées par l'État.

- Pour survivre, la majorité des chemins de fer dans l'UE sont fortement tributaires du soutien des pouvoirs publics. On a estimé qu'en moyenne près de 50 % des dépenses d'infrastructure et de fonctionnement des chemins de fer consistent en subventions publiques<sup>10</sup>. Dans le secteur des chemins de fer, l'intervention des pouvoirs publics est donc beaucoup plus répandue que pour les autres modes de transport.

S'il est sans doute difficile pour les chemins de fer d'influer sur les facteurs exogènes mentionnés ci-dessus, il existe en revanche beaucoup plus de possibilités de réduire ou même d'éliminer la majorité des facteurs spécifiques aux chemins de fer qui font obstacle à la compétitivité.

- Gestion inefficace des infrastructures et de l'exploitation. On a estimé que les économies potentielles en matière de coûts de gestion des infrastructures ferroviaires dans l'UE se situaient entre 10 et 19 milliards d'EUR par an environ. Des économies supplémentaires de 5 à 9 milliards d'EUR par an pourraient être réalisées sur les dépenses de fonctionnement des trains, simplement si les meilleures pratiques actuelles de l'UE étaient adoptées par toutes les compagnies ferroviaires de l'Union<sup>10</sup>. Au total, le potentiel des économies de coût annuelles a été estimé à 25 % des dépenses annuelles totales des chemins de fer, pourcentage qui est loin d'être négligeable. Même si les montants exacts offrent matière à débat, une telle estimation montre néanmoins qu'il existe un réservoir énorme de gains d'efficacité dont pourraient tirer profit les chemins de fer eux-mêmes.
- Absence de préoccupation commerciale. Dans le passé, les compagnies de chemin de fer détenaient un monopole et elles se concentraient sur les aspects techniques de leurs activités. Il existe de nombreux signes de cette absence de préoccupation commerciale. Ainsi, dans la plupart des compagnies de chemin de fer, les techniques de calcul des coûts et de tarification permettant d'identifier les activités et les marchés rentables et celles et ceux qui ne le sont pas demeurent rudimentaires. Le souci d'offrir des services de qualité axés sur les besoins des clients est toujours l'exception plutôt que la règle. Une connaissance approfondie des marchés et une politique active de marketing ne sont pas encore des pratiques communes. L'octroi massif de subventions croisées gêne l'identification des opérations non rentables et empêche le développement d'activités rémunératrices.
- Absence d'intégration internationale. Les chemins de fer se sont essentiellement développés dans le cadre d'entreprises nationales, sans que l'on se préoccupe vraiment de mettre au point des normes et des procédures techniques et commerciales semblables d'un pays à l'autre. Par exemple, au niveau technique, il existe de nombreux obstacles à l'interopérabilité des matériels et des personnels. On peut citer notamment le fait qu'il existe dans l'UE trois écartements différents pour les lignes principales européennes ; ou encore neuf courants électriques différents (même les locomotives du TGV Thalys doivent être équipées pour pouvoir fonctionner avec quatre courants électriques différents). Au niveau commercial la situation est comparable. Par exemple, l'échange rapide de données commerciales (notamment la composition des trains, les renseignements sur les clients, les données douanières) entre les compagnies de chemin de fer reste rare et il en va de même pour l'intégration des systèmes informatiques. Ce n'est qu'assez récemment que ces problèmes ont été identifiés comme constituant des obstacles majeurs à la compétitivité internationale des chemins de fer. Cependant, les tentatives de l'UE visant à élaborer un corps commun de règles et de règlements dans ces domaines n'ont pas toujours été bien accueillies en raison des puissants intérêts nationaux en place.
- Obstacles institutionnels. Le contexte institutionnel où opèrent la plupart des compagnies de chemins de fer reflète encore l'héritage du passé, à savoir : la priorité donnée aux aspects techniques et d'ingénierie du secteur, caractéristique que l'on retrouve aussi au niveau de la gestion et de la prise de décision dans ces compagnies ; la forte influence des syndicats qui défendent le statu quo et les nombreuses interventions des pouvoirs publics à tous les niveaux, chacun ayant son propre ordre du jour. On comprend que dans un tel environnement institutionnel

<sup>10</sup> Avec de fortes variations d'un pays à l'autre. En France et en Espagne, par exemple, le subventionnement des chemins de fer régionaux est estimé à 70 %.

<sup>10</sup> Profitability of rail transport and adaptability of railways, Halcrow Fox, juillet 1997.



il peut être extrêmement difficile de transformer les compagnies de chemins de fer en entreprises économiquement efficaces, compétitives et commercialement viables.

## 2.2 La politique de l'UE à l'égard du secteur des chemins de fer

Après une longue période de blocage empêchant l'élaboration d'une politique commune des transports, la Commission européenne a fait du secteur des transports un des éléments-clés de son programme visant à éliminer les derniers obstacles au marché unique. Sur la base des dispositions du Traité européen, la Commission a formulé un certain nombre de propositions tendant à créer un marché commun pour tous les modes de transport.

La proposition la plus importante concernant les chemins de fer a été la directive 1991/440, qui visait à mettre en concurrence les compagnies de chemin de fer en créant des droits d'accès – dans une mesure certes limitée - aux infrastructures ferroviaires. Cet objectif devait être atteint grâce à une séparation entre la gestion des infrastructures et l'exploitation proprement dite. On faisait valoir en effet que les infrastructures ferroviaires fixes constituent un monopole naturel et doivent donc être traitées distinctement du fonctionnement des services de chemins de fer, où la compétition entre des opérateurs différents est possible. Ladite directive visait aussi à améliorer la situation financière des compagnies de chemin de fer de l'UE en exigeant la liberté d'entreprise et de gestion, ainsi que l'octroi d'allègements des dettes contractées par suite des mauvaises pratiques du passé (pour lesquelles les gouvernements des États de l'UE étaient au moins en partie responsables).

Dans le Traité de Maastricht et dans les accords ultérieurs (comme celui conclu lors du Conseil d'Essen de 1994) figurait la définition d'un réseau de transports et de noeuds transeuropéen<sup>11</sup> – incluant les chemins de fer – dont le développement devait constituer une tâche prioritaire favorisant l'intégration européenne. Les projets relevant de ces réseaux sont autorisés à recevoir des financements de l'UE, y compris des concours de la BEI, et sont soumis à un ensemble de normes techniques communes. En ce qui concerne les chemins de fer, pratiquement toutes les lignes principales sont admissibles à ces financements. À cet égard, il convient de noter que l'UE a, dans un Règlement du Conseil de 1995, stipulé comme condition de son soutien financier que les projets RTE en question devaient être économiquement viables et que cette viabilité devait être déterminée sur la base d'une analyse coûts-avantages sur le plan socio-économique.

Dans les années suivantes, un certain nombre de nouvelles directives<sup>12</sup> sont venues compléter la directive de 1991 quant aux conditions de fonctionnement d'un marché commun des transports ferroviaires. Cependant, la mise en oeuvre de ces directives a connu un démarrage très lent et, sauf quelques exceptions notables (le Royaume-Uni et la Suède, par exemple), l'accroissement de la concurrence et la revitalisation des chemins de fer que l'on attendait ne se sont guère matérialisés. Cela a incité la Commission à demander à un groupe d'experts de haut niveau de recommander de nouvelles mesures<sup>13</sup>. Les recommandations de ce groupe figurent dans un livre blanc de la Commission, intitulé « Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer<sup>14</sup> ». Certaines des propositions de la Commission ont été par la suite avalisées par le Conseil de Lisbonne et transposées dans trois directives connues sous le nom de « Paquet infrastructure ferroviaire ». La majorité des mesures incluses dans le premier paquet devaient être mises en oeuvre au printemps de 2003 (certains États membres ayant demandé une dérogation à cette date limite), y compris le droit pour n'importe quel opérateur autorisé d'avoir accès à la plupart du réseau ferroviaire pour des services internationaux de fret. Par la suite, un deuxième paquet a été adopté, qui étend les droits d'accès à la totalité des réseaux d'ici à 2007, avec des mesures complémentaires destinées à faciliter la mise en place de normes communes, en matière de sécurité et sur le plan technique. L'UE, par ses actions, s'est tout particulièrement attachée à promouvoir l'interopérabilité des services ferroviaires malgré la très grande diversité des réseaux héritée du passé, notamment en matière de systèmes de signalisation ou de courants électriques alimentant les réseaux.

<sup>11</sup> RTE (Réseau transeuropéen).

<sup>12</sup> Par exemple, les directives 1995/18 et 1995/19.

<sup>13</sup> L'avenir des transports ferroviaires en Europe, Rapport du groupe consultatif à Neil Kinnock, juin 1996,

<sup>14</sup> Com(96)421, juillet 1996.

L'adoption de mesures complémentaires est actuellement examinée dans le cadre d'un troisième paquet, qui devrait inclure le droit d'accès à la totalité du réseau ferroviaire de l'UE pour les services internationaux de fret et de voyageurs.

