Juillet 2009

Évaluation des opérations • Évaluation des opérations • Évaluation des opérations • Évaluation des opérations • Évaluation des opérations

Rapport de synthèse

Évaluation des opérations financées par la BEI en Amérique latine et en Asie entre 2000 et 2008

BEI Évaluation des opérations
Max Jensen (Chef d'équipe)
Werner Schmidt
Gavin Dunnett
Monicá Lledó
Deirdre Gloster
Alexandre Berger

COWI A/S

Alain Sève
Chef de la division Évaluation des opérations

Juillet 2009
(Edité mars 2019)

La BEI a l'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

Résumé analytique **1**

1. Introduction et présentation du portefeuille **6**

2. Politiques et stratégies - Pertinence **8**

2.1. Objectifs de l'UE et de la BEI 8

2.2. Objectifs des mandats et des pays 9

3. Performances des projets d'investissement **10**

3.1. Efficacité 10

3.1.1. Efficacité de la mise en œuvre 10

3.1.2. Efficacité opérationnelle 12

3.2. Efficience 13

3.2.1. Aspects liés au marché et à la demande 13

3.2.2. Exploitation, tarifs, prix et coûts d'exploitation 13

3.2.3. Impact économique et financier 13

3.3. Performances environnementales et sociales 14

3.4. Viabilité à long terme 15

3.4.1. Viabilité matérielle et opérationnelle 15

3.4.2. Viabilité financière 15

4. Performances de l'opération d'intermédiation financière **17**

4.1. Performances du prêt global : efficacité 17

4.2. Performances de l'intermédiaire financier : efficience 18

4.3. IF – Performances environnementales et sociales 18

4.4. IF – Viabilité à long terme 19

5. Résultats des six projets évalués **20**

6. Contribution de la BEI **21**

6.1. Contribution financière 21

6.2. Autres contributions 22

7. Gestion du cycle des projets par la BEI **23**

7.1. Identification et pré-instruction des projets 23

7.2. Instruction 23

7.3. Mise en œuvre des projets et dispositifs de financement 24

7.4. Suivi 25

7.5. Coordination et coopération avec d'autres institutions financières 25

Annexe 1 Processus et critères d'évaluation **26**

LISTE DES TERMES ET ABRÉVIATIONS UTILISÉS

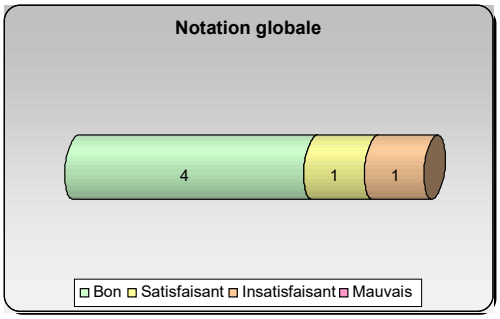
ALA	Asie et Amérique latine
BEI	Banque européenne d'investissement
BF	Bénéficiaire final (lignes de crédit)
BNDES	Banque nationale de développement économique et social du Brésil ; société publique fédérale rattachée au ministère du développement, de l'industrie et du commerce extérieur.
Description technique	Définition du projet élaborée par la Direction des projets pour servir de base à l'accord de prêt.
Direction des projets	Service de la BEI responsable de l'analyse technique et économique ex ante des projets et du suivi concret de leur exécution et de leur achèvement.
Emprunteur	Entité juridique avec laquelle la BEI signe un accord de prêt.
ESIAF	Cadre d'évaluation des incidences économiques et sociales.
EV	Division Évaluation des opérations (ex post) de la BEI
GED	Gestion électronique des documents (système de gestion des documents et d'archivage)
IED	Investissement étranger direct
IF	Intermédiaire financier (prêts globaux)
IFI	Institution financière internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Ops-B	Direction des financements en dehors de l'Union européenne et des pays candidats (BEI)
Point de base	Un centième de 1 pour cent
Projet	Investissement clairement défini concernant en général des actifs matériels, par exemple un tronçon de route déterminé, un pont, etc.
Promoteur	En principe, il s'agit de l'entité responsable de l'identification et de l'élaboration d'un projet. Le promoteur peut aussi être responsable de l'exploitation ou de l'exécution du projet.
Projets en attente	(ou réserve de projets) Projets portés à l'attention de la BEI mais pas encore approuvés par le Comité de direction, ou approuvés mais pas encore signés.
RBS	Royal Bank of Scotland
RFT	Rapport de fin de travaux
UE	Union européenne

Résumé analytique

Au début de l'année 1993, le Conseil de l'Union européenne a mandaté la BEI pour financer des projets d'intérêt mutuel dans les pays d'Amérique latine et d'Asie (ALA). Ce mandat initial a été renouvelé et prolongé à plusieurs reprises. Dans le cadre du mandat 2000-2006 (ALA III) accordé par le Conseil de l'UE en décembre 1999, la BEI a été autorisée à prêter jusqu'à 2 480 millions d'EUR pour le financement d'opérations qui soutiennent les stratégies de coopération de l'UE et complètent les autres programmes et instruments de la politique européenne de coopération et de développement dans ces pays. Durant la période considérée, la Banque a pu soutenir des projets dans les 28 pays qui avaient passé des accords-cadres avec elle (16 pays d'Amérique latine et 12 pays d'Asie). L'examen du portefeuille des financements accordés par la BEI dans les pays de la région jusqu'à fin 2008 fait l'objet d'un rapport séparé. Le mandat ALA IV (2007-2013) prévoit des critères d'admissibilité moins stricts pour l'accès aux financements de la BEI.

Le présent document comprend une évaluation approfondie de six opérations aujourd'hui achevées, qui ont été financées par la BEI au titre du mandat ALA III jusqu'en janvier 2007[1]. Ce mandat a permis à la Banque d'être présente dans 35 pays ayant signé des accords de coopération avec l'UE.

Les principales conclusions des évaluations approfondies sont les suivantes :



- tous les projets, sauf un, ont été jugés satisfaisants ou bons. Aucun n'a été jugé globalement mauvais et aucun n'a reçu la note « mauvais » pour l'un quelconque des critères d'évaluation. Un prêt global a été jugé insatisfaisant, globalement et pour trois des critères d'évaluation considérés. Dans l'ensemble, les notes semblent montrer que les projets soutenus par la Banque dans les pays ALA ont été performants.
- L'immense majorité des projets d'investissement ont atteint leurs objectifs. Ces résultats dépassent la simple mise en œuvre matérielle et incluent la réalisation d'objectifs de plus haut niveau (amélioration de la situation environnementale et de la sécurité, réduction des pertes de réseau et satisfaction de la demande croissante, promotion de la libéralisation et des investissements étrangers directs de l'UE). En outre, l'évaluation a mis en évidence que ces objectifs ont été atteints dans l'ensemble avec efficience, par des promoteurs privés compétents dans leurs domaines respectifs.
- Les effets de la crise économique sur les projets du secteur privé sont considérés comme limités ; la récession aura effectivement une incidence sur la demande mais les projets sont bien positionnés sur leur marché, avec des coûts de production leur conférant un certain avantage sur la concurrence.
- L'une des observations essentielles concerne les résultats obtenus dans le domaine social et sur le plan de l'environnement ; dans l'écrasante majorité des cas, des mesures appropriées ont été prises afin de réduire au minimum, d'atténuer ou de compenser d'éventuels impacts négatifs. Cela témoigne de la valeur ajoutée apportée par les grandes entreprises de l'UE, qui mettent en œuvre les meilleures pratiques y compris à l'extérieur de l'Union. Pour les collectivités locales concernées, les bonnes performances environnementales et sociales des projets sont devenues des références dans leur secteur.
- Les résultats de l'opération d'intermédiation financière sont assez négatifs. Cependant, la taille de l'échantillon étant très limitée (un seul projet), il ne peut pas être considéré comme représentatif des opérations de la Banque dans la région et dans le secteur concerné.

[1] Au total, EV a évalué environ 32 % du portefeuille de projets pouvant être évalués dans la région, y compris les rapports précédemment établis (voir point 1, Introduction).

