

ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

Évaluation du Fonds fiduciaire d'assistance technique en faveur des pays du Partenariat oriental (2010-2019)

Mars 2021

Résumé



Banque
européenne
d'investissement

La banque de l'UE 

Évaluation des opérations

Évaluation du Fonds fiduciaire d'assistance technique
en faveur des pays du Partenariat oriental (2010-2019)

Mars 2021

Résumé

Évaluation du Fonds fiduciaire d'assistance technique en faveur des pays du Partenariat oriental (2010-2019)

© Banque européenne d'investissement, 2021.

Tous droits réservés.

Toutes les questions relatives aux droits et aux autorisations doivent être transmises à l'adresse suivante : publications@eib.org.

Ceci est une publication de la division Évaluation des opérations (EV) de la Banque européenne d'investissement (BEI).

La version française de ce rapport reprend les conclusions et recommandations de l'évaluation, ainsi que la réponse du Comité de direction à l'étude. La version originale du rapport – disponible en anglais sur le site internet de la BEI – présente également les sections analytiques et les annexes au rapport. La version originale du rapport est disponible à l'adresse suivante :

<https://www.eib.org/en/publications/evaluation-of-the-eastern-partnership-technical-assistance-trust-fund>.

Auteurs

La présente évaluation a été réalisée par la division Évaluation des opérations (EV) de la BEI, sous la supervision de Sabine Bernabè, cheffe de la division EV. L'équipe, dirigée par Tania Rajadel (évaluatrice principale), était composée de Pierre Froidure (évaluateur) et de Macarena Esteban Guadalix (assistante jusqu'en septembre 2020). Le rapport a bénéficié de commentaires de la part d'Emmanuel Pondard (expert en évaluation), ainsi que de l'appui de Marcela Bordon (assistante). Une équipe de consultants d'un consortium formé par Ramboll et Particip a également contribué au rapport.

Remerciements

L'équipe d'évaluation des opérations de la BEI a été assistée par des experts externes d'un consortium formé par Ramboll et Particip : Paul Georis (chef d'équipe), Simon Gill (chef d'équipe adjoint), Tornike Gotsiridze (expert), Alice Bonnet (consultante en évaluation) et Stefan Lang (gestionnaire de contrat).

L'équipe d'évaluation remercie Tomoo Ueda, évaluateur principal au sein du service d'évaluation indépendante de la Banque asiatique de développement, pour ses commentaires constructifs sur le rapport.

L'équipe tient à remercier les représentants du Comité des donateurs du Fonds fiduciaire d'assistance technique du partenariat oriental (FFATPO) pour les échanges fructueux qu'elle a eus avec eux ainsi que pour leurs précieux éclairages.

L'équipe est également reconnaissante aux promoteurs, aux co-bailleurs de fonds, aux prestataires de services d'assistance technique, aux services de la BEI et aux autres parties prenantes pour le temps qu'elles ont consacré à l'équipe lors de leurs entretiens.

La division Évaluation des opérations de la BEI demeure pleinement responsable du contenu du présent rapport d'évaluation

Clause de non-responsabilité

Les avis et évaluations qui figurent dans le présent rapport reflètent les avis des services chargés de l'évaluation des opérations et ne représentent pas nécessairement les points de vue de la direction de la BEI ou de son Conseil d'administration.

La BEI a une obligation de confidentialité envers les propriétaires et les exploitants 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 de chercher à en obtenir l'autorisation auprès des sources qui les détiennent.

Pour plus d'informations sur les activités de la BEI, veuillez consulter le site web www.eib.org. Vous pouvez également prendre contact avec notre Bureau d'information, à l'adresse : info@eib.org.

Publication de la Banque européenne d'investissement.
Imprimé sur du papier FSC®.

RESUME ANALYTIQUE

Le Fonds fiduciaire d'assistance technique en faveur des pays du Partenariat oriental (FFATPO) a été créé en 2010 pour financer des opérations d'assistance technique dans les pays du Partenariat oriental¹ en vue d'appuyer l'octroi de prêts par la Banque européenne d'investissement (BEI) dans la région.

Il a été créé sous la forme d'un fonds fiduciaire à donateurs multiples dédié à la BEI et géré par celle-ci sous la supervision du Comité des donateurs. À fin 2019, le FFATPO avait reçu des contributions de sept États membres² et du Royaume-Uni pour un montant de 43 millions d'EUR.

Après dix ans de fonctionnement, les donateurs du FFATPO ont demandé qu'il soit évalué, ce dont s'est chargée la division d'évaluation indépendante de la BEI, la division Évaluation des opérations (EV).

Le présent rapport présente les conclusions de l'évaluation.

Étant donné que le FFATPO a pour objectif principal de soutenir le montage et la mise en œuvre d'opérations de prêt de la BEI dans les pays du Partenariat oriental, l'évaluation s'est concentrée sur les activités d'assistance technique (AT) du fonds fiduciaire soutenant la sélection, la préparation et la mise en œuvre de projets³.

Trois questions d'évaluation ont guidé le travail de l'équipe d'évaluation :

- i. Dans quelle mesure le FFATPO est-il adapté à ses objectifs ?
- ii. Dans quelle mesure le FFATPO a-t-il soutenu le montage et la mise en œuvre d'opérations de la BEI dans les pays du Partenariat oriental ?
- iii. Dans quelle mesure le FFATPO est-il géré de manière efficiente ?

Les conclusions présentées dans le présent rapport reposent sur les éléments suivants : examen de la documentation relative au fonds fiduciaire, examen du portefeuille, examen des

procédures et des calendriers de mise en œuvre, entretiens avec les parties prenantes et études de cas. Ces dernières, qui concernaient dix opérations d'AT, n'avaient pas vocation à être représentatives. Elles visaient à fournir à l'évaluation une meilleure compréhension de la manière dont les opérations d'AT ont été mises en œuvre et à donner un aperçu du bilan du fonds fiduciaire.

En raison de la pandémie de COVID-19, l'évaluation a été réalisée au moyen d'outils informatiques, ce qui a bien fonctionné⁴. L'impossibilité de rencontrer en face à face les parties prenantes et de procéder à des visites sur le terrain pour vérifier les produits et les résultats constitue toutefois une des limites de l'évaluation.

Dans quelle mesure le FFATPO est-il adapté à ses objectifs ?

Au titre des mandats de prêt extérieurs de l'Union européenne (UE) pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020, la Banque s'est attachée à accroître ses activités de prêt dans la région. Cependant, les capacités limitées des contreparties ont freiné le montage et la mise en œuvre de projets. Lorsque le FFATPO a été créé en 2010, les prêts de la BEI dans les pays du Partenariat oriental n'atteignaient pas les volumes de signatures ciblés. Le décaissement des prêts était et demeure lent. Cette situation est le reflet du climat des affaires difficile qui règne dans la région. Du côté des promoteurs, l'insuffisance des capacités techniques, financières et (ou) de gestion, associée à un manque d'expérience s'agissant de la coopération avec les institutions financières internationales (IFI), entrave le montage et la mise en œuvre d'opérations de prêt dans les pays du Partenariat oriental.

Le FFATPO permet aux services de la BEI de mobiliser des ressources d'AT pour remédier à l'insuffisance des capacités en vue d'appuyer les activités de prêt de la Banque et est conforme aux besoins et aux objectifs

¹ Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine.