Le résumé ci-dessus montre que les institutions européennes n'ont pas manqué d'agir pour promouvoir le rôle des chemins de fer en créant un marché concurrentiel pour les services ferroviaires dans toute l'UE. Cependant, la mise en oeuvre pratique et significative de mesures spécifiques a été lente et inégale, en raison de difficultés tant techniques qu'institutionnelles ou juridiques. Parfois, ces difficultés bien réelles ont été aggravées par la réticence de gouvernements nationaux à mettre en danger la situation des opérateurs nationaux, voire même du secteur dans son ensemble, qui a traditionnellement été protégé de la concurrence étrangère par des normes techniques. En fin de compte, la difficulté majeure consiste à structurer une réglementation effective de manière à ce que ce secteur ne dépende pas de l'expertise d'un opérateur unique, tout en permettant la mise en place de normes élevées de sécurité dans les transports ferroviaires. Bien que les compagnies de chemin de fer nationales établies jouissent toujours d'une position dominante sur la plupart des marchés, la mise en jeu de la concurrence a eu des effets perceptibles sur quelques réseaux. De nouveaux acteurs – des gestionnaires d'infrastructures et des sociétés de location de matériel roulant – sont apparus par suite des changements institutionnels, ce qui a entraîné une évolution parallèle de l'approche de la Banque à l'égard de ce secteur.

### **2.3 Perspectives**

Dans l'hypothèse où, à terme, les objectifs de l'UE prévaudront et seront en général mis en oeuvre, le rôle futur des chemins de fer sera radicalement différent en ce qui concerne leur organisation et leur fonctionnement sur les marchés. On voit aujourd'hui apparaître ces nouveaux modes de gestion des entreprises du secteur dans différents États membres de l'UE. Cependant, la rapidité et l'intensité de la mise en oeuvre de ces changements dans l'ensemble de l'UE vont probablement varier énormément et dépendre de l'orientation économique générale suivie par chaque État membre et de la volonté des parties prenantes concernées d'adopter les réformes nécessaires.

S'agissant des aspects organisationnels, les infrastructures fixes seront très probablement maintenues au sein d'une entité séparée, financée selon des principes comparables à ceux régissant le financement des infrastructures routières, avec comme objectif la mise en place de règles du jeu équitables pour la concurrence intermodale. Quant à la gestion et au fonctionnement du réseau d'infrastructures, des solutions organisationnelles publiques et/ou privées se feront jour lentement, dans le second cas sous forme, notamment, d'enchères publiques périodiques destinées à assurer l'efficacité des activités et à réduire au minimum le poids des subventions publiques.

En ce qui concerne le fonctionnement futur des chemins de fer, les compagnies ferroviaires nationales, jusqu'ici monopolistiques, vont probablement être soumises à une concurrence accrue de la part de nouveaux venus sur le marché et d'entreprises établies provenant d'autres États membres de l'UE ; la concurrence jouera aussi entre les chemins de fer et les autres modes de transport (route, transports aériens, voies navigables intérieures). Cela signifie que chaque compagnie de chemin de fer devra se concentrer sur les marchés où elle dispose d'avantages comparatifs sous forme de coûts, de qualité des services et de satisfaction de la clientèle. Implicitement, cela signifie aussi que les opérateurs ferroviaires devront abandonner les marchés où ils n'ont pas d'avantage comparatif.

De plus, les subventions aux sociétés d'exploitation des chemins de fer devraient en principe être éliminées des marchés ferroviaires compétitifs à l'avenir, sauf sur des segments bien définis où les pouvoirs publics achètent certains services qui sont jugés être de l'intérêt de la collectivité (trains de banlieue par exemple) à un prix couvrant les coûts des opérateurs ferroviaires. De même, les investissements sous forme d'installations et de matériels d'exploitation devraient à l'avenir être réalisés sur la base des considérations commerciales des sociétés d'exploitation, sans intervention des pouvoirs publics.

Le scénario pour le futur décrit ci-dessus, qui se fonde sur les politiques de l'UE, laisse aux sociétés d'exploitation une ample marge de manœuvre pour mettre au point des modes raisonnables de compétition et de coopération, dont bénéficieront en fin de compte les usagers et les prestataires de

services ferroviaires. Cela s'est déjà produit pour d'autres modes de transport comme les transports aérien et maritime et le processus gagne actuellement le transport ferroviaire (par exemple, EUROSTAR et Thalys).

Il est difficile de prédire si ces réformes vont permettre d'arrêter et d'inverser le déclin du rail, comme l'escomptent la Commission et les États membres. En revanche, l'inaction accentuerait certainement le déclin et entraînerait une dépendance accrue à l'égard des subventions publiques.

## **2.4 La politique de la BEI**

Pendant la période couverte par l'évaluation, la Banque n'a pas expressément défini sa stratégie et/ou sa politique en ce qui concerne les financements qu'elle accorde en faveur de projets ferroviaires. On peut seulement se référer à divers documents traitant de son portefeuille de prêts et qui expliquent, par exemple, les raisons d'une augmentation des activités de prêt dans le secteur à la fin des années quatre-vingt-dix (« Les avantages du rail du point de vue de l'environnement et son potentiel pour atténuer la congestion des routes au moyen de services de transport à haute capacité sur des axes clés »).

Au niveau des institutions de l'UE, la Banque coopère aussi avec la Commission dans des domaines tels que les projets RTE ou les projets à démarrage rapide, les couloirs de trafic ferroviaire, les lignes directrices pour l'instruction des projets et l'interopérabilité. Cette coopération a été bénéfique car elle a permis à la Banque d'apporter son savoir-faire et son expertise techniques à un stade précoce, avant que les politiques ne deviennent applicables aux projets. D'après l'expérience de la BEI, c'est là pratiquement la seule façon pour elle d'avoir un impact précoce sur la qualité générale des projets qu'on lui demandera plus tard de soutenir financièrement. Cependant, l'intervention de la Banque a été jusqu'à présent fort limitée et, compte tenu de l'implication croissante de l'UE dans le secteur des chemins de fer, il pourrait être utile de renforcer la présence de la Banque dans les organes compétents de la Commission.

Les implications des réformes de l'UE pour l'activité future de la Banque dans le secteur ont été expliquées clairement dans le document sur la stratégie de la Banque que l'on a mentionné plus haut (section 2. 1). La Banque devrait donc appuyer activement le processus de réforme et concentrer ses concours financiers sur les projets qui témoignent de taux de rentabilité adéquats, s'accompagnent de sûretés acceptables et contribuent notablement à la mise en oeuvre des objectifs de la politique pertinente de l'UE, en fonction de l'ensemble des critères spécifiques définis dans le document de stratégie.

## **3. Pertinence/efficacité des projets**

### **3.1 Contribution des projets aux objectifs fixés**

#### **3.1.1 Objectifs de l'UE et objectifs nationaux**

Tous les projets ayant fait l'objet d'un examen approfondi étaient admissibles à un financement en vertu de l'actuel Article 267 (anciens Articles 130/198e) du Traité de l'UE. Un des projets a été réalisé dans une région de l'UE en retard de développement et était donc admissible en vertu de l'Article 267, point (a), neuf projets satisfaisaient aux conditions des points (a) et (c) (projets d'intérêt communautaire) et six projets étaient admissibles en vertu de leur intérêt communautaire (Art. 267, point (c)). Des 13 projets examinés sur dossier, cinq satisfaisaient à l'Article 267, point (c) et les autres aux Articles 267, points (a) et (c). De plus, un certain nombre de ces projets faisaient partie d'initiatives spécifiques de l'UE, comme le Réseau transeuropéen (RTE), ou répondaient aux priorités établies par le Conseil d'Essen.

La Banque a appliqué le test d'admissibilité d'une manière purement formelle, c'est-à-dire qu'elle a vérifié si un projet donné était situé dans une zone définie par l'UE comme région en retard de développement, était désigné par l'UE comme revêtant un intérêt communautaire, ou encore si le projet en question s'inscrivait dans le cadre d'une initiative spéciale. Étant donné que dans la pratique

ils couvrent quasiment tous les projets présentés à la Banque, ces critères ne sont pas particulièrement pertinents en tant que critères de sélection.

En ce qui concerne la conformité des projets avec d'autres politiques pertinentes de la Communauté, notamment celles visant à encourager la concurrence, à favoriser la viabilité financière et à mettre en place un réseau de chemins de fer ayant des normes techniques et d'exploitation communes, l'évaluation a permis de faire le constat suivant :

- Un des projets offre la perspective d'encourager la concurrence car sa mise en oeuvre peut faciliter l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs.
- Tous les projets examinés de manière approfondie ont été jugés financièrement viables dans les évaluations ex ante, mais l'ont été à un moindre degré dans les évaluations ex post.
- Trois projets de trains à grande vitesse (TGV) examinés de manière approfondie visent expressément une intégration transfrontalière des réseaux.