- La contribution de la BEI a été de nature essentiellement financière, avec l'octroi de prêts de longue durée assortis de différés de remboursement, mais aussi des taux d'intérêt peu élevés et un partage des risques. Les autres contributions (non financières) ont été, dans la plupart des cas, peu importantes et se sont limitées au rôle de catalyseur et à l'effet de signal liés à la présence de la Banque.
- Tous les projets ayant fait l'objet d'une évaluation ont été considérés comme satisfaisants ou bons au regard du critère de gestion du cycle des projets, bien que la nécessité d'un suivi renforcé (rapports de suivi périodiques) ait été mise en évidence. La Banque a entretenu de bonnes relations avec la majorité des clients, que ce soit dans les pays concernés ou lors d'opérations réalisées en Europe. Toutefois, plusieurs promoteurs ont dit souhaiter davantage de clarté et d'informations concernant l'approbation des prêts pendant la phase d'instruction initiale et le processus de décision, qui leur ont paru plus longs que ceux des banques commerciales.

Tableau des recommandations

	Observations et recommandations	Réponse des directions opérationnelles
Le présent rapport fait partie d'une série de trois rapports régionaux couvrant les mandats extérieurs de la Banque. Lorsque des problèmes identiques sont identifiés dans plus d'une région, les recommandations correspondantes ne sont pas répétées (simple renvoi au rapport concerné).		
	Produits financiers	
1	**<u>Monnaies</u> :** <u>Observation</u> : la Banque n'a encore jamais été en mesure de proposer des financements en monnaie locale dans les pays ALA, ce qui est qualifié de problème et de contrainte par plusieurs promoteurs et limite l'activité de prêt de la BEI dans ces pays au même titre que ses exigences strictes en matière de sûretés. Pour les projets dont les principales recettes et dépenses sont libellées en monnaie locale, les financements dans une monnaie étrangère exposent les emprunteurs à des risques de change non négligeables si aucune mesure d'atténuation n'est prévue. **<u>Recommandation</u> :** **Les financements en monnaie locale constituent un phénomène assez récent dans de nombreux pays en développement et pourraient être envisagés dans les grandes économies et les pays ALA où la BEI intervient (Brésil, Chine, Mexique, etc.), en fonction des besoins des emprunteurs potentiels et des conditions du marché. EV préconise que les services de la Banque étudient cette possibilité plus avant.**	Recommandation acceptée. Proposer des financements en monnaie locale dans un certain nombre d'économies ALA permettrait certainement à la Banque d'augmenter la valeur ajoutée apportée aux emprunteurs et de conserver sa compétitivité structurelle vis-à-vis de certaines autres IFI et sur plusieurs marchés (Mexique, Brésil, etc.) où les recettes générées par les projets d'infrastructure sont libellées en monnaie locale. Ces dernières années, nos services ont étudié à plusieurs reprises la possibilité de proposer des prêts libellés en monnaie locale à des emprunteurs du secteur privé, mais ces tentatives n'ont jamais abouti. En l'absence de trésorerie en monnaie locale, les produits financiers proposés par la Banque ne sont généralement pas compétitifs du point de vue des emprunteurs ALA. D'autres aspects sont à examiner, comme les obstacles juridiques, réglementaires et administratifs, ainsi que, parfois, la profondeur insuffisante du marché obligataire local. Les services opérationnels continueront d'étudier avec la direction des finances toutes les pistes envisageables pour répondre à la demande de financements en monnaie locale.

	Gestion du cycle du projet	
2	**<u>Négociation - Langues</u>** <u>Observation</u> : il convient de se pencher sur la question de la langue de rédaction des documents administratifs et juridiques que l'emprunteur hors UE est contractuellement tenu de transmettre à la Banque. S'agissant des opérations réalisées à l'extérieur de l'UE, il est donc suggéré de prévoir que toutes les informations à fournir pendant le cycle d'un projet seront dans la même langue que celle du contrat de financement (ou toute autre langue de travail de la BEI). **<u>Recommandation</u> :** **En Amérique latine, certains promoteurs ont indiqué que leur travail serait grandement facilité si les contrats de financement pouvaient être rédigés dans l'une des deux langues européennes parlées dans la région, comme c'est le cas pour les opérations signées dans l'UE (en l'occurrence l'espagnol et le portugais).**	Recommandation acceptée. Les directions opérationnelles continueront de répercuter les demandes des clients à la direction des affaires juridiques et à augmenter autant que possible le nombre de collaborateurs possédant les compétences linguistiques voulues.
3	**<u>Suivi</u> :** <u>Observation</u> : il n'a pas été facile d'avoir une vue d'ensemble de l'avancement des projets et des principaux événements ponctuant leur réalisation. Les différents départements de la Banque rédigent de temps à autre, chacun de leur côté, des notes sur l'avancement des projets, qui sont rarement archivées systématiquement. Une grande partie du travail de suivi n'est donc pas enregistrée ; l'établissement périodique de rapports de suivi conjoints permettrait d'avoir une vision d'ensemble des projets et faciliterait la délégation des tâches ainsi que la transmission des dossiers de projets. **<u>Recommandation</u> :** **Pour les projets complexes nécessitant un suivi particulièrement étroit, EV recommande qu'un rapport périodique de suivi soit établi conjointement par les départements concernés au sein des directions opérationnelles et de la direction des projets.** *Voir la recommandation n° 3 dans le rapport de synthèse « Évaluation des opérations financées par la BEI dans les pays voisins et partenaires entre 2000 et 2008 ».*	Les directions opérationnelles sont conscientes de l'intérêt qu'il y a à établir des rapports périodiques et conjoints. Pour une réponse plus détaillée, voir le rapport mentionné ci-contre.

4	**<u>Performances environnementales et sociales</u> :** <u>Observation</u> : les opérations signées dans des pays que la Banque connaît peu, en particulier des pays en développement, comportent de nombreux écueils possibles en raison de l'évolution des cadres juridiques et techniques. Il faut beaucoup de temps et de connaissances techniques pour évaluer toutes les conséquences que peuvent avoir sur un projet certaines procédures environnementales et sociales auxquelles la Banque accorde de plus en plus d'importance. **<u>Recommandation</u> :** **Eu égard à la nouvelle déclaration** de politique environnementale et sociale **de la BEI, il conviendrait de réviser les lignes directrices correspondantes de l'ESIAF.** *Voir la recommandation n° 5 du rapport de synthèse « Évaluation des opérations financées par la BEI dans les pays voisins et partenaires entre 2000 et 2008 ».*	Pour connaître la réponse des directions opérationnelles, prière de consulter le rapport mentionné ci-contre.

1. Introduction et présentation du portefeuille

Contexte

L'annexe II de la décision 633/2009/CE du Parlement européen et du Conseil (accordant une garantie communautaire à la BEI) définit dans ses grandes lignes l'examen à mi-parcours des mandats extérieurs de la BEI, lequel doit être achevé le 30 avril 2010 au plus tard (article 9 de la décision du Conseil).

Deux principales séries de tâches sont prévues :

- une évaluation des activités de financement extérieures de la BEI, partiellement menée en collaboration avec les services de la BEI et de la Commission chargés de l'évaluation ;
- une évaluation de l'incidence plus générale des opérations de prêt extérieures de la BEI sur l'interaction avec les autres institutions financières internationales (IFI) et les autres sources de financement.

Le présent rapport, qui constitue l'un des volets de la contribution de la division Évaluation des opérations (EV) à l'examen à mi-parcours des mandats extérieurs de la BEI, doit être lu en liaison avec le document intitulé « Examen du portefeuille et de la stratégie. Les activités de la BEI dans les "pays partenaires 2007" de 2000 à 2008 ». Deux autres rapports d'évaluation sont également disponibles ; il s'agit de « Évaluation des opérations financées par la BEI dans les pays candidats et candidats potentiels entre 2000 et 2008 » et de « Évaluation des opérations financées par la BEI dans les pays voisins et les pays partenaires entre 2000 et 2008 ».

Approche et méthodologie

La présente évaluation porte sur les mandats de la BEI en Asie et en Amérique latine[2]. On trouvera par ailleurs un tour d'horizon complet de toutes les opérations financées au titre de ce mandat dans le rapport sur l'examen du portefeuille.

Approche
La comparaison entre les résultats ex post et les attentes et les objectifs formulés au moment de l'instruction est la pierre angulaire de l'évaluation des opérations ; ce travail a été effectué en interne par le personnel d'EV, mais aussi par des consultants externes (le bureau d'études COWI A/S pour les projets menés dans le secteur de l'énergie et le consultant Noel S. Gamo pour la ligne de crédit).