² Allemagne, Autriche, France, Lettonie, Lituanie, Pologne et Suède.

³ Ces activités représentent 87 % des financements approuvés entre 2010 et 2019 (26 des 35 opérations d'AT). Du fait de leur nature spécifique, les activités suivantes ont été exclues

du périmètre de la présente évaluation : programmes de stage et de détachement, deux contrats à long terme signés avec deux consultants individuels, des activités de diffusion et de communication et quatre études en amont.

⁴ Il n'y a que quelques entretiens dont la qualité a souffert de problèmes de connectivité ou de barrières linguistiques.

des parties prenantes. D'autres IFI qui interviennent dans la région ont recours à leurs propres mécanismes pour financer des activités d'AT en cas de besoin. S'agissant d'un fonds fiduciaire spécifiquement destiné à la BEI, le FFATPO lui fournit un instrument similaire. Compte tenu de la réticence des promoteurs à financer l'AT au moyen de prêts, l'octroi d'aides non remboursables correspond bien à leurs besoins. Enfin, le fonds fiduciaire offre aux donateurs la possibilité de mobiliser une partie de leur aide publique au développement dans une région qui revêt une importance stratégique pour eux.

En tant que fonds fiduciaire spécifiquement destiné à la BEI, le FFATPO bénéficie de procédures simples et rapides. Elles permettent à la Banque de mobiliser rapidement et de manière prévisible des ressources d'AT.

Étant large, le mandat du FFATPO offre à la Banque de la souplesse pour répondre aux besoins d'AT en soutien à l'octroi de prêts dans les pays du Partenariat oriental. Il s'agit là d'un avantage notable du FFATPO par rapport à d'autres sources de financement de l'AT. Par exemple, les priorités de la plateforme d'investissement pour le voisinage (PIV) sont guidées par l'approche programmatique de l'UE. Dans la pratique, cela signifie qu'une opération de prêt de la BEI qui cadre avec les politiques de l'UE mais qui ne vise pas une dimension particulière ciblée en priorité à ce moment-là par la Commission européenne (par exemple, la migration) peut ne pas se voir octroyer un financement au titre de la PIV.

Toutefois, les ressources mises à la disposition du FFATPO ne sont pas tout à fait à la hauteur de ses objectifs. Le fonds fiduciaire est une source importante de financement de l'AT pour la BEI : entre 2007 et 2020⁵, la BEI a fourni 93 millions d'EUR d'AT dans les pays du Partenariat oriental, dont 38 % au titre du FFATPO et 60 % au titre de la PIV⁶. Pour autant, les contributions n'ont pas évolué proportionnellement à l'activité de prêt de la BEI dans la région, en particulier depuis 2016. Par conséquent, le nombre et la taille des opérations d'AT approuvées chaque année sont modestes au regard du portefeuille de prêts de la BEI dans la région (sur un portefeuille de 113 opérations

entre 2007 et 2020⁷, 23 ont bénéficié du soutien du FFATPO⁸, et le montant moyen des opérations d'AT financées par ce dernier s'élève à 1 million d'EUR, contre 1,6 million d'EUR pour la PIV).

Dans quelle mesure le FFATPO a-t-il soutenu le montage et la mise en œuvre d'opérations de la BEI dans les pays du Partenariat oriental ?

Le FFATPO a été créé principalement pour soutenir l'essor de l'activité de prêt de la BEI dans les pays du Partenariat oriental. Conformément à ses objectifs, l'AT financée par le FFATPO a apporté un soutien à toutes les étapes du cycle des projets, en mettant l'accent sur la préparation et la mise en œuvre des prêts. Elle a également permis à la Banque d'intervenir tant au niveau central qu'au niveau régional ou local.

Soutien au montage de projets

Les opérations d'AT financées par le FFATPO ont contribué à alléger les contraintes techniques et institutionnelles qui entravent la sélection et la préparation d'opérations de prêt. Des exemples tirés des études de cas montrent que les opérations d'AT ont permis aux emprunteurs de satisfaire aux normes de la BEI ou ont débouché sur la réalisation d'études de faisabilité, lesquelles ont ouvert la voie à un projet.

Les résultats sur le plan de la génération de nouvelles opérations de prêt de la BEI ont été mitigés. L'évaluation a permis de constater que de multiples facteurs – dont beaucoup échappent au contrôle de la BEI – ont entravé le montage ultérieur d'un projet (évolution des priorités politiques, par exemple). Toutefois, dans certains cas, la BEI aurait pu mieux anticiper le manque d'appropriation dans le pays et un engagement plus approfondi avec les contreparties locales aurait pu aider à surmonter les blocages institutionnels.

Soutien à la mise en œuvre de projets

Les opérations d'AT au titre du FFATPO ont facilité la mise en œuvre de projets. Comme le montrent les études de cas, les prestataires de services d'AT ont contribué à faire avancer

⁵ Sur la base de données extraites d'ASApp au 24 septembre 2020.

⁶ Les ressources internes à la BEI destinées à l'AT sont extrêmement limitées et ne représentent que 2 % de l'AT fournie dans les pays du Partenariat oriental.

⁷ Sur la base de données extraites d'ASApp au 24 septembre 2020.

⁸ Au cours de la même période, 33 missions d'AT ont été approuvées au titre de la PIV. Une mission d'AT peut bénéficier à plusieurs opérations de prêt de la BEI et, inversement, une opération de prêt de la BEI peut bénéficier de plusieurs missions d'AT.

les projets malgré les difficultés rencontrées (par exemple, manque de savoir-faire technique et de gestion dans les unités de réalisation des projets – URP). Ils ont également favorisé la bonne gouvernance et la bonne gestion, par exemple en veillant à ce que les procédures d'appel d'offres pour les travaux de génie civil soient conformes aux normes de l'UE.

Si les opérations d'AT peuvent contribuer à combler les déficits de capacités et à atténuer les problèmes opérationnels, elles ne peuvent pas lever tous les obstacles entravant la mise en œuvre des projets. Les faiblesses politiques et institutionnelles ont contribué à retarder de nombreuses opérations de prêt de la BEI dans les pays du Partenariat oriental (crises politiques, lenteur de l'approbation des opérations de prêt par les autorités nationales ou difficultés relatives à la délivrance de permis de travail par les autorités locales, par exemple). Il s'agit de facteurs exogènes, qui échappent souvent au contrôle des opérations d'AT. Il convient de noter que, bien souvent, ces obstacles influent également sur la mise en œuvre de l'AT.

Autres effets

Les opérations d'AT semblent n'avoir contribué qu'à la marge au renforcement des capacités. Les études de cas ont montré que, bien que certaines activités de renforcement des capacités aient été prévues dans les termes de référence de l'AT, elles ont généralement reçu moins d'attention, étant donné que l'accent a été mis sur la gestion de projet ou sur les interventions visant à combler des lacunes techniques ou financières. Les opérations d'AT ont donc été principalement utilisées pour pallier l'insuffisance des capacités et non pour les renforcer, et l'évaluation n'a permis de trouver que peu d'éléments probants attestant de transferts de connaissances ou de savoir-faire sur le lieu de travail.