Tous les projets, qu'ils soient soutenus par l'État ou par le secteur privé, ont contribué aux objectifs nationaux de modernisation des chemins de fer et de promotion de la viabilité commerciale et économique du secteur ferroviaire. On examinera au Chapitre 4 la manière dont ces objectifs ont été atteints.

### **3.1.2 Objectifs de la BEI**

Outre les tests d'admissibilité de l'UE, les statuts de la Banque stipulent un certain nombre de critères supplémentaires pour l'admissibilité d'un projet. Conformément à l'Article 20, le service de la dette d'un projet doit être assuré. Il s'agit là d'une exigence que la Banque a examinée avec beaucoup d'attention pour s'assurer qu'elle était satisfaite pour tous les projets. Le même article exige aussi que le projet contribue à la productivité économique et à la réalisation du marché commun. La première condition a été indirectement testée au moyen d'analyses coûts/avantages et d'analyses de rentabilité financière ainsi que par l'examen de facteurs qualitatifs. Alors qu'un de ces critères au moins était respecté au moment de l'instruction ex ante, l'évaluation ex post donne, quant à elle, des résultats plus différenciés. La deuxième condition a rarement été testée explicitement. Cependant, comme dans d'autres secteurs, on a considéré que le fait pour un projet d'être considéré comme étant de l'intérêt de la collectivité constituait un test équivalent.

Enfin, les évaluateurs ont examiné la contribution des projets aux priorités opérationnelles de la Banque pendant la période couverte par l'évaluation. Deux de ces priorités étaient pertinentes à cet égard : le développement régional, y compris la cohésion économique et sociale, et la protection de l'environnement et son amélioration. En ce qui concerne la première priorité, huit projets évalués de manière approfondie, soit étaient situés dans des régions de l'Objectif 1, soit en amélioraient l'accès et devaient donc avoir été bénéfiques du point de vue du développement régional. Cependant, mise à part la déclaration évidente à propos du potentiel de développement, aucune analyse plus détaillée n'a été effectuée, ce qui n'a pas permis de procéder à une vérification ex post. Six projets allaient probablement améliorer la cohésion économique et sociale dans l'UE en facilitant les transports entre des États membres de l'UE. La composante pertinente d'un projet s'est révélée ne pas avoir eu l'incidence recherchée sur la cohésion économique et sociale parce que le trafic attendu ne s'est pas matérialisé. Quant à la deuxième priorité mentionnée ci-dessus, il est largement admis que tous les projets qui ont entraîné un changement modal de la route et/ou du transport aérien au profit du rail devraient en théorie avoir un effet bénéfique sur l'environnement. À part deux projets, de tels changements de modes de transport étaient attendus dans tous les autres projets évalués de manière approfondie. Malheureusement, l'effet n'a été chiffré que pour quelques projets seulement et, donc, la réalisation de cet objectif est difficile à vérifier ex post. Cependant, même si un tel effet bénéfique s'est produit, le fait que pour la plupart des projets évalués de manière approfondie ex post la demande a été inférieure et les coûts supérieurs aux estimations effectuées lors de l'instruction des projets signifie que les effets environnementaux bénéfiques supposés doivent aussi avoir été moindres. Qui plus est, les retards importants qu'ont accusés plus du tiers des projets ont probablement réduit encore davantage ces effets.

## 3.2 Performance en matière d'exécution (efficacité)

### 3.2.1 Portée des projets

S'agissant de la portée des projets, huit projets examinés sur dossier étaient conformes à leur description initiale, un projet a connu un changement substantiel de portée qui a fait perdre sa signification à l'évaluation initiale de la Banque et pour quatre des projets examinés sur dossier on ne disposait pas de rapports d'achèvement ou d'autres renseignements pertinents qui auraient permis une comparaison ex post de la portée des projets. Des 16 projets évalués de manière approfondie, huit étaient pour l'essentiel conformes quant à la définition initiale de leur portée et huit ne l'étaient pas. Cela tient notamment au fait que les projets ont dû être modifiés par suite d'objections soulevées à propos de questions environnementales et de l'intervention des pouvoirs publics. De plus, les descriptions des projets étaient incomplètes ou les promoteurs les avaient adaptées pour mieux prendre en compte des exigences techniques et des préoccupations de sécurité. Il s'agit là bien entendu de raisons légitimes pour modifier un projet, mais cette situation est aussi révélatrice d'une préparation insuffisante du projet de la part des promoteurs concernés. En tout cas, il aurait convenu que la Banque réinstruise ces projets pour vérifier le bien-fondé de leur approbation à l'origine. Cela n'a toutefois été fait que pour un seul projet parce que le financement avait été prévu sous forme échelonnée. Pour ce projet, la nouvelle instruction s'est traduite par une réduction importante des rentabilités économiques et financières. Les projets qui ont été mis en oeuvre comme prévu étaient en général bien conçus et bien exécutés, notamment en ce qui concerne les aspects environnementaux, et le fait que les autorités locales et régionales aient été consultées s'est révélé utile.

### 3.2.2 Exécution des projets

Le tableau ci-dessous récapitule les conclusions de l'évaluation pour les projets évalués de manière approfondie<sup>15</sup>:

Retard d'exécution (années)	Projets	Pourcentage de toutes les évaluations approfondies	Pourcentage de la valeur*
Dans les délais ou < 1	5	31	24
Entre 1 et 3	6	38	29
Entre 3 et 6	4	25	39
Plus de 6	1	6	8

\* Pourcentage du coût total des projets évalués de manière approfondie.

Le tableau montre que pour environ un tiers des projets examinés de manière approfondie il n'y a eu aucun retard d'exécution et que pour un autre tiers les retards enregistrés se sont situés entre un et trois ans. On peut considérer que cette performance est satisfaisante par rapport aux critères établis. La mise en oeuvre du tiers restant, qui représente 47 % de la valeur totale des projets, est manifestement insatisfaisante, les retards étant de trois ans et plus. Un des projets avait plus de 10 ans de retard et n'était toujours pas achevé.

Les retards étaient dus principalement à :

- des problèmes administratifs liés, par exemple, à l'acquisition de terrains ou à des différends avec des communautés locales sur des questions d'indemnisation ;
- des problèmes géologiques (notamment avec les tunnels) ;
- l'inexpérience de certaines entreprises et des cas de faillite absolue ;
- des changements dans la portée des projets (par exemple pour des raisons environnementales ou archéologiques ou à cause de pressions de la part de communautés locales ou régionales).

<sup>15</sup> Il importe de ne pas oublier que les délais d'achèvement pour les sept projets sont toujours des estimations, lesdits projets n'ayant pas été achevés ou intégralement mis en oeuvre.

Comme le montre les cas des projets dont la mise en œuvre a été réussie, le soin avec lequel un projet a été préparé – y compris par le recours à des audits préalables en matière environnementale et par des consultations avec les communautés locales – est normalement la clef de son succès. En revanche, la probabilité de retards augmente une fois qu'un projet a démarré alors que des questions majeures n'ont toujours pas été résolues. Cela a été constaté en particulier lorsque deux facteurs clés coïncident : intervention de la BEI à un stade précoce et gigantisme des projets. La Banque a essayé de traiter ces problèmes en ajoutant les suppléments normaux pour imprévus techniques ou pour hausses de prix au coût de base estimé des projets et, dans quelques cas, en testant l'incidence que des retards auraient sur la viabilité du projet. Toutefois, les retards exceptionnels constatés pour certains des projets examinés de manière approfondie n'auraient pas pu être traités au moyen de cette approche. Cela pourrait justifier un suivi plus attentif de certains projets qui présentent une combinaison de facteurs négatifs.

### 3.2.3 Coûts ex ante et ex post des projets

Au tableau ci-dessous figurent les coûts ex ante et ex post des 16 projets examinés de manière approfondie<sup>16</sup>. Un certain nombre de projets examinés n'étant pas encore achevés au moment de l'évaluation, alors qu'ils auraient dû l'être sur la base du calendrier initial, une distinction est faite entre les coûts ex post finals pour les projets achevés et les estimations actualisées pour les projets qui n'étaient pas encore terminés.

#### Variations ex ante et ex post des coûts des projets (millions d'EUR)

Variations des coûts	Projets achevés			Projets retardés		
	Nombre de projets	Valeur ex ante des projets	Valeur ex post des projets	Nombre de projets	Valeur ex ante des projets	Valeur ex post des projets
< Budget	1	438	397	0	0	0
Conforme au budget <sup>1</sup>	7	9 265	9 341	1	1 075	1 075
20 %-50 %	1	1 738	1 950	1	222	268
50 %-80 %	0	0	0	5	12 226	19 420

<sup>1</sup> Comprend des augmentations de coût inférieures à 20 %.

Le tableau montre que pour neuf projets, représentant un coût total de 10,8 milliards d'EUR, le budget avait été respecté ou n'était pas entièrement consommé, tandis que pour deux projets totalisant 2,2 milliards d'EUR, les augmentations de coûts étaient inférieures à 30 %, niveau encore acceptable selon les critères adoptés pour cette évaluation. Les augmentations de coûts pour ces deux projets étaient dues principalement à des mesures environnementales complémentaires imposées par les administrations locales, tandis que les retards d'exécution résultaient des délais plus longs que prévus pour obtenir les autorisations nécessaires.