Conformément aux procédures d'évaluation en vigueur à la Banque, les projets individuels ont été notés sur une échelle à quatre niveaux : « bon », « satisfaisant », « insatisfaisant » et « mauvais »[3]. Chaque opération est évaluée au regard des quatre critères établis par le Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE) : pertinence, efficacité, efficience et viabilité à long terme. Une note spéciale est par ailleurs attribuée pour les performances environnementales et sociales. L'une des particularités méthodologiques de cette évaluation est l'application du Cadre d'évaluation des incidences économiques et sociales (ESIAF) dans une perspective ex post.

La contribution financière de la BEI s'estime au regard des besoins financiers des bénéficiaires, tandis que les contributions non financières sont évaluées en tenant compte des transferts de compétences, de l'assistance technique et de toute autre forme de soutien. La coopération avec la Commission européenne et, le cas échéant, avec d'autres IFI fait également l'objet d'une évaluation, de même que la gestion du cycle des projets par la Banque.

---

[2] Les opérations de la BEI couvertes par les mandats ALA ont été évaluées précédemment : le rapport intitulé « Évaluation des projets financés par la BEI au titre des mandats en Asie et en Amérique latine (ALA) », publié en janvier 2004, est disponible sur le site Web de la BEI (http://www.bei.org/projects/evaluation).

[3] Les notes évaluant la contribution de la BEI correspondent aux appréciations suivantes : « élevée », « significative », « modérée » et « faible ».

Processus de sélection des opérations individuelles - méthodologie

- Mandats et mécanismes : les opérations retenues couvrent toute la gamme des mandats et des mécanismes, afin que l'évaluation soit cohérente et porte sur l'ensemble des types de financement proposés par la Banque.
- En principe, l'évaluation approfondie d'une opération individuelle doit avoir lieu entre un an et deux ans après l'achèvement des projets.
- S'appuyant sur son expérience, EV a proposé les règles suivantes pour définir les opérations pouvant faire l'objet d'une évaluation :
  - Opérations entièrement décaissées :
    - ✓ investissements directs : en principe, les rapports de fin de travaux (RFT) devaient être disponibles (au plus tard à la fin de 2009) et la phase d'exploitation devait avoir débuté depuis au moins un an ;
    - ✓ Lignes de crédit : entièrement décaissées depuis plus de six mois.
  - Opérations partiellement décaissées : prêts-cadres et prêts-programmes. Pour ces opérations servant à financer plusieurs investissements, l'évaluation peut intervenir dès que 50 % des sous-projets sont terminés.
- La sélection définitive a été effectuée de manière aléatoire mais des critères préalables ont été introduits :
  - tous les secteurs doivent être représentés ;
  - l'échantillon retenu doit représenter un nombre minimum de pays ;
  - tous les types de produits financiers doivent être représentés (avec ou sans partage des risques, par exemple) ;
  - l'échantillon doit également comprendre des opérations déjà évaluées par le passé (« Évaluation des projets financés par la BEI au titre des mandats en Asie et en Amérique latine », janvier 2004).

Comme les projets retenus doivent être arrivés à maturité, les évaluations approfondies portent sur des opérations financées au titre des mandats 2000-2006.

En comptant les cinq projets déjà évalués (« Évaluation des projets financés par la BEI au titre des mandats en Asie et en Amérique latine », janvier 2004), l'ensemble des projets évalués pour la région ALA représente environ 32 % du portefeuille des projets susceptibles de l'être.

Les projets sélectionnés ont été soumis à une analyse détaillée complétée par des visites sur le terrain. Chaque projet a donné lieu à un rapport d'évaluation qui a été examiné avec le personnel opérationnel concerné, et les principales conclusions ont été soumises aux promoteurs des projets pour recueillir leurs observations. Selon l'usage, ces rapports contenant des informations à caractère confidentiel, seules certaines personnes sont autorisées à les consulter.

Le tableau ci-dessous récapitule les principales caractéristiques des projets sélectionnés, tous financés au titre du mandat :

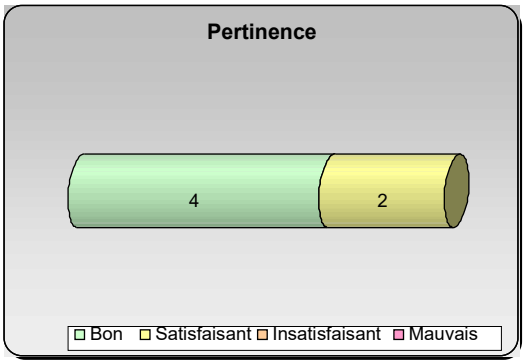
N°	Pays	Secteur	Date de signature	Montants signés (millions d'EUR)	Date du RFT
1	Pakistan	Secteur privé	2006	35	2007
2	Viêtnam	Secteur privé	2006	38	2008
3	Philippines	Ligne de crédit	2004	40,6	s. o.
4	Brésil	Secteur privé	2003	45	2007
5	Brésil	Secteur privé	2003	34,2	2005
6	Pérou	Secteur privé	2006	40	2009
P	Chine	Secteur public	2001	56,2	2007

Le projet relevant du secteur public chinois (projet P) a fait l'objet d'un examen sur dossier pour permettre une comparaison avec les projets du secteur privé, le cas échéant. Ce projet n'ayant pas été évalué de manière approfondie, il n'a pas été noté.

Synthèse : le présent rapport d'évaluation est une synthèse des résultats obtenus à l'issue des évaluations individuelles.

2. Politiques et stratégies - Pertinence

***LA PERTINENCE** est la mesure dans laquelle les objectifs d'un projet sont compatibles avec les politiques de l'UE, les décisions des gouverneurs de la BEI, les mandats et les objectifs des pays. Elle correspond donc au premier pilier du cadre de la valeur ajoutée de la BEI.*



Les six projets étaient conformes aux objectifs et aux priorités de l'UE et de la BEI, dont les grands axes sont exposés dans les décisions pertinentes du Conseil et les stratégies de la BEI. Ils étaient aussi en totale adéquation avec les objectifs respectifs de chacun des pays concernés, témoignant de la forte cohérence qui existe entre les opérations financées par la Banque et les politiques de l'Union européenne telles qu'elles sont transposées dans la stratégie de la BEI.

2.1. Objectifs de l'UE et de la BEI

La décision du Conseil de 1999 définit les conditions d'admissibilité à tous les mandats de prêt extérieurs bénéficiant d'une garantie communautaire pour la période 2000-2006 et précise les critères d'admissibilité par région, qui sont détaillés plus loin (section « Objectifs des mandats et des pays »).

Le cadre stratégique de l'action de la Commission en Asie découle de la Communication « Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie » émise en 2001 par la Commission, qui définit en ces termes les six objectifs de la coopération entre l'UE et l'Asie :

1. « contribuer à la paix et à la sécurité en Asie et dans le monde en nous engageant davantage auprès de la région ;
2. renforcer encore les échanges commerciaux et les flux d'investissement réciproques ;
3. encourager le développement des pays les moins prospères de la région en nous attaquant aux racines de la pauvreté ;
4. contribuer à la protection des droits de l'homme et à la diffusion de la démocratie, de la bonne gouvernance et de l'État de droit ;
5. conclure des alliances et des partenariats mondiaux avec les pays d'Asie pour nous permettre d'aborder ensemble les défis et les possibilités de la mondialisation et de renforcer nos efforts communs sur les questions d'environnement et de sécurité mondiales ;
6. favoriser une meilleure connaissance de l'Europe en Asie (et inversement). »

Les approches en matière de coopération et de politiques à mener avec les sous-régions et les pays asiatiques ont été formulées au travers d'une série d'autres communications sur l'Asie du Sud-Est, l'Inde et la Chine.