Parfois, les opérations d'AT ont compensé la présence limitée de la BEI dans le pays en venant la soutenir, permettant ainsi d'élargir son champ d'influence et de renforcer le dialogue avec les autorités bénéficiaires.

Dans quelle mesure le FFATPO est-il géré de manière efficiente ?

Sélection et hiérarchisation des opérations d'AT

Au niveau du fonds fiduciaire, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les ressources du FFATPO sont orientées vers là où elles sont le plus nécessaires. Le processus de

sélection et de hiérarchisation en amont des opérations d'AT à soumettre au Comité des donateurs du FFATPO est le fruit de discussions informelles entre les services de la BEI, qui ne sont pas consignées. Cet état de fait reflète l'utilisation pragmatique et souple des ressources du FFATPO. La répartition peu systématique des fonds qui en résulte manque toutefois de clarté et a conduit certains donateurs à se demander si les ressources étaient affectées de manière optimale.

Conception et lancement des opérations d'AT

Au niveau des opérations d'AT, les besoins sont bien cernés et pris en compte de manière adéquate dans les termes de référence. Les études de cas ont montré que le repérage des déficits de capacité et les activités d'AT prévues étaient appropriés.

Les délais de mise en œuvre estimés sont toutefois trop optimistes. Les difficultés liées à la mise en œuvre des opérations d'AT dans les pays du Partenariat oriental sont généralement sous-estimées lors de l'évaluation des risques. Des délais irréalistes pour la mise en œuvre des opérations d'AT ont suscité chez les donateurs de grandes attentes qui n'ont pas pu être satisfaites.

Malgré une procédure d'approbation rapide, les opérations d'AT ne sont pas toujours lancées en temps utile. Il faut en moyenne sept mois entre l'approbation d'une opération d'AT par le Comité des donateurs et la publication de l'appel d'offres. Ce délai s'explique notamment par la lenteur de l'approbation des termes de référence définitifs par les contreparties, des retards dans le lancement de l'opération de prêt correspondante et (ou) la constitution d'une unité de réalisation du projet. Dans plusieurs cas, les ressources du FFATPO étant restreintes, des opérations d'AT ont été approuvées prématurément afin de garantir leur financement.

Mise en œuvre des opérations d'AT

La mise en œuvre des opérations d'AT relevant du FFATPO dure presque systématiquement plus longtemps que prévu. La durée moyenne du contrat pour les opérations d'AT du FFATPO est de 28 mois, contre 17 mois prévus au moment de la signature du contrat. Étant donné que les budgets ne sont généralement pas revus à la hausse, les ressources doivent couvrir des périodes de mise en œuvre plus longues.

La lenteur des décaissements des fonds du FFATPO qui en résulte est décevante du point de vue de ses donateurs. La prolongation des opérations d'AT se traduit par un décaissement lent des fonds, puisque les décaissements dépendent de l'avancement de l'AT. Cela entrave l'utilisation optimale de l'aide publique au développement fournie par les donateurs et suscite des inquiétudes quant aux résultats des opérations d'AT.

Suivi des opérations d'AT

La responsabilité, au sein de la BEI, de la mise en œuvre de l'AT gagnerait à être plus claire et il est parfois difficile pour le personnel de donner la priorité aux activités liées à l'AT. Plusieurs services, y compris des équipes chargées de la passation de marchés et d'aspects opérationnels ou techniques, participent aux opérations d'AT. En principe, un membre du personnel de la BEI est nommé responsable de l'opération d'AT. Toutefois, l'évaluation note que son identité n'est pas toujours claire au sein de la Banque et pour les prestataires de services d'AT. Parfois, le personnel de la BEI peine également à suivre de près et à soutenir la mise en œuvre de l'AT. Compte tenu des contraintes relatives aux ressources et au temps, d'autres activités, telles que le développement du portefeuille de prêts, l'emportent généralement sur la mise en œuvre des opérations d'AT en cours, ce qui a parfois empêché la Banque de réagir rapidement lorsque des obstacles se sont présentés.

Les bureaux de représentation de la BEI pourraient davantage être mis à profit. La plupart des parties prenantes ont indiqué que les contacts avec la BEI s'étaient déroulés presque exclusivement avec du personnel du siège de Luxembourg. Plusieurs parties prenantes ont indiqué qu'une participation plus locale et régulière des bureaux de représentation pourrait contribuer à faciliter la mise en œuvre des activités d'AT (par exemple en aidant à surmonter des obstacles d'ordre institutionnel) et à maintenir l'engagement des autorités des pays bénéficiaires.

Établissement de rapports sur les résultats du fonds fiduciaire

Au niveau des opérations d'AT, une attention insuffisante a été accordée à la définition de réalisations mesurables. L'introduction, en 2017, du Cadre de mesure des résultats

(REM) pour toutes les opérations d'AT menées par la BEI en dehors de l'UE constitue un pas dans la bonne direction⁹, mais l'examen des fiches REM disponibles pour les opérations relevant du FFATPO montre que, dans la pratique, les indicateurs qualitatifs sont privilégiés par rapport aux indicateurs quantitatifs et que ni des scénarios de référence ni des objectifs spécifiques ne sont établis au début de l'opération d'AT.

Le FFATPO ne dispose pas d'un cadre de résultats fondé sur une logique d'intervention bien définie au niveau du fonds fiduciaire. Faute d'indicateurs de résultat et d'objectifs spécifiques mesurables, il est difficile pour la Banque de rendre compte du bilan effectif du fonds fiduciaire.

⁹ L'application du cadre REM-AT a été testée pour la première fois en 2015 dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et a été généralisée

à l'ensemble des opérations d'AT en dehors de l'UE fin 2017.

Recommandations

Recommandation 1 – La BEI devrait soumettre au Comité des donateurs du FFATPO une proposition clarifiant le rôle et les objectifs du fonds fiduciaire.

Le FFATPO soutient les opérations de prêt de la BEI avec souplesse. Cette approche pragmatique s'est traduite par une allocation peu systématique des ressources du FFATPO. Étant donné que les rapports de performance à propos des opérations d'AT sont peu détaillés, la configuration actuelle entraîne en fin de compte un manque de clarté sur la manière dont les ressources du FFATPO sont affectées aux diverses opérations et sur ce qu'elles permettent d'accomplir.

Dans l'ensemble, cette situation conduit à un décalage entre les services de la BEI et les donateurs. Les services de la BEI s'appuient sur le fonds fiduciaire pour soutenir les activités de prêt de la Banque et ont donc tendance à se concentrer sur les produits générés par les opérations d'AT (études de faisabilité, dossiers d'appel d'offres, par exemple). Si les deux parties apprécieraient la qualité des projets, les donateurs souhaiteraient que l'accent soit davantage mis sur les réalisations des opérations d'AT (transfert de connaissances, par exemple).

L'évaluation recommande que :

- la BEI soumette une proposition au Comité des donateurs, après consultation et discussion avec eux, précisant le rôle et les objectifs du FFATPO (par exemple, la mesure dans laquelle le fonds fiduciaire devrait être flexible, couvrir un large éventail de secteurs et de types d'AT). La dotation du FFATPO en ressources devrait également être examinée afin de garantir sa prévisibilité et son adéquation avec les objectifs du fonds fiduciaire.