De fortes augmentations de coûts, allant de 50 % à près de 80 % ont été enregistrées par cinq grands projets dont l'achèvement était retardé. Ces projets représentaient environ 60 % des coûts ex post totaux des projets évalués de manière approfondie. Outre les raisons déjà mentionnées ci-dessus, les principales difficultés affectant ces projets ont tenu à une préparation initiale insuffisante, à d'importants changements dans la portée et à l'intervention excessive des pouvoirs publics (notamment les administrations locales, régionales et centrales) pendant la période de mise en œuvre.

<sup>16</sup> Les comparaisons de coûts entre les valeurs ex ante et ex post ne concernent pas les composantes de projet qui ont été ajoutées en cours d'exécution et qui ont élargi les objectifs initiaux du projet ou ont été transférées à d'autres projets. Par contre, elles comprennent les composantes additionnelles qui ont contribué à la réalisation des objectifs initiaux du projet (par exemple les modifications concernant l'environnement, la géologie ou la sécurité).

### 3.2.4 Résultats attendus des projets

L'évaluation approfondie a permis d'identifier deux types d'indicateurs de résultats communs à tous les projets<sup>17</sup>:

- la qualité du service (par exemple, gains de temps, confort, sécurité) ;
- l'augmentation de la demande pour les services offerts par le projet<sup>18</sup>.

Les améliorations attendues de la qualité du service se sont généralement matérialisées pour les projets qui sont en fonctionnement. Toutefois, quelques problèmes se sont fait jour pour un projet de matériel roulant, où les améliorations étaient tributaires d'améliorations correspondantes des infrastructures fixes, dont le promoteur concerné n'était pas responsable.

S'agissant de la demande ex ante et ex post, il convient de signaler que pour la majorité des projets les chiffres de la demande proviennent de statistiques de trafic pour le réseau entier ou pour certaines parties du réseau et que par conséquent on ne peut, dans le meilleur des cas, que fournir des indicateurs indirects de la demande de trafic pour les projets. Les chiffres effectifs pour les projets achevés n'étaient disponibles que dans une minorité de cas, les promoteurs n'ayant pas tenu de statistiques séparées pour les différents projets. Pour les projets qui n'étaient pas encore terminés ou qui n'étaient en service que depuis moins de 2 ans, des évaluations de trafic actualisées ont été utilisées le cas échéant.

Les neuf projets évalués de manière approfondie qui étaient achevés font apparaître pour la demande de trafic ex post des résultats inégaux, mais globalement satisfaisants. Pour deux grands projets de TGV, le trafic se situait entre 18 et 20 % au-dessous de la prévision ex ante ; un projet était conforme à la prévision basée sur une période d'exploitation de deux mois ; deux projets dépassaient la prévision ex ante ; un projet était conforme à la prévision globale mais une de ses composantes était inférieure à la prévision ; et pour un autre projet aucune prévision n'avait été faite. Un autre projet avait enregistré un trafic de voyageurs inférieur aux prévisions mais le trafic de marchandises s'était considérablement accru, accroissement qui s'était matérialisé après la construction d'installations de production le long de la ligne (cet élément n'était pas connu au stade de l'instruction). Pour le dernier projet, on ne disposait de prévisions de trafic ex ante que pour trois de ses 11 composantes, ce qui ne peut pas être considéré comme représentatif pour le projet dans son ensemble. Trois projets examinés sur dossier, pour lesquels des renseignements étaient seulement disponibles auprès des pouvoirs publics, ont engendré, semble-t-il, des niveaux satisfaisants de demande.

Quant aux sept projets dont l'achèvement était retardé, la prévision pour une ligne à grande vitesse a été révisée entre 30 et 50 % à la baisse par la Banque lors de réexamens ultérieurs. Pour les projets restants, les prévisions de trafic actualisées n'étaient pas disponibles ou pas assez fiables.

En conclusion, cette évaluation, comme les autres effectuées par EV dans le secteur des transports, démontre que faire des prévisions de trafic est à tout le moins une science inexacte. La Banque a pris en considération cet élément dans ses évaluations des projets ferroviaires en abaissant systématiquement les prévisions de trafic fournies par les promoteurs. Il est clair que malgré cela il y a eu excès d'optimisme dans quelques cas concernant de grands projets. Il apparaît notamment que l'effet de détournement de trafic routier et aérien au profit du rail a souvent été surestimé.

---

<sup>17</sup> S'agissant de l'exploitation et de la maintenance du matériel roulant, les économies de coûts étaient également pertinentes. Toutefois, les promoteurs concernés n'ont fourni aucune donnée parce que les économies de coûts ex post ne pouvaient pas être étayées par des documents ou que celles-ci n'ont pas été divulguées par les sociétés exploitantes.

<sup>18</sup> Il n'a pas souvent été possible d'obtenir les chiffres auprès des promoteurs, soit parce qu'ils n'avaient pas été rassemblés pour le projet en question, soit parce que les promoteurs ont refusé de les divulguer pour des raisons de confidentialité (en dépit de leur obligation contractuelle de communiquer ces renseignements à la Banque).

### 3.2.5 *Avantages induits*

Un certain nombre de rapports d'instruction indiquent qu'au-delà des avantages directs qui en découlent, les projets concernés engendrent des avantages économiques, par exemple en matière de développement régional dans les zones d'impact du projet (particulièrement dans les régions de l'Objectif 1), d'aménagement urbain autour des gares et d'environnement en détournant du trafic au détriment de modes de transport plus polluants. Malheureusement, de telles affirmations ont rarement été corroborées par des analyses chiffrées et des preuves vérifiables. Qui plus est, même si de tels avantages existent véritablement, une analyse approfondie des ressources dépensées pour obtenir de tels avantages et une comparaison avec les autres options qui pourraient permettre d'atteindre les mêmes objectifs avec une utilisation moindre de ressources devraient toujours être effectuées. Sinon, de telles affirmations ont peu de valeur dans un processus de décision rationnel et ne devraient pas être utilisées pour justifier un projet qui ne serait pas viable selon d'autres critères<sup>19</sup>.

## 4. **Efficiences**

### 4.1 **Conception des projets**

En règle générale, la Banque a accepté la conception des projets telle qu'elle était présentée par les promoteurs. L'évaluation a fait apparaître des éléments prouvant qu'un certain nombre de projets n'ont pas semblé avoir été conçus intégralement en conformité avec les normes d'optimalité technique et économique. Les rapports d'instruction n'ont pas examiné ou signalé si le promoteur avait étudié d'autres options possibles pour la conception du projet afin de s'assurer que l'option retenue constituait le choix optimal d'un point de vue technique et économique. Par exemple, dans un des projets, on avait initialement envisagé une ligne à grande vitesse, puis on a rejeté cette option en faveur de la remise en état d'une ligne principale, mais une ligne à grande vitesse est maintenant de nouveau à l'étude, alors que la réalisation de ces deux options n'est pas optimale, ni d'un point de vue technique, ni d'un point de vue économique. Parmi d'autres exemples, on peut citer la construction de gares en réponse à des pressions politiques locales et régionales plutôt que pour des considérations économiques. Ces changements sont plus importants lorsque la Banque intervient à un stade précoce, particulièrement dans le cas de grands projets ayant un long délai de démarrage.

### 4.2 **Efficiences économiques**

Comme exposé au paragraphe 2.1.4 ci-dessus, les évaluateurs ont obtenu relativement peu de renseignements détaillés auprès des promoteurs et des sources publiques au sujet de la demande de trafic ex post (ni de la demande ex ante d'ailleurs). Par conséquent, il convient de garder à l'esprit cette réserve lorsque l'on interprète les résultats ci-dessous du calcul ex post des taux de rentabilité économique interne (TREI).

---

<sup>19</sup> Les avantages externes (notamment environnementaux) du rail par opposition à la route servent souvent de justification pour les projets ferroviaires ayant de faibles TREI. Or, ces avantages sont rarement chiffrés dans les analyses de projet, ainsi qu'on a pu le constater pour les projets évalués dans le présent rapport. Des études récentes détaillées qui ont été financées par la Commission (études TIPMAC et Jason) montrent que les avantages externes qui sont avancés pour les projets ferroviaires, tels qu'une augmentation des valeurs foncières au voisinage des gares ou l'impact environnemental, ne représenteraient au plus que 10 % environ des avantages directs quantifiés (30 % dans des cas exceptionnels), proportion en général trop faible pour influencer sur la viabilité des projets.