Les priorités d'action de l'UE à l'égard de l'Amérique latine ont été détaillées dans la communication de 2005 intitulée « Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine ». Dans ce document, la Commission avance une réponse et formule quelques propositions pour redynamiser le partenariat entre l'UE et l'Amérique latine :

1. « elle propose d'intensifier et de cibler le dialogue politique ;
2. elle souhaite créer un environnement propice aux échanges et aux investissements ;
3. elle entend soutenir les efforts des pays de la région pour contribuer à la stabilité et à la prospérité ;
4. elle propose de mieux coopérer et de mieux se comprendre. »

S'agissant du deuxième point, le document de stratégie précise qu'il existe encore un potentiel de croissance des investissements en Amérique latine, « surtout dans les secteurs stratégiques où l'excellence européenne a fait ses preuves : technologies de l'information et de la communication, industries aérospatiale et automobile, mécanique et métallurgie, énergie, environnement, infrastructures et transports. La présence d'entreprises européennes en Amérique latine est une source de croissance et d'emplois et elle peut contribuer à réduire les inégalités sociales. Elle favorise les transferts de savoir-faire et offre des débouchés aux entreprises locales (sous-traitance) ».

2.2. Objectifs des mandats et des pays

Les opérations de la Banque dans la région ALA s'inscrivent dans le cadre des différents mandats accordés à la BEI par le Conseil de l'Union européenne.

Révisées en 2004, les lignes directrices stratégiques et opérationnelles relatives aux prêts de la Banque relevant du mandat ALA 2000-2006 indiquaient clairement : *« Tous les projets financés au titre du mandat ALA devront présenter un intérêt significatif, clair et visible pour l'Europe ». « Par conséquent, le mandat ALA doit continuer à soutenir l'IED [investissement étranger direct] européen dans la région ALA ou, à défaut, des transferts de technologie et de savoir-faire de l'UE vers la région, en excluant toutefois les projets dont l'intérêt mutuel réside principalement dans un soutien aux exportations communautaires, afin d'éviter toute contradiction avec les règles de l'OCDE sur les crédits à l'exportation. »*

Prêts sur ressources propres		
Recours à la garantie communautaire		
Recours intégral	Partage des risques	Aucun recours
	1, 2, 3, 4, 5, 6	Aucun mécanisme avant 2007°

° Les opérations individuelles peuvent toujours être présentées pour un financement à titre exceptionnel en vertu de l'article 18 des statuts de la BEI

Sur la base de la définition de l'intérêt mutuel indiquée plus haut, nous avons constaté que toutes les opérations auxquelles des entreprises de l'UE participaient (six au total, dont un prêt global à une banque de l'UE) satisfaisaient au critère de l'intérêt mutuel, soutenaient la présence de l'UE dans la région ALA et étaient conformes aux objectifs de développement de nouvelles perspectives d'activité pour les entreprises européennes et de contribution à des priorités importantes dans les pays partenaires. En revanche, la pertinence de l'opération de prêt global au regard des objectifs de l'UE n'a pas été explicitement établie durant sa mise en œuvre, et son évaluation conclut que le principal objectif, à savoir fournir des financements à moyen et long terme à des projets de moyenne dimension présentant un intérêt pour l'UE et les Philippines, n'a été que partiellement atteint.

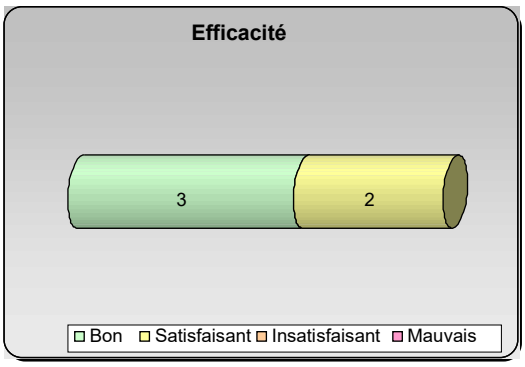
Les projets relevant du secteur privé, qui se rapportaient à des marchés concurrentiels, ont dans une large mesure contribué à satisfaire la nouvelle demande ou à intensifier la concurrence (nouveaux produits, baisse des importations, etc.). Pour chaque projet évalué, les objectifs stratégiques et les orientations sectorielles inscrits dans le mandat de la BEI étaient parfaitement conformes aux stratégies et aux objectifs nationaux et compatibles avec les orientations choisies par le pays pour son développement socioéconomique.

3. Performances des projets d'investissement

Les performances des projets, qui renvoient au deuxième pilier de la valeur ajoutée de la BEI, sont évaluées au moyen des trois critères d'évaluation fondamentaux, à savoir l'efficacité (3.1), l'efficience (3.2) et la viabilité à long terme (3. 4), qui sont notés individuellement dans la présente section. Au-delà de ces critères, EV met systématiquement en évidence les incidences environnementales et sociales des projets évalués grâce à des notes spécifiques (3.3), qui font partie intégrante de la performance globale des projets.

Bien que seulement cinq projets d'investissement (projets 1, 2, 4, 5 et 6) aient fait l'objet d'une évaluation approfondie, le projet en Chine (projet P) a été inclus dans l'analyse en tant qu'unique opération relevant du secteur public ; ses résultats matériels ont été présentés mais il n'a pas été noté.

3.1. Efficacité



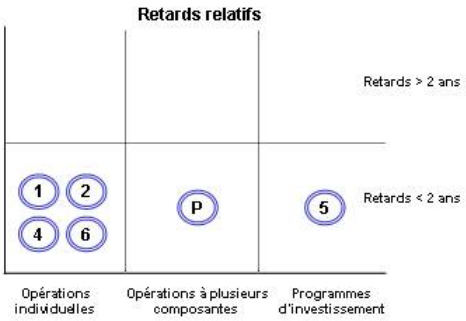
*L'**efficacité** d'un projet est la mesure dans laquelle ses objectifs ont été réalisés, ce qui est déterminé au regard des deux paramètres clés suivants :*
a) efficacité de la mise en œuvre : l'évaluation se fonde sur les informations présentées à la fin des travaux : conformité à la description technique, délais, passation des marchés, coûts et financement ; et
b) efficacité opérationnelle : gestion et organisation des opérations liées au projet et réalisation d'objectifs de plus haut niveau.
Le résultat est très positif, puisque tous les projets sont satisfaisants ou bons sur le plan de la réalisation des objectifs. Dans leur très grande majorité, ils ont été réalisés dans les règles de l'art et les éventuels dépassements de délais ou de coûts étaient souvent dus à des facteurs extérieurs.

Non seulement l'exécution matérielle de tous les projets considérés a été menée à bien, mais EV a également relevé un certain nombre d'éléments qui portent à croire que les objectifs opérationnels généraux de plus haut niveau ont été réalisés ou sont en passe de l'être, même s'il n'est pas toujours possible d'établir clairement un lien de cause à effet entre le projet et l'impact de plus haut niveau. On peut néanmoins citer, parmi les résultats positifs globaux, le soutien à la libéralisation, à la concurrence et à l'investissement étranger direct et l'amélioration de la situation environnementale et sociale.

3.1.1. Efficacité de la mise en œuvre

Mise en œuvre matérielle, délais et passation de marchés

Mise en œuvre matérielle : dans l'immense majorité des cas, les promoteurs du secteur privé ont géré les projets dans les règles de l'art et leur mise en œuvre a été satisfaisante, nonobstant quelques dépassements de délais et de coûts sans gravité (voir plus loin).



Délais : le graphique ci-contre permet de comparer les délais de réalisation effectifs et la durée des travaux telle qu'elle avait été estimée à l'instruction.
Deux projets relevant du secteur privé (projets 1 et 2) et un projet relevant du secteur public (projet P) ont accusé des retards relativement minimes et acceptables.

Pour le projet 2, une sous-composante sur cinq seulement a pris du retard, ce qui n'a pas trop affecté les performances globales du projet. Le retard en question était dû à une modification du schéma directeur de la ville entraînant des difficultés indépendantes de la volonté du promoteur sur le plan de la disponibilité des terrains et de l'obtention des autorisations nécessaires. Pour le projet 1, un calendrier plus réaliste que le calendrier initial a été établi lors de l'instruction du projet, sur les conseils de la Banque ; ces conseils se sont révélés judicieux si l'on en juge par les retards effectivement constatés. S'agissant du projet relevant du secteur public, son démarrage tardif a entraîné des dépassements de délais assez négligeables.

Passation des marchés : pour toutes les composantes financées par la BEI, les procédures étaient conformes aux règles et lignes directrices générales de la BEI en matière de passation de marchés.