Recommandation 2 – La BEI devrait soumettre au Comité des donateurs une proposition de cadre de résultats qui reflète les objectifs du FFATPO.

Le FFATPO ne dispose pas d'un cadre de résultats global, énonçant de manière explicite – et réaliste – ce qu'il est censé accomplir. Cet état de fait a empêché les services de la BEI de rendre compte de manière adéquate aux

donateurs du bilan du FFATPO et de répondre à leurs préoccupations concernant les résultats du fonds fiduciaire.

Au niveau des opérations d'AT, le cadre REM-AT de la BEI fournit des orientations utiles pour mesurer les résultats. Les fiches REM-AT proposent un large éventail d'indicateurs sur lesquels les services de la BEI peuvent s'appuyer pour rendre compte des résultats d'une opération d'AT donnée. La mise en place d'un cadre de résultats pour le FFATPO permettrait de définir des indicateurs REM particulièrement pertinents pour les opérations d'AT relevant du FFATPO, qui pourraient ensuite être agrégés et contribuer à améliorer la communication d'informations aux donateurs au niveau du fonds.

Si le cadre REM-AT a été jugé approprié dans le contexte de l'évaluation, certaines lacunes ont été constatées dans l'utilisation des fiches REM-AT pour les opérations d'AT relevant du FFATPO (par exemple, descriptions succinctes des produits, absence de scénarios de référence et d'objectifs spécifiques pour les réalisations).

L'évaluation recommande que :

- la BEI soumette au Comité des donateurs une proposition de cadre de résultats pour le FFATPO dans son ensemble, qui reflète les objectifs précédemment convenus (conformément à la recommandation 1). Ce cadre de résultats pourrait prendre la forme d'un cadre logique ou d'une logique d'intervention simple ;
- la BEI veille à ce que les indicateurs sélectionnés à partir des fiches REM-AT pour chaque opération d'AT soient conformes au cadre de résultats du fonds fiduciaire afin de garantir la cohérence des rapports d'une opération d'AT au titre du FFATPO à l'autre et de permettre une certaine agrégation des indicateurs ;
- la BEI améliore l'utilisation des fiches REM-AT (par exemple, les réalisations gagneraient à être quantifiées, des scénarios de référence et des données cibles devraient être établis dans la mesure du possible) ;
- la BEI améliore la communication d'informations aux donateurs au niveau du fonds fiduciaire, en s'appuyant autant que possible sur des indicateurs au

niveau des réalisations (par exemple en agrégeant les indicateurs de réalisations utilisés au niveau des opérations d'AT, le cas échéant).

Recommandation 3 – La BEI devrait mettre en place les mesures d'incitation appropriées pour le lancement et la mise en œuvre en temps utile des opérations d'AT au titre du FFATPO.

Les donateurs se sont dits préoccupés par la mise en œuvre prolongée des opérations d'AT au titre du FFATPO.

Les délais de mise en œuvre prévus pour les opérations d'AT relevant du FFATPO sont trop optimistes et ne reflètent pas suffisamment l'environnement difficile dans lequel ces opérations sont entreprises.

L'évaluation a relevé des cas dans lesquels des opérations d'AT ont été approuvées prématurément afin de garantir leur financement par le FFATPO. Dans d'autres cas, le démarrage d'opérations d'AT a été retardé. L'introduction de dates butoirs entre l'approbation de l'opération d'AT et le début de la phase de passation de marchés ou une nouvelle soumission de l'opération d'AT pour approbation après l'expiration d'une période convenue au préalable faciliterait, le cas échéant, la réaffectation des fonds inutilisés.

Les opérations d'AT au titre du FFATPO sont mises en œuvre dans des environnements complexes (par exemple, instabilité politique et institutionnelle, capacités insuffisantes,

problèmes de gouvernance et de gestion). Un soutien étroit et constant des services de la BEI est essentiel à leur bonne mise en œuvre. Plusieurs directions interviennent dans les opérations d'AT, mais il y a un manque de clarté quant à la responsabilité finale de la réussite de leur mise en œuvre, ce qui empêche la BEI de repérer et de traiter rapidement les problèmes lorsqu'ils se présentent.

L'évaluation recommande que :

- la BEI propose au Comité des donateurs de mettre en place des incitations à l'utilisation en temps utile des fonds destinés à l'AT. Cela pourrait passer par l'introduction de dates butoirs ou l'obligation de soumettre à nouveau une AT pour approbation si elle n'a pas été engagée dans un délai préalablement convenu ;
- la BEI veille à ce que des délais d'AT plus réalistes soient fixés dans les termes de référence et les contrats des prestataires de services afin de refléter l'environnement complexe dans lequel l'AT est mise en œuvre ;
- la BEI précise lequel de ses services est responsable de la bonne mise en œuvre des opérations d'AT relevant du FFATPO et de coordonner le soutien fourni par différents services internes et indique clairement aux prestataires de services d'AT qui est leur interlocuteur principal.

RECOMMANDATIONS ET REPONSE DE LA DIRECTION

Tableau 1 – Recommandations et réponse de la direction

R1 Recommandation 1

R1. La BEI devrait soumettre au Comité des donateurs du FFATPO une proposition clarifiant les objectifs du fonds fiduciaire.

Le FFATPO soutient les opérations de prêt de la BEI avec souplesse. Cette souplesse est conforme aux principes directeurs du fonds fiduciaire, qui mettent l'accent sur l'impératif de flexibilité, et constitue l'un des principaux avantages du FFATPO du point de vue des services de la BEI et des promoteurs.

Cependant, cette approche pragmatique s'est traduite par une allocation peu systématique des ressources du FFATPO. Étant donné que les rapports de performance à propos des opérations d'AT sont peu détaillés, la configuration actuelle entraîne en fin de compte un manque de clarté sur la manière dont les ressources du FFATPO sont utilisées et sur ce qu'elles permettent d'accomplir. Les retards dans la mise en œuvre de l'AT et la lenteur du décaissement des fonds du FFATPO qui en résulte ont encore renforcé les inquiétudes des donateurs quant à la performance du fonds fiduciaire.

Dans l'ensemble, cette situation conduit à un décalage entre les services de la BEI et les donateurs. Les services de la BEI, qui travaillent directement avec les prestataires de services d'AT et les promoteurs, ont tendance à privilégier les produits directs générés par l'AT (études de faisabilité, dossiers d'appel d'offres, gestion de projets, par exemple). Les donateurs souhaiteraient obtenir des preuves plus solides attestant que les opérations d'AT soutiennent le montage et (ou) la mise en œuvre d'opérations de prêt de la BEI. Cette situation explique en partie la priorité qu'ils accordent depuis peu aux taux de décaissement des opérations de prêt connexes de la BEI, qui sont perçus comme un bon indicateur indirect de la contribution de l'AT à l'octroi de prêts par la BEI. Comme indiqué dans l'évaluation, de nombreux facteurs échappant au contrôle direct d'une opération d'AT influent sur les taux de décaissement, qui ne constituent donc pas un indicateur fiable des résultats.

Un réexamen de l'objectif du fonds fiduciaire se justifie après dix ans de fonctionnement. Le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027 offrira également une bonne occasion à la BEI et aux donateurs du FFATPO de clarifier le rôle et les objectifs communs du fonds fiduciaire et de réaligner les attentes.