## TREI ex ante et ex post

Gammes des TREI	Projets achevés				Projets retardés			
	Ex ante		Ex post		Ex ante		Ex post	
	Nombre de projets	Valeur des projets en millions d'EUR	Nombre de projets	Valeur des projets en millions d'EUR	Nombre de projets	Valeur des projets en millions d'EUR	Nombre de projets	Valeur des projets en millions d'EUR
< 3 %	0		1	397	1 <sup>2</sup>	1 075	3 <sup>2</sup> 3 <sup>3</sup>	12 670
3 % - 5 %	0		1	1 950	0		1	853
5 % - 8 %	4 <sup>1</sup>	3 103	5 <sup>1</sup>	8 690	6 <sup>3</sup>	12 448	1	4 540
> 8 %	5	7 895	2	651	0			
Non calculé							2	2 750
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10 998</b>	<b>9</b>	<b>11 688</b>	<b>7</b>	<b>13 523</b>	<b>7</b>	<b>20 813</b>

1 Pour un projet, calcul du TREI uniquement pour trois composantes sur onze.

2 Y compris les tronçons transfrontaliers

3 Deux projets concernant une ligne à grande vitesse, réinstruits au cours d'opérations ultérieures, avec un TREI se situant entre 0 et 2,5 %.

Sur les neuf projets achevés, sept ont fait apparaître des estimations de TREI ex post satisfaisantes, en l'occurrence supérieures à 5 %, bien que la majorité d'entre elles étaient inférieures aux estimations ex ante. Ce résultat s'explique presque toujours par l'excès d'optimisme des estimations de la croissance du trafic et par des dépassements de coûts. Dans un projet ayant trois composantes, le calcul du TREI s'est appuyé sur une méthodologie erronée qui n'a pas correctement pris en compte le détournement de trafic provoqué par une nouvelle ligne en construction, ce qui a abouti à des estimations trop optimistes. Si la méthodologie correcte avait été utilisée, le calcul aurait donné des TREI très faibles, d'environ 1 %. Les calculs de TREI pour un autre projet ont été effectués pour seulement trois composantes sur onze et n'étaient donc pas représentatifs du projet dans son ensemble. Cependant, les rentabilités calculées pour ces trois composantes ont été jugées satisfaisantes, tant ex ante qu'ex post.

Sur les sept projets qui n'étaient pas encore achevés ou n'étaient pas en fonctionnement depuis au moins deux ans, l'un d'entre eux va probablement donner un taux de rentabilité économique satisfaisant, bien qu'inférieur à la prévision établie lors de l'instruction, car les coûts se sont révélés plus élevés et la demande actualisée plus faible. Un autre projet va aussi probablement s'avérer satisfaisant si la durée de vie utilisée dans les calculs correspond mieux à la réalité de ce type de projet que celle utilisée lors de l'instruction. Pour deux projets, il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives sur la base des renseignements disponibles. Enfin, les TREI insatisfaisants de deux projets, qui concernent la même ligne de train à grande vitesse, sont révélateurs des conséquences que peuvent avoir des retards excessifs, une absence de maîtrise des coûts et une baisse considérable des prévisions de trafic. Les estimations actualisées de leur TREI se situent désormais entre 0,5 % et 2,5 %. De plus, puisque les projets ne sont pas encore achevés, il se pourrait même que ces rentabilités faibles s'avèrent optimistes.

Bien qu'il soit difficile de tirer des conclusions générales définitives sur la viabilité économique des projets évalués en raison de leurs caractéristiques uniques, on peut toutefois identifier trois thèmes communs à ces projets. En premier lieu, à part quelques exceptions, la demande de trafic et le détournement de trafic de la route au profit du rail ont été surestimés par les promoteurs. Même les estimations plus prudentes de la Banque se sont parfois révélées trop optimistes. En deuxième lieu, les coûts du projet ont été généralement sous-estimés, parfois de manière substantielle, pour les raisons déjà mentionnées ci-dessus (paragraphe 2.1.3). Enfin, les promoteurs (et la Banque) ont fait preuve d'un excès d'optimisme dans leurs prévisions de mise en oeuvre des projets selon le calendrier projeté. La combinaison de ces trois facteurs s'est traduite pour la majorité des projets par des taux de

rentabilité économique plus bas que prévu (mais néanmoins toujours acceptables) et pour quelques grands projets par des investissements sans fondement économique.

### **4.3 Viabilité financière**

Il importe d'examiner avec prudence les calculs de rentabilité financière étant donné que la plupart de ces projets bénéficient de subventions ou de soutiens au niveau des investissements et souvent aussi au stade de l'exploitation ; dans la plupart des cas, le soutien des pouvoirs publics assurera la viabilité financière à long terme des projets.

Sur la base des données existantes, des taux de rentabilité financière ont été calculés pour sept projets seulement. Cinq ont fait apparaître une rentabilité positive marginale et deux ont donné des taux de rentabilité plus élevés, mais toujours inférieurs à l'évaluation ex ante. Les raisons de cet état de chose sont les mêmes que pour la faiblesse des TREI, à savoir les augmentations du coût des investissements, la baisse de la demande et les retards d'exécution importants. Pour les autres projets, les attentes étaient toujours en deçà des estimations initiales à cause de l'incidence profonde des retards et des augmentations de coût.

## **5. Viabilité à long terme, environnement et développement institutionnel**

### **5.1 Viabilité matérielle à long terme**

Tous les projets examinés dans le cadre de la présente évaluation (sur dossier et de manière approfondie) avaient des durées de vie technique de 20 ans ou plus. Malgré les problèmes de mise en oeuvre déjà mentionnés, la qualité du travail technique et des actifs semble avoir été satisfaisante. Par conséquent, les perspectives de viabilité matérielle à long terme des projets semblent bonnes, à l'exception, peut-être, de certaines composantes de ces projets qui peuvent devenir obsolètes avant la fin de leur durée de vie utile du fait des progrès de la technique (par exemple, le matériel de signalisation ou les câbles de fibres optiques). Évidemment, la constatation ci-dessus suppose que les compagnies de chemin de fer concernées ont à leur disposition l'organisation technique et les moyens financiers nécessaires pour entretenir et faire fonctionner leurs actifs correctement. Cela n'a pas toujours été le cas dans le passé, comme le montrent des exemples d'absence de maintenance des voies dans un pays membre de l'UE. Bien que la plupart des accords de prêt contiennent des clauses concernant l'obligation pour les emprunteurs d'entretenir correctement les actifs des projets, il n'est pas avéré que la Banque ait vérifié si de telles clauses ont véritablement été observées.

### **5.2 Viabilité financière à long terme**

S'agissant des neuf projets achevés qui ont été examinés de manière approfondie, il apparaît que les cinq pour lesquels des données financières étaient disponibles sont viables au niveau du projet proprement dit. Pour deux projets achevés, les données financières n'ont pas pu être extraites au niveau du projet. Les estimations financières actualisées pour les projets qui ne sont pas encore entièrement mis en oeuvre et opérationnels montrent qu'ex post quatre projets vont probablement être viables en tant que tels, les trois projets restants n'étant pas, quant à eux, financièrement viables au niveau du projet proprement dit, ou les données financières n'étaient pas disponibles sur cette base. Cependant, tous ces projets ont une importance stratégique suffisante pour être probablement viables au niveau de l'entreprise, mais ils auront sans doute besoin de subventions.

### **5.3 Viabilité environnementale à long terme**

La législation environnementale en vigueur à l'époque (essentiellement nationale au début des années quatre-vingt-dix, européenne ensuite) a été appliquée pour tous les projets. L'impact des projets sur l'environnement a dans l'ensemble été jugé acceptable après la mise en oeuvre des mesures d'atténuation appropriées, qui, dans quelques cas, ont été considérables. Pour quelques projets, on a identifié des impacts environnementaux locaux défavorables, qui ont toutefois été jugés acceptables, étant donné l'importance de ces projets au plan national. D'autres projets ont fait l'objet de

négociations complexes quand ils concernaient des zones où les questions d'environnement sont sensibles (comme les vignobles), mais des solutions acceptables ont fini par être trouvées. Dans un cas, des dégâts environnementaux significatifs se sont produits pendant la mise en oeuvre et ont pollué la nappe d'eau souterraine avoisinante. Les mesures d'atténuation et de prévention qui ont dû être prises ont entraîné un retard d'exécution, qui est actuellement évalué à 7-8 ans.

#### **5.4 Développement institutionnel**

Les projets ferroviaires sont rarement le bon moyen pour favoriser le développement institutionnel. Il existe toutefois deux projets qui pourraient éventuellement contribuer de façon directe au développement institutionnel du secteur des chemins de fer, deux qui pourraient concourir au développement institutionnel d'autres secteurs et cinq projets dont on peut dire qu'ils ont contribué indirectement à une forme de développement institutionnel. Les deux projets ayant le potentiel de contribuer au développement institutionnel et d'appuyer la politique des transports de l'UE portent sur des investissements en matériel roulant financés par une organisation intermédiaire (comme une banque ou une société de crédit-bail). Puisqu'il concerne des équipements normalisés, le matériel roulant peut facilement être cédé à d'autres sociétés à l'expiration de la période initiale de crédit-bail, ce qui permet d'encourager la concurrence. En outre, l'entrée sur le marché est aussi facilitée par le fait que le mécanisme de crédit-bail abaisse l'obstacle du capital pour les sociétés nouvelles. Les deux autres projets concernent des investissements dans du matériel de communication, dont une partie peut être louée à bail, par exemple, à des entreprises de télécommunication, ce qui pourrait aider à stimuler la concurrence dans ce secteur, autre objectif de la politique de l'UE. Cinq projets ont contribué indirectement au développement institutionnel parce que la participation de la Banque a facilité l'introduction d'un processus d'appel d'offres plus ouvert qu'auparavant pour les passations de marchés.