Pour tous les projets relevant du secteur privé, les procédures de passation ont suivi les lignes directrices de la Banque pour les opérations relevant du secteur privé et se sont déroulées dans un cadre concurrentiel. En outre, les services de la Banque ont examiné les procédures concernées pour s'assurer qu'elles servaient au mieux les intérêts du projet.

Pour les projets relevant du secteur public, les procédures de passation avec publication dans la presse nationale et internationale et au Journal officiel de l'UE ont à l'évidence été facilitées par la présence sur place d'une autre IFI cofinançant le projet, dont les procédures de passation de marchés ont été suivies, conformément aux lignes directrices de la Banque.

Projet 1 . Le projet a pris environ 4 à 5 mois de retard, ce qui est acceptable compte tenu de sa complexité. Certains des problèmes évoqués par le promoteur pendant la phase de mise en œuvre étaient liés aux facteurs suivants :

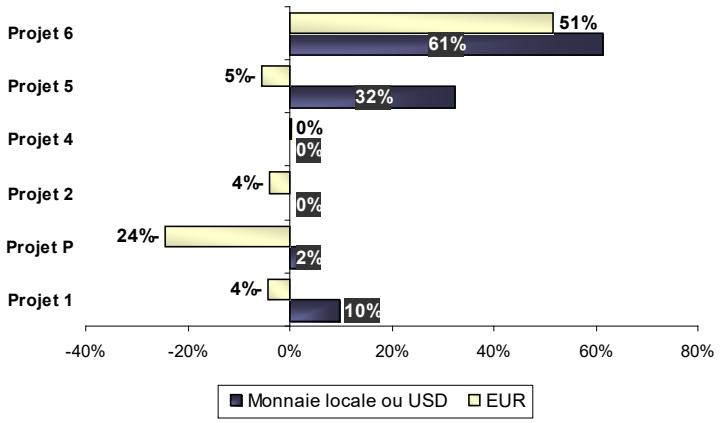
a) une part importante du matériel (environ 70 %) a été achetée et fabriquée sur place ; or, au départ, le savoir-faire était insuffisant au niveau local. En fait, il s'agissait du premier projet industriel de cette envergure à faire appel dans une large mesure à du matériel de fabrication locale ;
b) par manque de moyens, les entrepreneurs locaux n'ont pas été en mesure de livrer le matériel à temps ;
c) les fortes fluctuations des cours sur les marchés mondiaux n'ont pas facilité les achats de matériel lourd (en acier par exemple) ;
d) les études de génie civil et les plans des charpentes métalliques n'ont pas été prêtes à temps ;
e) les intempéries ont freiné les travaux de génie civil alors que le chantier battait son plein.

Il a été signalé que le nombre d'inspecteurs internationaux mandatés par le fournisseur pour assurer la meilleure qualité possible aux éléments de fabrication locale était insuffisant.

Coût et plan de financement des projets

Coût des projets : le graphique ci-dessous permet de comparer les coûts effectifs et les estimations initiales. À deux exceptions près, les dépassements sont considérés comme acceptables, puisqu'ils sont inférieurs à 20 %, que les montants soient exprimés en monnaie locale ou en euros. Dans le deuxième cas de figure, on constate même un coût inférieur au coût initial calculé ex ante pour la plupart des projets, ce qui s'explique par l'appréciation récente de la monnaie européenne vis-à-vis de la plupart des autres monnaies de l'échantillon d'opérations évaluées. La majoration la plus significative concerne le projet 6, qui a été achevé dans les délais prévus mais avec un dépassement par rapport au coût estimé initialement de 61 % en USD (51 % en EUR). L'écart est imputable à la nécessité de procéder à des investissements supplémentaires dans les réseaux. Dans le cadre du projet 5, la Banque soutenait un programme d'investissement destiné à rénover et transformer des infrastructures. Il était donc normal et admissible que certains écarts soient constatés. Le dépassement de coût a été en grande partie compensé par la dépréciation de la monnaie locale.

Dépassements de coûts



Financement des projets : sur ce plan, il ressort de l'évaluation ex post que, conformément aux lignes directrices de la BEI, les financements de la Banque n'ont quasiment jamais dépassé les limites en usage. Dans un cas seulement, sa quote-part a été supérieure à 30 %. Seul le projet 2 a donné lieu à un dépassement minime de la limite de prêt en usage, le projet ayant coûté finalement moins que ce qui avait été prévu à l'instruction.

3.1.2. Efficacité opérationnelle

Gestion et emploi

Gestion : dans leur très grande majorité, les projets sont exploités par des promoteurs privés compétents. La formation du personnel local fait partie intégrante de toutes les opérations : elle est assurée sur place au démarrage des projets, tandis que les cadres supérieurs bénéficient souvent d'une formation en Europe car toutes les opérations relevant du secteur privé bénéficient du soutien d'entreprises européennes. Toutes les installations visitées au cours de l'évaluation étaient bien conçues sur le plan technique, fonctionnelles et en bon état, et leur gestion a été jugée appropriée, témoignant de l'efficacité et de la maîtrise opérationnelle des promoteurs.

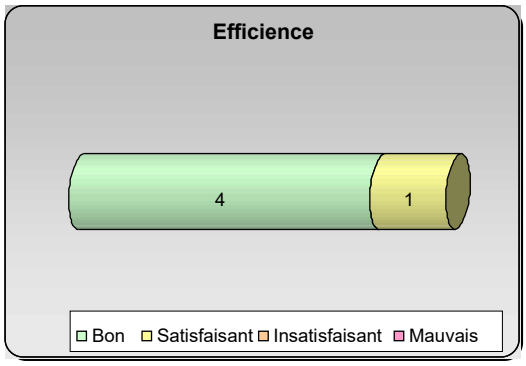
Emploi : pour trois des projets évalués, les effets directs et indirects sur l'emploi ont été particulièrement importants. Au total, les cinq projets relevant du secteur privé ont permis de créer plus de 3 000 emplois directs, et le nombre d'emplois indirects généré, qui n'a dans la plupart des cas pas été établi, est probablement supérieur. Il est difficile d'obtenir des chiffres exacts en ce qui concerne les créations d'emplois indirects ; en effet, il est peu fréquent que le promoteur les comptabilise et des études et analyses complémentaires seraient donc nécessaires.

Réalisation des objectifs

Pour évaluer l'efficacité, il faut également apprécier dans quelle mesure les objectifs spécifiques, mais aussi les objectifs de plus haut niveau, ont été atteints. Sur le plan matériel, les objectifs de tous les projets ont été en grande partie réalisés.

Évaluer la réalisation des objectifs de plus haut niveau est un exercice essentiellement qualitatif car aucun indicateur particulier n'a été fourni au moment de l'instruction et, compte tenu du caractère général de ces objectifs (diversification de l'économie, lutte contre la pauvreté, etc.), il serait difficile de dire dans quelle mesure ils ont été tenus.

3.2. Efficience



L'efficience est la mesure dans laquelle les avantages et les résultats d'un projet correspondent aux ressources et aux apports engagés. En l'espèce, l'évaluation de cette dimension a tenu compte des paramètres suivants : a) aspects liés au marché et à la demande, notamment utilisation de la capacité des infrastructures ou des projets financés, b) exploitation, tarifs, prix et coûts d'exploitation, prenant notamment en compte l'efficacité opérationnelle, le taux de recouvrement des coûts, etc., et c) impact financier et économique des projets. Selon la nature du projet, sa dimension et le secteur concerné, différents indicateurs peuvent être utilisés pour en évaluer l'efficience, notamment les taux de rentabilité économique et financière, l'analyse coûts-avantages, ainsi que les avantages socioéconomiques non quantifiés.

Tous les projets ont été jugés satisfaisants ou bons au regard du critère d'efficience. La bonne note attribuée à quatre des projets récompensait une efficacité opérationnelle remarquable et (ou) un taux élevé d'utilisation des actifs, avec des résultats conformes ou supérieurs aux attentes. D'après les évaluations, le taux de rentabilité économique ex post de la plupart des projets est bien supérieur à 10 %.