L'évaluation recommande que :

- la BEI soumette une proposition au Comité des donateurs, après consultation et discussion avec eux, précisant le rôle et les objectifs du FFATPO (par exemple, la mesure dans laquelle le fonds fiduciaire devrait être flexible, couvrir un large éventail de secteurs et de types d'AT). La dotation du FFATPO en ressources devrait également être examinée afin de garantir sa prévisibilité et son adéquation avec les objectifs du fonds fiduciaire.

Réponse de la direction : recommandation acceptée

Ces dix dernières années, le FFATPO a joué un rôle essentiel pour la BEI en soutenant ses opérations dans les pays du Partenariat oriental. Le fonds fiduciaire a permis à la Banque de mobiliser des ressources d'AT plus rapidement et avec plus de souplesse que ce qui aurait été possible en s'appuyant uniquement sur des mécanismes externes caractérisés par un financement incertain et des procédures de passation de contrats souvent lentes. En outre, le fonds fiduciaire a facilité les opérations de la BEI dans plusieurs secteurs en offrant un large éventail d'AT à différents stades du cycle de vie des projets, allant de la préparation à la mise en œuvre, le but ultime étant de rendre les projets bancables et réalisables. L'AT financée par le FFATPO a été apportée, comme à l'accoutumée, à des promoteurs qui n'ont pas démontré qu'ils étaient dotés des

compétences internes nécessaires en matière de gestion de projets. Les opérations du FFATPO ont également favorisé la bonne gouvernance et la bonne gestion. Alors que, comme indiqué dans l'évaluation, dans certains cas, l'AT au titre du FFATPO a contribué à compenser la présence limitée de la BEI dans les pays concernés, dans d'autres cas, davantage d'opérations d'AT ont été menées dans des pays comptant un plus grand nombre d'agents de la BEI sur le terrain, ce qui s'est traduit par un élargissement du portefeuille et, partant, par des besoins plus importants en AT. Dans ce contexte, il convient de rappeler que les opérations d'AT financées par le FFATPO ont permis, dans de nombreux cas, de mener à bien des tâches qui ne peuvent être accomplies directement par le personnel de la BEI en raison de questions de responsabilité. L'engagement de la BEI dans les pays du Partenariat oriental s'est considérablement accru ces douze dernières années, le volume de prêt cumulé dans la région étant passé de 230 millions d'EUR en 2007 à 9,336 milliards d'EUR en 2019, ce qui prouve que la Banque s'est hissée parmi les principaux bailleurs de fonds intervenant dans la région. Toutefois, la dotation du FFATPO n'a pas progressé au cours des cinq dernières années, ce qui n'a pas permis à la Banque d'augmenter le niveau d'affectation des ressources du FFATPO aux opérations d'AT selon la même ampleur. Les fonds disponibles au titre du FFATPO ont été alloués de manière pragmatique, conformément à la hiérarchisation des besoins définie par deux grandes divisions du département Pays voisins, qui sont les utilisateurs des financements du FFATPO, avec l'appui de conseils techniques de PJ pour le repérage des besoins en matière d'AT en vue de la préparation et de la mise en œuvre des projets. Cela est conforme à la logique d'intervention globale de la Banque, qui est un bailleur de fonds dont l'activité est déterminée par la demande.

Tout en reconnaissant le rôle important joué par le FFATPO, le Comité de direction convient qu'après dix années de fonctionnement, il y a lieu de réfléchir à l'utilisation stratégique du fonds fiduciaire à l'avenir afin de veiller à ce que ce véhicule conserve sa grande pertinence et d'inciter les donateurs à le doter de ressources importantes.

Il est dès lors proposé de procéder comme suit :

1. soumettre au Comité des donateurs du FFATPO un document sur l'utilisation stratégique des ressources du fonds fiduciaire au cours de la prochaine période de cinq ans.

L'article 3.1 des Règles relatives à la création et à la gestion du FFATPO dispose ce qui suit : *« Dans le cadre du mandat de la Banque, le FFATPO soutient, principalement dans le secteur public, le renforcement des capacités via le financement d'études de pré faisabilité et de faisabilité, d'évaluations des cadres institutionnels et juridiques, d'analyses des incidences environnementales et sociales, d'activités d'aide à la gestion de projets et aux emprunteurs tout au long du processus de mise en œuvre des opérations, mais aussi d'études en amont et d'activités institutionnelles transversales de nature à favoriser, directement ou indirectement, la croissance du secteur privé. »* Si ces objectifs généraux demeurent pertinents, il importe de hiérarchiser l'utilisation des ressources du fonds fiduciaire en définissant les principaux domaines d'intervention pour la période de cinq ans (2021-2025), conformément à la politique de voisinage de l'UE. Il pourrait notamment s'agir de l'action en faveur du climat et de la durabilité environnementale, de la transition numérique, de l'accès des PME aux financements, etc. Le document sera soumis aux donateurs pour examen afin de veiller à ce que les priorités proposées par la Banque cadrent parfaitement avec celles de l'aide publique au développement des pays donateurs ;

2. renforcer la participation des donateurs au processus décisionnel.

Si une affectation plus stratégique des ressources d'AT va de pair avec un flux plus prévisible et continu des contributions des donateurs au bénéfice du fonds fiduciaire, les mesures immédiates suivantes seront prises afin que les donateurs soient associés davantage et plus précocement au processus décisionnel relatif à l'affectation des ressources du FFATPO. Ces mesures devraient conduire à un renforcement de la participation des donateurs et à un meilleur dialogue entre la Banque et ses partenaires :

- a. la mise en place plus formelle d'une réserve d'opérations d'AT relevant du FFATPO, qui fera l'objet de discussions régulières avec les donateurs lors des réunions du Comité des donateurs du FFATPO ou lors d'appels (en principe semestriels). Faute de réunion ou d'appel, la réserve du FFATPO pourrait être transmise aux donateurs par courrier

électronique pour information et commentaires. En interne, et avant d'ajouter toute proposition de financement à la réserve du FFATPO, la procédure sera renforcée et alignée sur le système de validation plus formalisé des réserves déjà en place pour des initiatives plus récentes (qui nécessite notamment une validation au niveau des directeurs) ;

- b. grâce à la présentation de la réserve du FFATPO, les donateurs pourront faire part de leurs préférences ou de leurs suggestions. À plus long terme, cette approche devrait également permettre de mobiliser des fonds supplémentaires réservés à des opérations particulières susceptibles de correspondre particulièrement bien aux priorités d'un donateur donné en matière d'aide publique au développement ;
- c. à la suite de la présentation de la réserve du FFATPO aux donateurs, les propositions de financement respectives seront préparées par les équipes de projet respectives et soumises au Comité des donateurs pour approbation formelle (une fois que le processus d'approbation interne aura été mené à son terme – y compris l'approbation par le Comité de direction de la BEI), en tenant compte, dans la mesure du possible, des suggestions des donateurs reçues au stade de la présentation ou de l'examen de la réserve.

R2 Recommandation 2

R2. La BEI devrait soumettre au Comité des donateurs une proposition de cadre de résultats pour le FFATPO qui reflète les objectifs du fonds fiduciaire.