## **6. Performance de la BEI**

### **6.1 Introduction**

Le cycle d'un projet financé par la Banque comprend les phases suivantes : identification, définition et instruction du projet, montage du financement du projet, approbation du projet et négociation des contrats, mise en oeuvre et suivi, y compris l'établissement d'un rapport d'achèvement du projet. Ces différentes phases et l'efficacité dont fait preuve la Banque au cours de chacune d'entre elles pour ce qui concerne son portefeuille de projets ferroviaires seront évaluées ci-après.

### **6.2 Identification des projets**

L'activité de la Banque dans le secteur a connu une augmentation importante au cours de la décennie sur laquelle a porté l'évaluation, ce qui est logique, compte tenu des efforts redoublés de l'UE et des compagnies de chemin de fer pour revitaliser le secteur ferroviaire. La majorité des projets ferroviaires faisant partie du portefeuille de la Banque a été identifiée dans le cadre des contacts réguliers maintenus avec les compagnies de chemin de fer concernées. Dans presque tous les cas, les contacts avaient déjà été établis dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, les opérations qui dupliquaient des opérations précédentes étant la norme. Bien entendu, les grands projets de TGV étaient connus du grand public dès le début de la décennie. C'est ainsi que pour le financement de certains de ces projets la Banque avait déjà été contactée à un stade précoce.

### **6.3 Définition des projets**

Pour un quart des 29 projets examinés (environ 40 % de la valeur totale des prêts), les définitions des projets selon le promoteur et selon la Banque étaient identiques et correspondaient à la définition

classique d'un projet<sup>20</sup>. Pour encore un quart des projets (12 % de la valeur totale des prêts), la Banque a choisi des éléments à financer qui faisaient partie d'un programme d'investissement plus vaste du promoteur.

Dans quatre cas, toutefois, la définition du projet selon la Banque ne correspondait pas à celle du promoteur. Dans d'autres cas, la définition du projet a été modifiée pour faire en sorte que le prêt de la Banque ne dépasse pas 50 % du coût total du projet. Dans tous les cas examinés de manière approfondie, où la Banque avait adopté une définition du projet différente de celle du promoteur, ce dernier a fait savoir qu'une telle approche avait compliqué son travail.

Pour ses prêts-programmes en faveur des chemins de fer, la Banque a rencontré d'autres difficultés, en particulier pendant la première moitié des années quatre-vingt-dix. Ainsi, il a été rarement possible d'instruire et de chiffrer entièrement chaque composante du programme. Cependant, instruire uniquement quelques composantes et ne pas tenir compte des autres ou les instruire seulement de façon qualitative et sommaire (comme cela a été fait pour un projet) ne permet pas de tirer une conclusion globale sur la viabilité du programme dans son ensemble. Cette faiblesse dans le processus d'instruction a été corrigée vers la fin de la décennie, lorsque la Banque a modifié son approche des prêts-programmes et des prêts-cadres. Les promoteurs ont déclaré avoir été conscients et reconnaissants de ces améliorations.

#### **6.4 Instruction des projets**

L'instruction des projets évalués de manière approfondie a porté sur les éléments coûts et avantages habituels du processus d'instruction normal de la Banque et a été réalisée dans les délais normaux ou plus rapidement pour une majorité des projets. Cependant, la qualité et la profondeur de l'analyse effectuée au cours de ces instructions ont été très variables. Cela s'explique principalement par la nature des renseignements disponibles auprès des promoteurs et d'autres sources. En particulier, les équipes chargées de l'instruction ont été confrontées à des difficultés dans les domaines suivants :

Marché/demande. Malgré l'existence de modèles parfois complexes de répartition modale dans quelques cas, il a été très difficile d'évaluer avec une précision raisonnable le développement probable du marché des transports pertinent. Pour un grand projet de train à grande vitesse et pour plusieurs autres projets du même type, une telle analyse, quoique manifestement essentielle, a été totalement omise. Pour deux projets, le marché des transports a été analysé, mais un aspect aussi crucial que le trafic de fret susceptible d'utiliser le projet a été omis.

L'optimisme excessif quant au transfert probable de trafic routier et aérien vers le rail a été une des causes de la surestimation de la demande. En outre, la croissance normale attendue et le trafic induit du fait de la mise en oeuvre du projet ont été d'autres causes du gonflement des estimations. Bien que les équipes de la Banque chargées de l'instruction soient d'habitude plus prudentes dans leurs estimations de trafic que les promoteurs des projets, elles se sont néanmoins révélées trop optimistes. Il est difficile de déterminer si ces erreurs auraient pu être évitées<sup>21</sup>. En tout cas, une approche plus prudente aurait été préférable au moins pour un nombre important de projets dupliquant des projets précédents et où les surestimations étaient fréquentes.

Calendrier d'exécution des projets. Comme il a été mentionné plus haut, environ deux tiers des projets évalués ont connu des retards d'exécution, dont un tiers pour lesquels les dépassements ont été de trois ans ou plus. Cela donne à penser que la Banque devrait analyser de manière plus systématique les causes éventuelles de tels retards et proposer des mesures pour les réduire au minimum là où cela est possible. Une telle analyse ne doit pas nécessairement être complexe et pourrait se faire sur la base

---

<sup>20</sup> Un projet d'investissement est une entité qui comprend tous les éléments supplémentaires de nature permanente (corporels ou incorporels) qui sont nécessaires à la production durable des biens ou des services que le projet est censé fournir.

<sup>21</sup> En particulier, la demande a souvent été estimée au début des années quatre-vingt-dix, période de forte croissance du PIB, alors que la croissance effective lorsque les projets ont été achevés (à la fin des années quatre-vingt-dix) s'était fortement ralentie.

d'une liste de contrôle, puisque la plupart des causes possibles des retards sont connues, à savoir : absence d'accord avec les autorités locales/régionales sur les détails des projets qui les concernent<sup>22</sup>; conceptions des projets et plans de mise en oeuvre incomplets ; interventions politiques au niveau de l'exécution des projets ; causes naturelles telles que des problèmes géologiques ou des découvertes archéologiques. Bien que l'expérience montre clairement que l'influence de la Banque est limitée sans la coopération du promoteur même lorsqu'elle a identifié les problèmes, une telle analyse permettrait au moins de parvenir à des évaluations plus réalistes des forces et des faiblesses d'un projet.

Analyse économique. Une analyse économique chiffrée a été effectuée pour tous les projets, bien que les niveaux de détail, d'exhaustivité et de qualité aient été variables. Par exemple, dans l'instruction d'un projet la durée de vie économique de ce dernier a été exagérée et pour un autre une méthode différente (valeur résiduelle) a été utilisée. Pour d'autres projets, les coûts de fonctionnement et de maintenance n'ont pas été pris en compte ou la viabilité économique a été basée sur les estimations de TREI établies pour un programme d'investissement beaucoup plus vaste et non pour le projet en tant que tel. Dans d'autres cas, aucune analyse de sensibilité n'a été effectuée, bien qu'il s'agisse d'un moyen habituel, dans une analyse économique, d'apprécier les risques éventuels d'un projet. Il en est résulté que seul un petit nombre d'estimations ex ante de la viabilité économique des projets évalués de manière approfondie étaient méthodologiquement entièrement correctes.

Dans la mesure du possible, on s'est efforcé, dans l'évaluation ex post, d'estimer les TREI des projets en utilisant la méthodologie habituelle, sans y parvenir cependant dans tous les cas faute de renseignements disponibles, parfois pour des raisons de confidentialité (malgré l'engagement contractuel des promoteurs de fournir de tels renseignements). Évidemment, les TREI calculés pour les projets qui accusent du retard sont susceptibles de changer une fois que ces projets auront été achevés et seront devenus opérationnels. Toutefois, cela ne modifie pas la conclusion que leurs taux de rentabilité économique étaient très inférieurs aux taux estimés lors de l'instruction en raison des retards importants, des augmentations de coût déjà enregistrées ainsi que d'une baisse de la demande, sans parler des faiblesses occasionnelles constatées dans la méthodologie d'évaluation.