3.2.1. Aspects liés au marché et à la demande

Dans la majorité des cas, la progression de la demande a été correctement estimée ou légèrement sous-estimée, ce qui atteste d'une saine prudence bancaire. La demande a généralement été plus importante que prévu lorsque la conjoncture était favorable, mais la crise économique a pesé sur les ventes, qui ont ralenti l'an dernier. Jusqu'à présent, toutefois, les marchés d'Asie et d'Amérique latine semblent mieux résister que ceux des pays plus développés (Europe, États-Unis et Japon). Sur leurs marchés respectifs, les projets financés par la Banque ont obtenu de meilleurs résultats que les autres et ont su, dans la majorité des cas, s'adapter rapidement aux évolutions de la conjoncture.

3.2.2. Exploitation, tarifs, prix et coûts d'exploitation

Le volet « *Exploitation, prix, tarifs et coûts d'exploitation* » de l'évaluation a consisté à déterminer dans quelle mesure l'exploitation des projets achevés peut être considérée comme efficiente. En raison de la diversité des projets du point de vue de la nature de l'exploitant ou du promoteur (entité du secteur public ou du secteur privé) et du marché (réglementé ou non), différents indicateurs ont été pris en compte, notamment le taux de recouvrement des coûts, l'évolution des charges d'exploitation, ainsi que la composition et l'évolution des prix à la production ou des tarifs en vigueur, etc.

D'une façon générale, l'évaluation a mis en évidence que les projets étaient exploités et gérés avec professionnalisme, relevant dans la plupart des cas une amélioration de l'efficacité opérationnelle et de la gestion des coûts. Les opérations relevant du secteur privé donnent de très bons résultats et font preuve d'une efficacité opérationnelle remarquable qui s'appuie sur l'expérience très complète acquise grâce à des opérations comparables conduites ailleurs. La plupart des promoteurs ont appliqué des normes de contrôle de la qualité reconnues au niveau international et local (certification ISO 14001, par exemple).

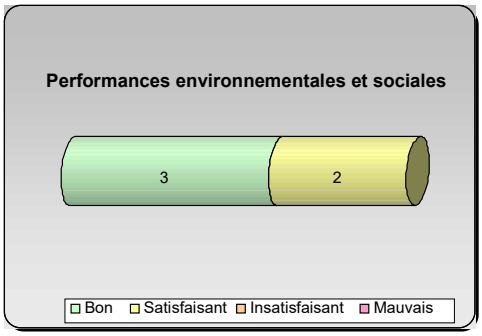
3.2.3. Impact économique et financier

Bien que les taux de rentabilité interne et économique n'aient pas pu être recalculés ex post, l'évaluation fait apparaître, pour tous les projets sauf un (projet 1), un impact financier et économique prévu ex ante équivalent, voire supérieur, ce qui se traduit par une notation généralement positive pour ce critère. Dans la majorité des cas, ces résultats reflètent le fait que la demande et l'utilisation des actifs, de même que la disponibilité et l'utilisation des

services publics, ont été plus importantes que prévu, tandis que les coûts ont été inférieurs aux estimations. De nombreux facteurs influent sur l'impact financier et économique des opérations relevant du secteur privé pour lesquelles la demande dépend des volumes importés ou exportés et, par conséquent, des variations de change. C'est une source d'incertitude majeure pour les calculs de rentabilité et les analyses de sensibilité.

3.3. Performances environnementales et sociales

Au-delà des critères habituellement utilisés pour évaluer les performances des projets, EV met en évidence et mesure systématiquement les incidences environnementales et sociales des projets examinés. Deux points sont pris tout particulièrement en compte : a) le respect des lignes directrices, notamment celles en vigueur dans l'UE, dans le pays concerné et au sein de la BEI lors de l'instruction des projets et b) les performances environnementales et sociales – notamment le rapport entre les attentes ex ante et les résultats ex post – et l'évaluation des impacts résiduels (à peu près conformes aux prévisions, pires ou parfois meilleurs).



S'agissant des performances environnementales et sociales, le constat est positif. Tous les projets ont été jugés satisfaisants ou bons parce que i) la plupart des promoteurs ont respecté les lignes directrices communautaires ou nationales, et ii) ils ne se sont pas contentés d'appliquer les mesures minimales requises pour réduire au maximum, atténuer ou compenser leurs effets négatifs, et les projets ont parfois eu des effets externes positifs sur le plan environnemental et social (diminution du bruit, économies d'énergie, amélioration du niveau d'éducation, etc.)

Les procédures environnementales suivies par les promoteurs étaient conformes aux exigences de la BEI en la matière. Les évaluations des incidences sur l'environnement jugées nécessaires pour deux des opérations relevant du secteur privé (projets 1 et 5), ont été réalisées selon les procédures internationales applicables (consultation publique, notamment). Un suivi périodique des effets sur l'environnement est assuré pendant et après la phase de mise en œuvre, comme l'exigent les normes nationales de qualité environnementale ; en outre, la plupart des promoteurs ont obtenu la certification internationale ISO 14001. Les études, autorisations et certificats *ad hoc* ont été transmis à la Banque conformément aux conditions de décaissement et aux engagements.

En règle générale, les performances sociales des projets sont très satisfaisantes pour toutes les opérations relevant du secteur privé et les promoteurs européens ont transposé et appliqué dans les pays bénéficiaires les normes en vigueur dans leur pays. Des programmes de formation sur le tas ont été organisés pour sensibiliser le personnel aux normes de santé et de sécurité sur le lieu de travail. Dans la plupart des cas, les entreprises présentes ont proposé des dispositifs de protection sociale et d'assurance santé et des régimes de retraite attractifs, qui ont rencontré un vif succès auprès de la main-d'œuvre et des demandeurs d'emploi locaux.

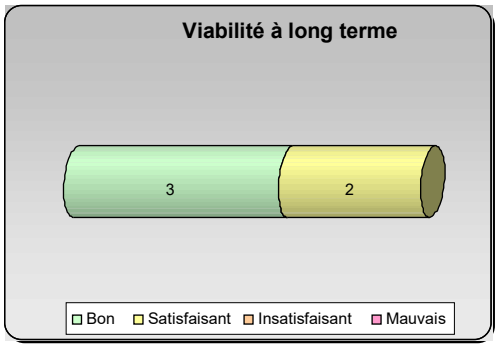
Projet 2 : *en ouvrant des magasins appliquant des normes de qualité et de respect de l'environnement aussi exigeantes dans tous les pays, le promoteur a démontré tout l'intérêt des transferts de savoir-faire vers les pays bénéficiaires. Les autorités locales compétentes en matière d'environnement ont déclaré que les installations construites leur servaient souvent de référence pour fixer les conditions d'obtention des permis de construire ou des autorisations d'exploitation pour les nouveaux projets commerciaux et industriels.*

En coopération avec une institution bilatérale européenne, le promoteur a participé à un programme de formation visant à mettre en place des chaînes logistiques satisfaisant à un certain nombre de critères de qualité en matière de sécurité alimentaire et contribuant à améliorer le revenu des cultivateurs et des intermédiaires. Ce programme a permis de renforcer la sensibilisation à la qualité et de rendre la chaîne logistique plus efficiente.

Pour plusieurs projets, des effets significatifs en termes d'emplois directs et indirects ont été signalés (voir section 3.1.2), ainsi qu'une intégration locale réussie. Dans un cas (projet 2), un

organisme bilatéral du pays d'origine du promoteur a mis sur pied un programme associatif à destination des paysans locaux (voir encadré ci-dessus).

3.4. Viabilité à long terme



Apprécier la viabilité à long terme d'un projet consiste à évaluer la probabilité qu'il dispose de ressources appropriées en quantité suffisante pour préserver les résultats obtenus sur toute sa durée de vie économique, et que les risques éventuels puissent être gérés de façon adéquate. Dans le cadre de la présente évaluation, la viabilité à long terme a été appréciée sous deux angles a) la viabilité matérielle et opérationnelle à long terme, notamment la probabilité d'atteindre les durées de vie physique et économique des aménagements financés, la compétence opérationnelle à long terme du promoteur et de l'exploitant, etc., et b) la viabilité financière, établie notamment en fonction de la capacité à générer des recettes grâce à des concessions, de la politique tarifaire, des dotations budgétaires, de l'évolution de la rentabilité, etc.