Le FFATPO ne dispose pas d'un cadre de résultats global, énonçant de manière explicite – et réaliste – ce qu'il est censé accomplir. Cet état de fait a empêché les services de la BEI de rendre compte de manière adéquate aux donateurs du bilan du FFATPO et de répondre à leurs préoccupations concernant les résultats du fonds fiduciaire.

Un cadre de résultats aiderait le FFATPO à suivre ce qui est accompli et à améliorer l'établissement de rapports.

Faute de cadre de résultats, il n'est pas possible de définir des indicateurs adéquats pour le FFATPO à l'aune desquels on pourrait mesurer et rendre compte de son bilan. Le cadre de résultats devrait s'appuyer sur des objectifs préalablement convenus (recommandation 1). Il contribuerait à la définition d'indicateurs de performance réalistes pour le fonds fiduciaire. En outre, un cadre de résultats bien conçu permettrait au FFATPO de mettre en évidence avec plus de précision ce qu'il a accompli. Compte tenu de la taille et de la portée du FFATPO, un cadre simple décrivant une chaîne de résultats allant des activités d'AT aux produits et aux réalisations escomptés suffirait. Il pourrait prendre la forme d'un cadre logique ou d'une logique d'intervention simple.

Un cadre de résultats au niveau du fonds fiduciaire contribuerait à guider la sélection des indicateurs du cadre REM-AT au niveau des opérations d'AT.

Au niveau des opérations d'AT, le cadre REM-AT de la BEI fournit des orientations utiles pour mesurer les résultats. Il s'agit d'une évolution relativement récente, étant donné que le déploiement complet du cadre REM-AT à toutes les opérations d'AT en dehors de l'UE a débuté en 2017. Jusqu'alors, peu d'attention avait été accordée à la définition d'indicateurs concernant les réalisations pour l'AT relevant du FFATPO. Les fiches du cadre REM-AT proposent un large éventail d'indicateurs bien adaptés aux opérations d'AT. À l'heure actuelle, les services de la BEI sélectionnent les indicateurs à utiliser pour une AT donnée au cas par cas. Faute de cadre de résultats au niveau du fonds fiduciaire, ils ne peuvent pas se référer à des objectifs de plus haut niveau valant pour le FFATPO. La mise en place d'un cadre de résultats pour le FFATPO permettrait de définir des indicateurs REM particulièrement pertinents pour les opérations d'AT relevant du FFATPO, qui pourraient ensuite être agrégés et contribuer à améliorer la communication d'informations aux donateurs au niveau du fonds.

Une meilleure utilisation des fiches REM-AT permettrait d'améliorer l'évaluation et la communication des réalisations de l'AT.

Le modèle de fiche REM-AT fournit un ensemble complet d'indicateurs pertinents pour un large éventail d'opérations d'AT. L'évaluation relève toutefois certaines carences dans leur utilisation pour les opérations d'AT relevant du FFATPO. Les produits gagneraient à être mieux décrits. Quant aux réalisations, elles sont rarement quantifiées et ne sont pas assorties de valeurs de référence et d'objectifs spécifiques.

L'évaluation recommande que :

- la BEI soumette au Comité des donateurs une proposition de cadre de résultats pour le FFATPO dans son ensemble, qui reflète les objectifs précédemment convenus (conformément à la recommandation 1). Ce cadre de résultats pourrait prendre la forme d'un cadre logique ou d'une logique d'intervention simple ;
- la BEI veille à ce que les indicateurs sélectionnés à partir des fiches REM-AT pour chaque opération d'AT soient conformes au cadre de résultats du fonds fiduciaire afin de garantir la cohérence des rapports d'une opération d'AT au titre du FFATPO à l'autre et de permettre une certaine agrégation des indicateurs ;
- la BEI améliore l'utilisation des fiches REM-AT (par exemple, les réalisations gagneraient à être quantifiées, des scénarios de référence et des données cibles devraient être établis dans la mesure du possible) ;
- la BEI améliore la communication d'informations aux donateurs au niveau du fonds fiduciaire, en s'appuyant autant que possible sur des indicateurs au niveau des réalisations (par exemple en agrégeant les indicateurs de réalisations utilisés au niveau des opérations d'AT, le cas échéant).

Réponse de la direction : recommandation acceptée

Un cadre logique ou une logique d'intervention axés sur les résultats peuvent aider à informer les donateurs du FFATPO des accomplissements mesurables du fonds fiduciaire. Il est pleinement admis qu'un cadre de mesure des résultats pour l'assistance technique constitue un outil essentiel qui mérite d'être constamment modernisé et amélioré. Le cadre actuel de mesure des résultats pour l'assistance technique (REM-AT) et le nouveau cadre de mesure de l'additionnalité et de l'impact (MAI) pour les prêts fournissent une liste complète d'indicateurs et constituent un outil puissant de mesure des résultats, permettant l'évaluation de la contribution de la Banque aux objectifs du mandat et l'établissement de rapports en la matière en mettant l'accent sur les résultats concrets. Le système de mesure des résultats de l'AT, tous mandats confondus, sera encore amélioré afin d'aligner plus étroitement les indicateurs sur la logique du nouveau cadre MAI. En outre, la migration de la gestion de l'AT vers la nouvelle application ASApp (pour « Advisory Services Application ») permettra d'améliorer le processus de validation et le contrôle de la qualité des informations contenues dans les fiches.

Les éléments suivants seront pris en considération lors de l'élaboration du cadre logique/d'une logique d'intervention axés sur les résultats pour le FFATPO :

1. des indicateurs applicables aux interventions prioritaires du FFATPO, définis dans le document élaboré conformément à la recommandation 1, seront sélectionnés à partir des indicateurs du cadre REM-AT ;
2. lors de la sélection des indicateurs, une attention particulière sera accordée à l'inclusion d'indicateurs qualitatifs et, le cas échéant, quantitatifs, et à l'utilisation d'indicateurs portant sur les réalisations, en plus de ceux liés aux produits ;
3. pour chaque indicateur, la BEI déterminera, dans la mesure du possible, les valeurs de référence et les résultats escomptés au cas par cas lorsqu'elle soumettra une proposition financière au Comité des donateurs pour approbation ;
4. l'utilisation systématique d'indicateurs permettra l'agrégation des données conformément au cadre logique élaboré au niveau du fonds fiduciaire et facilitera la détermination de la contribution de chaque intervention d'AT à la réalisation des objectifs du FFATPO ;

5. le rapport annuel d'avancement du FFATPO comprendra des informations sur la réalisation des indicateurs par opération et de manière agrégée au niveau du fonds fiduciaire. En outre, le cadre logique sera à chaque fois inclus dans ce rapport annuel d'avancement afin de fournir une référence au regard des objectifs généraux du fonds fiduciaire.

R3 Recommandation 3

R3. La BEI devrait mettre en place les mesures d'incitation appropriées pour le lancement et la mise en œuvre en temps utile des opérations d'AT au titre du FFATPO.

Les donateurs ont fait part de leur déception concernant la lenteur de la mise en œuvre des opérations d'AT au titre du FFATPO. Plusieurs facteurs contribuent à ce problème : i) les délais estimés de mise en œuvre de l'AT sont trop optimistes, ii) malgré un processus d'approbation rapide, l'AT n'est pas toujours lancée en temps utile et iii) la mise en œuvre de l'AT dure presque systématiquement plus longtemps que prévu.