Analyse des risques. L'analyse effectuée par la Banque des risques de crédit qu'elle peut encourir sur un projet a été généralement satisfaisante. En ce qui concerne les autres types de risques tels que le risque de trafic, les retards d'exécution et les augmentations de coût, l'excès d'optimisme des équipes chargées de l'instruction a déjà été mentionné. Dans certaines évaluations, ces risques ont été pris en compte au moyen d'une analyse de sensibilité, dans d'autres non. Par exemple, l'instruction d'un projet répétitif avait mis en évidence un risque élevé d'augmentation des coûts et de retards sur la base de l'expérience acquise avec le premier projet, mais aucune analyse de sensibilité n'a été effectuée pour quantifier l'incidence de ces facteurs sur la viabilité du projet. En général, on peut affirmer que même là où des analyses de sensibilité ont été réalisées l'hypothèse du pire des cas s'est habituellement révélée trop optimiste dans l'évaluation ex post. Il est difficile, semble-t-il, d'imaginer « l'impensable », c'est-à-dire qu'un projet pourrait échouer. À titre « d'antidote », on pourrait inclure une hypothèse nulle dans l'analyse de sensibilité, ce qui servirait à examiner dans quelles conditions le projet proposé échouerait et à donner une estimation de la probabilité d'un tel échec.

Même là où les risques ont été correctement identifiés, des mesures d'atténuation ont rarement été recommandées ou acceptées par les promoteurs. Par exemple, dans le cas d'un (très grand) projet le promoteur a engagé un expert sur la recommandation de la Banque pour suivre l'évolution des coûts et la mise en oeuvre du projet, ce qui a permis à la Banque d'avoir une idée très précise des raisons à l'origine des retards et des augmentations de coûts, mais aucune influence sur leur atténuation. Une recommandation supplémentaire de la Banque sur la façon de traiter les dépassements de coûts et les retards n'a pas été acceptée par le promoteur. Une situation semblable s'est produite dans un autre grand projet, où des dépassements de coûts et des retards avaient déjà été enregistrés pendant la phase initiale de mise en oeuvre. La Banque a proposé d'aider le promoteur à mettre en place des mesures d'atténuation, mais cette proposition a été rejetée par ce dernier. Le projet accuse maintenant un retard

---

<sup>22</sup> Dans le cas d'un projet seulement, pour lequel le budget et les délais fixés ont été respectés, les responsables ont examiné avec les autorités locales et régionales les problèmes potentiels et leur ont apporté une solution avant que ne commence la période d'exécution.

de trois ans. Bien entendu, il n'est pas possible de conclure que si le conseil de la Banque avait été accepté, le résultat aurait été différent. La leçon que l'on peut tirer de cette expérience c'est que les possibilités pour la Banque d'influencer le résultat d'un projet d'une façon ou d'une autre sont limitées, à moins que le promoteur ne fasse siennes les recommandations de la Banque.

## **6.5 Montages financiers**

Les montages financiers pour 18 des projets examinés (de manière approfondie et sur dossier) ont consisté en prêts directs aux promoteurs. Pour 11 projets, le montage financier a été réalisé par un intermédiaire, le plus souvent un organisme gouvernemental ou une société à finalité spécifique créée pour l'opération concernée et, en une occasion, des dispositifs plus complexes revêtant la forme de partenariats public-privé ont été retenus. Dans l'un de ces cas, un spécialiste a été engagé (aux frais du promoteur) pour aider à la conception de l'instrument financier.

## **6.6 Suivi**

L'équipe de la Banque chargée de l'instruction recommande normalement le type de suivi qu'elle juge approprié, compte tenu du degré de complexité et des risques potentiels du projet concerné et de ce qu'elle sait des dispositions prises en matière d'exécution par l'emprunteur et de la compétence technique de ce dernier. En conséquence, des catégories de suivi assorties de notes allant de 1 à 3 ont été définies pour les projets, le degré de suivi augmentant avec la note. Les projets évalués de manière approfondie et les projets évalués sur dossier se répartissaient comme suit : catégorie 1, cinq projets ; catégorie 2, douze projets ; catégorie 3, dix projets. Six projets n'ont figuré dans aucune de ces catégories de suivi.

Pour la majorité des projets, le suivi effectif a été mené à bien non pas tant selon la catégorie où ils se rangeaient qu'en fonction des difficultés réelles rencontrées. Cela a eu l'avantage de permettre une utilisation appropriée des ressources limitées en personnel de la Banque. Par conséquent, les projets dont la mise en oeuvre se déroulait sans difficultés n'ont reçu aucun suivi. En revanche, les projets posant problème ont été suivis rigoureusement, y compris dans un cas en faisant appel à un spécialiste. Pour d'autres projets, le suivi rigoureux constituait un sous-produit d'opérations répétitives de la Banque.

Toutefois, les objectifs finals des exercices de suivi n'étaient pas clairs. Par conséquent, même dans les cas où le suivi de la Banque a permis d'identifier de sérieuses difficultés, il n'y a eu de la part de la Banque aucune action concrète pour atténuer ou éliminer ces difficultés, sauf lorsqu'une menace directe pesait sur les prêts de la Banque. Cela s'est produit, notamment, pour un projet où les garanties des prêts de la Banque n'avaient plus aucune valeur et où de nouvelles structures de garantie ont dû être mises en place. On peut donc seulement conclure que le suivi a été un processus dicté par les ressources – avec, au mieux, comme but principal, de maintenir la Banque informée des difficultés d'un projet – et que la Banque ne s'implique pas dans des négociations tant que ses propres prêts ne sont pas en danger.

En moyenne, moins de 3 rapports intérimaires ont été établis pour chacun des 29 projets évalués. Néanmoins, la Banque a découvert trop tard que des modifications importantes avaient été apportées à certains projets. Par exemple, la couverture géographique d'un projet avait été accrue de 50 % et les matériels devant faire l'objet des passations de marchés avaient eux aussi considérablement changé. Dans un autre projet, seules 340 composantes sur les 820 prévues au départ ont été financées, tandis que 389 nouvelles composantes ont été ajoutées. Ces changements auraient dû à tout le moins justifier un réexamen de l'intervention de la Banque, afin que cette dernière s'assure que le projet était toujours viable et que ses objectifs étaient toujours valables (il s'agit de nouveau, dans ces deux cas, de très grands projets). Par ailleurs, l'incidence directe sur les comptes de la Banque est faible, et la promotion de « l'expertise » de la Banque n'est pas compatible avec des questions de ce type. À l'évidence, le suivi doit être amélioré, notamment pour les grands projets (c'est-à-dire ceux qui, en règle générale, dépassent 2 milliards d'EUR).

Des rapports d'achèvement ont été établis pour seulement cinq des 29 projets évalués, dont deux ont été jugés bons, deux satisfaisants et un médiocre.

Deux autres projets ont été clôturés administrativement, c'est-à-dire sans rapport d'achèvement. Des questionnaires relatifs à deux autres projets ont été envoyés aux promoteurs, mais sont restés sans réponse, et cela sans que la Banque n'effectue de relance.

En fin de compte, la Banque a peu de moyens d'agir sur des projets posant problème une fois que les décaissements ont eu lieu. La seule sanction effective autorisée par les contrats dans une telle éventualité serait d'exiger la révocation du prêt. Dans la plupart des projets, une telle action aurait cependant été inopportune car les objectifs des projets auraient alors été encore plus difficiles à atteindre.

En ce qui concerne le suivi de la situation financière des emprunteurs, on constate la même absence d'éléments probants documentés, sauf dans les cas où le suivi financier était essentiel parce que l'emprunteur avait dû être mis sous administration judiciaire. Cependant, étant donné que nombre de projets dans le secteur des chemins de fer dupliquent des opérations antérieures, la Banque a normalement une bonne connaissance de la situation financière de l'emprunteur.

## **7. Contribution de la BEI**

### **7.1 Valeur ajoutée financière**

#### **7.1.1 Taux d'intérêt**

Dans la présente évaluation, on s'est notamment donné comme objectif spécifique d'essayer de mesurer quantitativement la valeur ajoutée financière apportée par la Banque, c'est-à-dire l'avantage que constitue le financement de la Banque par rapport aux autres sources de financement dont pouvait disposer le promoteur. Cela a été possible pour un nombre limité des projets évalués (de manière approfondie et sur dossier) :

- pour quatre projets, le promoteur a fourni des renseignements suffisants pour permettre un chiffrage précis de cet avantage ;
- pour huit projets, cet avantage a pu être estimé avec un degré acceptable de confiance sur la base d'autres sources ;
- pour 17 projets, aucune information n'a pu être obtenue, essentiellement parce que les promoteurs ont considéré que le coût de leurs autres options de financement relevait du secret commercial.

S'agissant des projets dont l'avantage financier a pu être quantifié, les taux d'intérêt offerts par la Banque étaient inférieurs à ceux proposés par les autres bailleurs de fonds

Une analyse plus détaillée montre que les taux d'intérêt de la Banque ont représenté un avantage maximal pour deux types de projets :

- les projets mis en oeuvre au début de la décennie, en particulier pendant la période précédant l'union monétaire ;
- les projets du type « financement sur projets » (y compris les PPP), pour lesquels les frais prélevés par les banques commerciales sont habituellement plus élevés.