Les cinq projets d'investissement individuels ont été jugés soit satisfaisants, soit bons (voir le graphique) ; en fait, malgré l'incertitude inhérente aux perspectives à long terme des projets relevant du secteur privé en période de crise économique, trois projets ont été considérés comme bons.
Globalement, ces résultats satisfaisants reflètent l'excellente qualité technique des actifs financés, la compétence des promoteurs et des exploitants et la viabilité financière à long terme des projets. L'incidence que pourrait avoir la crise financière actuelle sur les projets de l'échantillon relevant du secteur privé est considérée comme relativement limitée ; en effet, la récession aura effectivement une incidence sur la demande mais ces projets sont bien positionnés sur leur marché grâce à des coûts de production qui leur confèrent un avantage sur la concurrence.

3.4.1. Viabilité matérielle et opérationnelle

Il n'y a aucun problème à signaler concernant la viabilité matérielle des installations financées. Tous les projets portaient sur des aménagements neufs ou à rénover et fonctionnaient correctement. S'agissant des installations neuves ou des nouvelles technologies mises en œuvre dans des installations existantes, les promoteurs ont fait appel à des spécialistes pour assurer la formation du personnel déjà en poste et des nouvelles recrues. Toutes les opérations satisfont soit à la norme ISO 9001, soit à des normes nationales de contrôle de la qualité, soit les deux. Les visites effectuées sur place durant les missions d'évaluation ont confirmé les certifications ISO 9001 et l'adéquation des procédures d'exploitation et de maintenance pour tous les projets financés.

Dans la quasi-totalité des projets évalués, les capacités de gestion des promoteurs étaient acceptables et les problèmes de viabilité opérationnelle limités. Un projet se rapportant au secteur du gaz naturel (projet 5) est exploité dans le cadre d'un contrat de concession de 30 ans et de nouvelles réserves de gaz ont été découvertes dans le pays, garantissant la viabilité du projet à plus long terme.

3.4.2. Viabilité financière

En raison de leurs bonnes performances, toutes les opérations relevant du secteur privé sauf une (projet 1) enregistrent d'excellents résultats financiers et ont de bonnes chances de continuer sur cette lancée. Le projet dont les résultats financiers ne sont pas conformes aux attentes est extrêmement dépendant des cours des matières premières ; le repli des cours actuellement constaté améliore donc les perspectives financières du promoteur.

Les effets de la crise économique sur les projets qui relèvent du secteur privé sont considérés comme limités ; en effet, la récession aura effectivement une incidence sur la demande mais ces projets sont bien positionnés sur leur marché grâce à des coûts de production qui leur confèrent un avantage sur la concurrence. De surcroît, les marchés asiatiques et latino-américains ont été jusqu'à présent moins gravement perturbés que ceux de nombreuses autres régions.

Projet 4

La baisse des volumes de vente est concentrée sur le dernier trimestre 2008 en raison des répercussions de la récession sur les commandes des fabricants d'équipements d'origine. Bien que les ventes consolidées du groupe soient restées stables par rapport aux exercices précédents, les marges d'exploitation du promoteur ont été fortement érodées en 2008 par i) la flambée des prix des matières premières, ii) certaines mesures de restructuration introduites en cours d'année pour s'adapter à l'évolution de la conjoncture, et iii) la chute des commandes des équipementiers, surtout au dernier trimestre. Néanmoins, le segment des équipements d'origine, directement tributaire de l'évolution de la production automobile et fortement marqué par les phénomènes cycliques, devrait être le plus touché. Bien que soumis aux variations de la confiance des consommateurs, le marché du remplacement est moins cyclique.

Pour réagir rapidement aux évolutions du marché, le promoteur a pris un certain nombre de mesures de restructuration qui devraient porter leurs fruits dès 2009 et permettre au groupe de renouer avec la rentabilité d'ici à 2011. L'application de cette stratégie de restructuration est une réussite, et le groupe a su vite s'adapter aux modifications du marché dans un secteur difficile qui traverse une mauvaise passe au niveau mondial, ce qui autorise à penser que le projet continuera sans doute d'enregistrer de bons résultats financiers. L'usine ayant été modernisée et le personnel étant très qualifié, il sera facile de s'adapter à une gamme de produits différente, ce qui ne fait que confirmer la viabilité opérationnelle du projet à long terme. L'année dernière, le promoteur a obtenu de meilleurs résultats que ses principaux homologues.

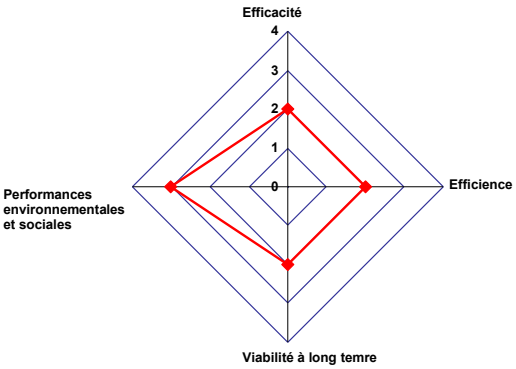
4. Performances de l'opération d'intermédiation financière

L'objectif particulier des lignes de crédit a été et continue d'être l'acheminement de fonds BEI vers des projets dont le coût d'investissement est inférieur au seuil ouvrant droit à un prêt direct de la BEI (projets réalisés par des petites et moyennes entreprises, essentiellement). La sélection d'intermédiaires financiers fiables, dotés d'une organisation et d'une structure de gestion solides, est un aspect important car l'instruction et le suivi des sous-projets financés leur sont délégués.

Le présent chapitre suit le plan habituel de l'évaluation des performances des projets (qualité des opérations), qui correspond au deuxième pilier du cadre de la valeur ajoutée. Les performances d'une ligne de crédit sont évaluées à l'aide des critères habituellement utilisés par EV pour ces opérations :

a) efficacité des prêts, évaluée au regard des montants décaissés par rapport aux montants initialement prévus, des conditions de rétrocession et des informations fournies ;
b) performances de l'intermédiaire financier, qui donnent la mesure de l'efficience de l'opération. Les principaux indicateurs sont la structure d'organisation et de gestion ainsi que la situation financière de l'intermédiaire ;
c) performances environnementales et sociales ;
d) viabilité à long terme.

Comme une seule opération de prêt global avec intermédiation financière a été évaluée, les résultats de l'évaluation des performances du projet sont résumés sous la forme d'un graphique (voir ci-contre) et sont brièvement présentés ci-après.



4 – Bon, 3 – Satisfaisant, 2 – Insatisfaisant, 1 – Mauvais

4.1. Performances du prêt global : efficacité

Seulement 25 % du produit du prêt global ont été affectés (à un seul bénéficiaire final), ce qui en diminue l'efficacité. Il s'avère en outre que l'unique projet financé par ce biais n'a pas du tout été concluant ; cette opération a donc été jugée insatisfaisante.

Engagement et décaissements

L'objet du prêt global était de financer des projets d'investissement de dimension moyenne dans les domaines suivants: infrastructures commerciales, industrie, agro-industrie, secteurs de la santé et de l'aménagement urbain admissibles, tourisme et services connexes. Les prêts secondaires devaient être accordés soit à des filiales d'entreprises de l'UE ou à des sociétés en partenariat comprenant des entreprises de l'UE à capitaux européens, soit à des projets comportant d'importants transferts de technologie depuis l'UE.

Concernant l'unique affectation qui ait été décidée, la Banque a établi son compte rendu à partir des informations fournies par l'intermédiaire financier (IF) selon lesquelles le projet présentait un intérêt communautaire. Les services de la Banque ont approuvé l'affectation en raison du transfert de technologie assuré par un fournisseur originaire de l'UE, mais le promoteur a ensuite remplacé celui-ci par un autre sans en informer la BEI. Bien que la société qui a fourni les équipements soit à capitaux majoritairement européens, le critère de l'intérêt communautaire n'est pas considéré comme parfaitement établi ex post. L'IF n'étant pas parvenu à affecter le prêt global dans son intégralité, la Banque a décidé d'en annuler le solde (75 %) et de réaffecter les montants correspondants à d'autres projets remplissant les conditions requises pour bénéficier d'un prêt au titre du mandat.

Conditions de rétrocession : conformément aux modalités du prêt global convenues entre la Banque et l'IF, le montant décaissé pour l'unique projet financé est de 12,5 millions d'EUR, soit le montant maximal autorisé pour un projet. Cette somme représente à peu près 25 % du coût total du projet. Pour le prêt global, l'IF a choisi des taux d'intérêt fixes.