Des délais de mise en œuvre de l'AT qui seraient plus réalistes bénéficieraient au fonds fiduciaire.

Les délais de mise en œuvre prévus pour les opérations d'AT au titre du FFATPO sont trop optimistes. Dans la plupart des cas, l'AT est mise en œuvre avec des retards importants par rapport aux délais initialement prévus (y compris dans les contrats des prestataires de services). Les risques susceptibles de peser sur la mise en œuvre de l'AT ne sont pas suffisamment pris en compte dans les délais proposés, malgré les contextes difficiles dans lesquels ces opérations se déroulent. Les donateurs apprécieraient également que les délais de mise en œuvre de l'AT soient plus exacts, car cela améliorerait la prévisibilité des décaissements des fonds finançant l'AT au titre du FFATPO.

L'introduction de dates butoirs pourrait contribuer à optimiser l'utilisation des fonds du FFATPO.

Dans certains cas, des opérations d'AT ont été approuvées prématurément afin de garantir leur financement. Dans d'autres, le démarrage d'opérations d'AT a été retardé. L'introduction de dates butoirs entre l'approbation de l'opération d'AT et le début de la phase de passation de marchés ou une nouvelle soumission de l'opération d'AT pour approbation après l'expiration d'une période convenue au préalable faciliterait, le cas échéant, la réaffectation des fonds inutilisés.

La responsabilité, au sein de la Banque, de la mise en œuvre des opérations d'AT du titre du FFATPO devrait être clarifiée.

Les opérations d'AT au titre du FFATPO sont mises en œuvre dans des environnements complexes (par exemple, instabilité politique et institutionnelle, capacités insuffisantes, problèmes de gouvernance et de gestion). Bien que les opérations d'AT visent souvent à atténuer ces contraintes, les prestataires de services ne peuvent pas traiter toutes les difficultés et, surtout, ces dernières ont également une incidence sur la fourniture de l'AT. Un engagement étroit et constant des services de la BEI est donc essentiel à la bonne mise en œuvre des opérations d'AT. Si, en principe, un membre du personnel de la BEI est nommé responsable d'une opération d'AT donnée, cette personne n'est pas toujours clairement identifiable au sein de la Banque et pour les prestataires de services d'AT. Cela pèse sur la capacité de la BEI à surmonter rapidement les obstacles lorsqu'ils surviennent et à faire avancer les opérations d'AT.

L'évaluation recommande que :

- la BEI propose au Comité des donateurs de mettre en place des incitations à l'utilisation en temps utile des fonds destinés à l'AT. Cela pourrait passer par l'introduction de dates butoirs ou l'obligation de soumettre à nouveau une AT pour approbation si elle n'a pas été engagée dans un délai préalablement fixé ;

- la BEI veille à ce que des délais d'AT plus réalistes soient fixés dans les termes de référence et les contrats des prestataires de services afin de refléter l'environnement complexe dans lequel l'AT est mise en œuvre ;
- la BEI précise lequel de ses services est responsable de la bonne mise en œuvre des opérations d'AT relevant du FFATPO et de coordonner le soutien fourni par différents services internes et indique clairement aux prestataires de services d'AT qui est leur interlocuteur principal.

Réponse de la direction : recommandation acceptée

La mise en œuvre des opérations d'AT et des projets de la BEI est influencée par des facteurs externes qui échappent souvent au contrôle de la Banque, tels qu'une situation économique ou politique difficile. Les mesures d'atténuation suivantes seront proposées au Comité des donateurs du FFATPO :

1. **Délais de mise en œuvre** : la rubrique concernant le calendrier des propositions de financement du FFATPO soumises au Comité des donateurs inclura un tableau détaillé présentant des estimations du temps nécessaire à chaque phase de l'AT, à savoir la passation de marchés, la négociation et la signature du contrat, la mise en œuvre de la mission, etc. Les propositions de financement comprendront également une rubrique consacrée à l'évaluation des risques dans laquelle l'équipe de projet de la BEI énumérera les facteurs de risque susceptibles d'entraver la mise en œuvre de l'AT, afin de donner aux donateurs du FFATPO une vue complète de l'environnement opérationnel dans le ou les pays dans lesquels l'AT sera fournie. Cette analyse des risques sera complétée par des propositions de mesures d'atténuation.
2. **Gestion du temps concernant l'AT** : des informations sur toutes les opérations d'AT retardées de plus de neuf mois par rapport aux délais de mise en œuvre devront être présentées au Comité des donateurs au côté des mesures d'atténuation proposées pour chaque opération. Il convient de noter que, dans de nombreux cas, même lorsque des retards surviennent, les discussions avec les bénéficiaires sont généralement avancées et que des engagements fermes à les soutenir sont susceptibles d'avoir été pris, ce qui rend difficile de proposer un retrait de ces opérations ou une annulation de l'AT. Les termes de référence devraient être intégrés dans le processus de validation mené dans ASApp, étant donné que cela garantirait l'approbation de la direction et donc l'examen d'un document clé définissant les conditions de toute mission d'AT.
3. **Suivi de l'AT** : dans chaque questionnaire relatif à la réserve d'opérations élaboré par l'équipe chargée du projet avant la soumission de la proposition de financement au Comité des donateurs du FFATPO, l'agent de la BEI responsable de la mise en œuvre de l'AT devra être indiqué. Ces informations seront consignées dans l'application ASApp et devront être mises à jour par la division qui a demandé le financement à chaque fois en cas de transfert de l'AT à un autre agent de la BEI au sein de la même équipe ou à une autre équipe.