Toutefois, l'avantage compétitif de la Banque s'est amenuisé au fil des années et vers 1998 plusieurs prêts toujours en cours ne pouvaient être entièrement décaissés.

Neuf des 16 promoteurs dont les projets ont été examinés de manière approfondie ont indiqué que la Banque était compétitive au moment des premiers décaissements. Plusieurs promoteurs ont déclaré que la Banque avait un léger avantage sur d'autres sources de financement au début des années 2000, mais que ses concours étaient plus onéreux que des émissions d'obligations (qui exigent cependant des préparatifs complexes et coûteux en temps).

### **7.1.2 Conditions des prêts**

La capacité de la Banque d'accorder des prêts à long terme constitue un de ses avantages traditionnels, notamment pour les projets ayant de longues durées de vie économique et des taux de rentabilité relativement bas, comme l'ont mentionné six promoteurs (sur 16). En fait, les statistiques de la Banque montrent que 83 % de tous les prêts accordés au secteur des chemins de fer avaient une durée de dix ans ou plus. Cela confirme l'intérêt des promoteurs pour les prêts à long terme.

Un autre avantage cité par les promoteurs est la flexibilité des accords de prêt. En effet, pour tous les prêts de la Banque, l'emprunteur peut, par exemple, choisir le nombre et le calendrier des décaissements, les monnaies de décaissement, ou encore obtenir, pendant la durée du prêt, des modifications concernant les taux d'intérêt et les monnaies, voire même rembourser le prêt par anticipation. Les emprunteurs sont en outre libres de demander la modification de l'ensemble des conditions du prêt sur la base de leurs propres critères pour chaque nouveau décaissement. Les emprunteurs se sont souvent prévalus de ces possibilités.

### **7.1.3 La notoriété de la Banque**

Un certain nombre d'emprunteurs (six sur 16) ont déclaré que la Banque avait facilité l'obtention d'autres prêts grâce à son image de qualité et à sa bonne réputation sur les marchés financiers. De plus, la nécessité pour la Banque d'avoir une garantie a amené un promoteur à créer une nouvelle filiale de financement, qui a obtenu la garantie de l'État à un coût nul. Le même dispositif a été utilisé par la suite pour d'autres prêts. Une technique semblable a aussi été employée pour un autre projet. Trois promoteurs ont exprimé leur reconnaissance à la Banque de les avoir soutenus à des moments difficiles. Par exemple, un promoteur a indiqué que le soutien de la Banque pendant sa mise sous administration judiciaire avait été très apprécié car il avait permis de rassurer les autres prêteurs.

## **7.2 Contribution non financière**

La demande de financement d'un projet est normalement présentée à la Banque lorsque celui-ci a été bien défini par le promoteur. De plus, les projets que soutient la Banque sont habituellement des composantes de plans d'investissement à long terme. En outre, la plupart des promoteurs dans l'UE sont hautement compétents et ont une grande expérience de la préparation de projets. Dans la majorité des projets, la Banque n'a guère eu l'occasion d'apporter une contribution non financière. Par ailleurs, beaucoup de projets ont par la suite subi des changements importants. Dans un cas, cependant, le promoteur a estimé que la Banque avait ajouté une valeur non financière en posant des questions qui ont contribué à mieux structurer le projet et aidé à atteindre l'un de ses objectifs, à savoir la mise en place de techniques génératrices d'économies de main-d'oeuvre. Les évaluateurs ont aussi constaté que la Banque a été capable de persuader le promoteur d'un autre projet d'en renforcer les aspects environnementaux. La Banque a également été en mesure de jouer un rôle utile dans un autre projet, en facilitant la communication entre la Commission de l'UE et le promoteur sur les pratiques adoptées par chacun d'eux en matière d'homologation.

L'intervention de la Banque à un stade précoce peut se justifier eu égard à son expertise ; une participation active accrue de la Banque dans les organes compétents (Commission, Parlement, États membres) traitant de la politique et des projets ferroviaires serait le moyen le plus efficace d'atteindre cet objectif.



## CRITÈRES D'ÉVALUATION

La performance des projets est mesurée au moyen des critères d'évaluation fondamentaux définis par le Groupe de coopération en matière d'évaluation (GCE) - lequel rassemble les unités des banques multilatérales de développement (groupe de la Banque mondiale, banques régionales de développement et BEI) chargées de l'évaluation - en conformité avec les travaux du Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (OCDE), et adaptés de façon à répondre aux besoins opérationnels particuliers de la BEI. Les évaluations prennent dûment en compte les critères d'analyse utilisés dans l'instruction ex ante des projets, ainsi que la stratégie, les politiques et les procédures ayant trait aux opérations évaluées. Les modifications des politiques ou des procédures de la BEI intervenues après l'instruction d'un projet et qui ont un rapport avec l'évaluation de ce dernier 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 (le Traité, les directives, les décisions du Conseil, les mandats, etc.) et les décisions du Conseil des gouverneurs de la BEI, ainsi qu'avec les exigences des bénéficiaires, les besoins des pays, les priorités globales et les politiques des partenaires. À l'intérieur de l'UE, il est fait référence aux politiques pertinentes de l'UE dans le contexte de l'Article 267 du Traité qui définit la mission de la Banque et les politiques connexes de la BEI. En dehors de l'Union, la principale référence sont les objectifs de politique extérieure pertinents de la Communauté pris en compte dans les mandats spécifiques confiés à la BEI par le Conseil de l'Union européenne et l'interprétation qu'en a donnée la BEI elle-même.
- L'efficacité est la mesure selon laquelle les objectifs d'un projet ont été réalisés ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative, après prise en considération de toute modification de ce projet qui aurait été décidée après que le prêt a été approuvé.
- L'efficience est la mesure selon laquelle les avantages/résultats d'un projet correspondent aux ressources/intrants engagés. Dans le cas de l'instruction ex ante, l'efficience d'un projet est normalement mesurée par les taux de rentabilité économique et financière. Pour les projets du secteur public, il est fréquent que ces taux de rentabilité économique et financière ne soient pas calculés ex ante. Dans de tels cas, l'efficience du projet est estimée au moyen d'une analyse coût-efficacité.
- La viabilité à long terme désigne la probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie utile prévisible du projet. L'appréciation de la viabilité à long terme du projet varie sensiblement d'un cas à l'autre selon les circonstances et prend en compte les questions identifiées au cours de l'audit préalable effectué par la Banque. Les questions examinées pour juger de la viabilité à long terme comprennent notamment :
  - Les questions techniques et de gestion, principalement la volonté, la capacité et les moyens financiers d'assurer l'entretien nécessaire du projet de manière à ce qu'il puisse parvenir au terme de sa durée de vie utile ;
  - L'engagement des pouvoirs publics, le cadre réglementaire et le soutien sociopolitique (élément particulièrement important dans un contexte de faiblesse institutionnelle comme c'est le cas dans certains pays en développement) ;
  - La viabilité financière pour les projets générateurs de recettes, s'il y existe un risque significatif que ces recettes tombent à un niveau inacceptable, au point, par exemple, qu'elles ne permettraient plus de couvrir ne serait-ce que les coûts d'exploitation et d'entretien ;
  - La viabilité environnementale, s'il existe des risques environnementaux qui pourraient représenter une menace significative pour l'exploitation future du projet ;
  - Tout autre question qui pourrait avoir un impact sur le maintien des avantages à long terme du projet durant sa vie utile.



## **BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT ÉVALUATION DES OPÉRATIONS (EV)**

Le service « Évaluation des opérations » (EV) a été créé en 1995 avec pour objectif de procéder à des évaluations ex post des opérations de la Banque tant à l'intérieur qu'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 que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité à long terme. EV formule des recommandations sur la base des conclusions qu'elle tire du travail d'auto-évaluation et d'évaluation ex post. Ces enseignements doivent permettre d'améliorer les résultats opérationnels, la responsabilisation et la transparence.

Ce sont les directions opérationnelles qui procèdent, sur la base d'un système de fiches de notation des projets, à l'auto-évaluation. EV coordonne 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. Celui-ci décide alors si ce rapport doit être soumis au Conseil d'administration et publié sur le site Internet de la BEI, eu égard à l'importance que la Banque attache à la transparence.

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

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

## **BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT ÉVALUATION DES OPÉRATIONS (EV)**

14. Projets d'aménagement urbain financés par la BEI à l'intérieur de l'UE (2003 - disponible en anglais (version originale), français et allemand).
15. Évaluation des projets financés par la BEI au titre des mandats en Asie et en Amérique latine (ALA) (2004 - disponible en anglais (version originale), français, allemand et espagnol).
16. Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des compagnies aériennes (2004 - disponible en anglais (version originale), français et allemand).
17. Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des infrastructures aéroportuaires (2005 - disponible en anglais (version originale) et français).
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), français et allemand).
20. Évaluation du financement par la BEI de projets ferroviaires dans l'Union européenne (2005 – disponible en anglais (version originale), français et allemand).

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

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

Mél. : [EValuation@bei.org](mailto:Evaluation@bei.org)