CONCLUSIONS

- 1. Le FFATPO a été créé pour soutenir l'essor de l'activité de prêt de la BEI dans les pays du Partenariat oriental.** Les capacités limitées associées au manque d'expérience des promoteurs en matière de collaboration avec des IFI entravent le montage et la mise en œuvre d'opérations de prêt dans la région. Le FFATPO permet à la BEI, dont les ressources d'aides non remboursables internes destinées à l'AT sont limitées, de mobiliser l'AT pour remédier à certaines de ces limites.
- 2. Le FFATPO est un instrument important pour la Banque, qui a besoin d'une source de financement flexible pour mobiliser des subventions d'AT à l'appui de ses opérations de prêt dans les pays du Partenariat oriental.** En tant que fonds fiduciaire destiné spécifiquement à la BEI et doté d'un mandat large, le FFATPO permet à la Banque de répondre rapidement et avec souplesse aux besoins en matière d'AT. Conformément à ses principes directeurs, le fonds fiduciaire repose sur des procédures simples et courtes. Il permet également à la BEI de financer un large éventail d'activités dans divers secteurs. En tant que tel, il s'agit d'un instrument plus souple que des dispositifs externes tels que la plateforme d'investissement pour le voisinage (PIV).
- 3. Toutefois, sa dotation modeste ne lui permet de financer qu'un nombre limité d'opérations d'AT d'envergure relativement réduite.** Entre 2007 et 2020¹⁰, la BEI a fourni 93 millions d'EUR d'AT dans les pays du Partenariat oriental, dont 38 % au titre du FFATPO et 60 % au titre de la PIV. Bien que le fonds fiduciaire soit une source importante d'AT pour la BEI dans la région, sa dotation limitée ne lui a permis de financer qu'environ quatre opérations d'AT par an, pour un montant moyen de 1 million d'EUR (contre 1,6 million d'EUR pour la PIV). En outre, alors que le montant cumulé des prêts de la BEI en faveur de la région s'est envolé, passant de 230 millions d'EUR en 2007 à 9,336 milliards d'EUR en 2019, les contributions au FFATPO ont marqué le pas, surtout depuis 2016.
- 4. Les donateurs se sont dits préoccupés par les performances du fonds fiduciaire.** Le FFATPO est utilisé avec souplesse pour soutenir l'activité de prêt de la BEI, conformément à ses principes directeurs. Cette approche pragmatique s'est traduite par une allocation peu systématique des ressources du FFATPO. Étant donné que les rapports de performance à propos des opérations d'AT sont peu détaillés, la configuration actuelle entraîne en fin de compte un manque de clarté quant à la manière dont les ressources du FFATPO sont affectées à différentes opérations d'AT et à ce qu'elles permettent d'accomplir. En outre, la mise en œuvre des opérations d'AT relevant du FFATPO dure presque systématiquement plus longtemps que prévu. Sur les 16 opérations d'AT achevées, une seule a été menée à bien dans le délai initialement prévu.
- 5. Cette situation reflète en partie un décalage entre les donateurs et la Banque.** Les services de la BEI s'appuient sur le fonds fiduciaire pour soutenir les activités de prêt de la Banque et ont donc tendance à se concentrer sur les produits générés par les opérations d'AT (études de faisabilité, dossiers d'appel d'offres, soutien à l'URP, par exemple). Les donateurs souhaiteraient que l'accent soit davantage mis sur les réalisations des opérations d'AT (transfert de connaissances, par exemple), ce que la Banque ne consigne pas et dont elle ne rend pas compte avec précision.
- 6. Toutefois, le fonds fiduciaire s'est révélé être un outil précieux pour aider à surmonter les contraintes de capacité dans les pays du Partenariat oriental.** Il a apporté un soutien dans toute la région, et ce à toutes les étapes du cycle de vie des prêts. Les opérations d'AT, conformément aux termes de référence soumis au Comité des donateurs, cernent avec précision les besoins et sont bien conçues, bien que trop optimistes en ce qui concerne les délais de mise en œuvre.
- 7. Les opérations d'AT au titre du FFATPO ont contribué à la sélection et à la préparation d'opérations de prêt en allégeant les contraintes techniques et financières, même si elles ne se sont pas toujours traduites par un nouveau prêt.** Les études de faisabilité ont contribué aux instructions financières et économiques et à la conception des projets. L'AT financée par le FFATPO a permis de mobiliser un savoir-faire international lors de la sélection et de la préparation des projets. Toutefois, les résultats sur le plan de la génération de nouvelles opérations de prêt de la BEI ont été mitigés pour diverses raisons, dont certaines échappaient au contrôle de la Banque.

¹⁰ Sur la base de données d'ASApp au 24 septembre 2020.

- 8. L'AT au titre du FFATPO a également contribué à faire avancer des projets dans des environnements difficiles et a assuré le respect des normes et exigences de l'UE à toutes les étapes du cycle des prêts.** Les opérations d'AT ont apporté un soutien aux URP pour la gestion de projets, en particulier pour la passation de marchés et la supervision des travaux. Dans plusieurs cas, les prestataires de services d'AT sont intervenus alors que les URP étaient insuffisamment impliquées ou affaiblies par une forte rotation du personnel. Parfois, les opérations d'AT ont compensé la présence limitée de la BEI dans le pays en venant la soutenir, permettant ainsi d'élargir son champ d'influence et de renforcer le dialogue avec les autorités bénéficiaires. Elles ne peuvent toutefois pas lever tous les obstacles entravant le montage ou la mise en œuvre de projets.
- 9. La contribution des opérations d'AT au renforcement des capacités a généralement été limitée.** Bien que le renforcement des capacités soit parfois prévu dans les termes de référence de l'AT, l'accent est mis sur les priorités opérationnelles, étant donné que les opérations d'AT visent avant tout à combler des déficiences techniques ou en matière de gestion de projets qui entravent le processus d'octroi de prêt. La forte rotation du personnel du côté des promoteurs représente un autre défi qui empêche le transfert de connaissances et de savoir-faire.
- 10. L'évaluation a permis de constater certaines lacunes dans le cadre opérationnel du fonds fiduciaire.** Malgré un processus rapide de sélection et d'approbation, les opérations d'AT mettent parfois du temps à démarrer et ne sont pas toujours bien synchronisées avec le processus d'octroi de prêt qu'elles soutiennent. En outre, une fois qu'une AT a été lancée, il est souvent difficile pour la Banque de suivre de près sa mise en œuvre. Divers services participent aux opérations d'AT, ce qui nécessite une coordination et un suivi constants. En principe, un membre du personnel de la BEI est chargé de coordonner la mise en œuvre de l'AT. Toutefois, l'évaluation constate un manque de clarté, au sein de la Banque et pour les prestataires de services d'AT, quant à savoir qui, à la BEI, est responsable des opérations d'AT. En outre, les ressources et le temps étant limités, les services de la BEI accordent généralement la priorité aux autres activités de prêt (par exemple à la constitution du portefeuille de prêts) plutôt qu'à la mise en œuvre des opérations d'AT en cours. La BEI pourrait également faire un meilleur usage de ses bureaux de représentation, notamment pour surmonter les obstacles d'ordre institutionnel lorsqu'il en existe. Dans l'ensemble, ces facteurs contribuent à affaiblir la capacité de la Banque à résoudre les problèmes de mise en œuvre, le cas échéant.
- 11. Dix ans après la création du FFATPO, la priorité est donc de réaffirmer ou de réviser son rôle et ses objectifs afin de garantir que les attentes des parties prenantes concordent.** L'élaboration d'un cadre de résultats garantirait en outre que ces attentes sont réalistes et reflètent plus précisément la manière dont l'AT peut contribuer aux opérations de prêt de la BEI dans les pays du Partenariat oriental.

À propos de la division Évaluation

La division Evaluation procède à des évaluations indépendantes des activités du Groupe BEI (banque européenne d'investissement). Elle évalue la pertinence et la performance de ces activités en fonction de leurs objectifs et du contexte changeant dans lequel elles sont conduites. Elle aide aussi le Groupe BEI à tirer des enseignements sur la manière dont il peut améliorer continuellement son travail, et contribue ainsi à la culture d'apprentissage et à une prise de décision fondée sur des données probantes.

Les rapports d'évaluation sont disponibles sur le site internet de la banque européenne d'investissement :

<http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/ex-post-evaluations/index.htm>

ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

Évaluation du Fonds fiduciaire d'assistance technique en faveur des pays du Partenariat oriental (2010-2019)

Mars 2021

Résumé



Banque
européenne
d'investissement

La banque de l'UE



OPERATIONS
EVALUATION

Banque européenne d'investissement
98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg
+352 4379-22000
www.eib.org – info@eib.org

Évaluation des opérations
Evaluation@bei.org
www.bei.org/evaluation