Informations fournies : s'agissant de la documentation et des informations relatives à l'approbation de l'affectation et aux décaissements, tout semble en ordre. Néanmoins, la lettre d'accompagnement au contrat de financement envoyée à l'IF aurait dû comporter, sur la fiche d'affectation, une section précisant si l'opération revêtait ou non un « intérêt communautaire ».

4.2. Performances de l'intermédiaire financier : efficience

L'organisation de l'IF et sa communication étaient satisfaisantes mais la direction n'a pas géré le prêt global comme prévu puisqu'elle n'est pas parvenue à affecter l'intégralité des montants. Depuis, la situation financière de l'IF s'est dégradée.

Organisation et gestion
Actuellement, l'organigramme de l'IF s'articule autour d'une direction nationale (président) et de trois unités principales : la salle des marchés (*front office*), qui inclut les relations avec la clientèle et les opérations sur le marché local ; le suivi de marché (*middle office*), qui recouvre la gestion des portefeuilles et des crédits ; et le post-marché (*back office*), qui comprend les services financiers et juridiques. La structure comprend également deux départements respectivement chargés des ressources humaines et des questions de conformité, placés sous l'autorité directe de la direction nationale. À la signature du contrat de financement liant la BEI et l'IF, le travail initial d'identification des projets susceptibles de bénéficier des prêts secondaires a été réalisé par l'équipe chargée des relations avec la clientèle.

Alors que l'IF semblait disposer des capacités nécessaires pour gérer ce prêt global, certaines insuffisances sont apparues. Lors de l'instruction, l'IF a présenté une liste de projets à la BEI mais il n'a finalement pas été capable d'affecter la totalité des montants du prêt global, ce qui a entraîné l'annulation de 75 % de la ligne de crédit. Bien que cet échec puisse s'expliquer par la difficulté de trouver des projets satisfaisant aux conditions de rétrocession du prêt global, il peut également être dû aux capacités de commercialisation limitées de l'IF, qui n'a qu'une agence dans le pays (le siège).

Situation financière : ces dernières années, la situation financière de l'IF s'est peu à peu dégradée et des pertes ont été annoncées en 2007. Au cours de la période considérée, son portefeuille de prêts improductifs a augmenté de manière significative.

4.3. IF – Performances environnementales et sociales

L'IF était parfaitement au fait des politiques et conventions de la BEI en matière d'environnement. Il applique en outre des critères de nature à exclure les risques environnementaux, sociaux et éthiques pour évaluer les projets à financer, afin de s'assurer qu'ils n'auront pas d'incidences environnementales et sociales négatives. La notation globale par rapport à ce critère est satisfaisante car les mesures requises ont été prises pour contribuer à faire en sorte que le projet n'ait aucune incidence environnementale et sociale négative.

Conformément à l'usage, la BEI a délégué aux intermédiaires la responsabilité d'établir les incidences environnementales et sociales. Cette évaluation est ensuite validée par la BEI (au moins pour les premières affectations). La capacité de l'IF à réaliser des évaluations appropriées est établie pendant la phase d'instruction des prêts.
Comme le stipule le contrat de financement signé avec la BEI, l'IF a fait figurer dans l'accord de financement à terme conclu avec le bénéficiaire final (BF) une clause précisant que ce dernier devait réaliser et exploiter le projet dans le respect du droit de l'environnement en vigueur dans le pays. Par ailleurs, le BF s'est fait délivrer un certificat de conformité environnementale par le ministère de l'Environnement et des ressources naturelles, remplissant ainsi l'une des conditions préalables à l'obtention d'une garantie pour son prêt.

4.4. IF – Viabilité à long terme

L'unique projet financé grâce au prêt global a fait l'objet d'une procédure de redressement alors que l'exploitation n'avait démarré qu'à peine trois ans auparavant. Bien que les perspectives de l'entreprise s'améliorent, son rétablissement est loin d'être achevé. De son côté, l'IF est mis en vente par sa société mère, une opération que le BEI doit continuer à suivre de près pour veiller au respect de ses intérêts.

Intermédiaire financier
En octobre 2007, le groupe auquel appartenait l'IF a été racheté par un consortium bancaire réunissant deux grands groupes financiers. Suite à cette acquisition, les différents métiers du groupe ont été dissociés et les activités de l'IF sont revenues à l'un des deux acheteurs. Selon le président de l'IF, la crise financière a finalement eu très peu d'impact sur les activités. C'est la nouvelle société mère qui a été la plus touchée ; de fait, elle a enregistré la plus grosse perte de son histoire et a donc décidé de vendre ses actifs asiatiques. Les conséquences sur le risque de crédit encouru par la BEI dépendront de l'entité qui rachètera l'IF et de celle qui se portera garante pour l'encours dû à la Banque.

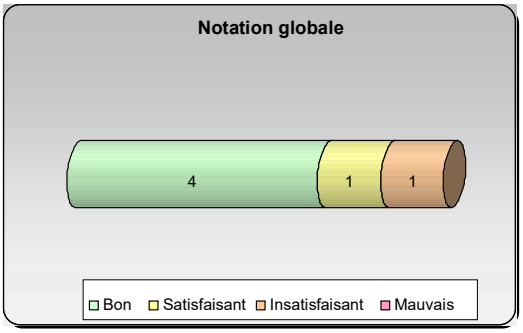
Bénéficiaire final
Comme indiqué plus haut, cette opération ne comportait qu'un seul BF. L'entreprise en question a connu un démarrage difficile, avec des recettes limitées et des difficultés financières à la clé. Sa situation semble s'améliorer (voir la présentation de ses activités ci-dessous).

Illustration des difficultés opérationnelles rencontrées par un BF :

Le projet devait être achevé en décembre 2005. En février 2006, pour vérifier le fonctionnement des installations, le BF a importé différentes céréales du Brésil, d'Argentine et de Chine. Ces achats ont été financés par un nouvel emprunt souscrit auprès de banques locales. Durant le déchargement de la première cargaison, le transbordeur est tombé en panne, entraînant un arrêt de l'activité. Les travaux de réparation ont duré quelques mois. Entretemps, l'entreprise a accumulé d'autres frais (surestaries, réacheminement du navire et coûts de manutention pour le déchargement des céréales). Le BF, qui n'a pas pu revendre immédiatement les denrées importées, n'a pas été en mesure de rembourser le prêt à court terme. Ne pouvant plus faire face à ses dettes et privée de fonds de roulement, l'entreprise s'est déclarée en cessation de paiement en décembre 2006. Sous une nouvelle raison sociale, elle fait aujourd'hui l'objet d'un plan de redressement judiciaire.
Il lui faut décharger 700 000 millions de tonnes de céréales par an pour redémarrer. Depuis le début de l'année 2009, seulement 58 000 millions de tonnes ont été déchargées. L'un des points positifs à signaler est que l'entreprise a plusieurs nouveaux clients en vue, des négociants céréaliers utilisant les installations de son unique concurrent. D'un point de vue économique, ces clients potentiels ont intérêt à utiliser les installations du BF parce qu'elles sont plus proches de leurs marchés. Leur seul souci est la fiabilité des équipements du BF. Celui-ci a déjà prouvé que le problème initial rencontré avec le transbordeur était résolu car six cargaisons de blé ont été traitées sans aucune difficulté. Lors de la visite sur place de l'unité d'évaluation, en mars 2009, l'entreprise avait déjà conclu un contrat avec un nouveau client, une cargaison étant prévue pour avril. Deux autres contrats étaient en cours de négociation, avec des livraisons possibles en mai et en juin. S'il est encore trop tôt pour dire si l'entreprise pourra poursuivre son activité, du moins les perspectives s'améliorent-elles.

5. Résultats des six projets évalués

Les notes attribuées pour la pertinence, les performances des projets et la contribution de la BEI reflètent les trois piliers de la valeur ajoutée. Comme il a été précisé dans l'introduction, les six opérations ont été évaluées à partir de critères internationalement reconnus relatifs à la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité à long terme ainsi qu'aux performances environnementales et sociales (graphique ci-dessous). Aux fins de la présente évaluation, la note globale attribuée pour les piliers 1 et 2 est établie à partir de ces différents éléments.



Tous les projets sauf un ont été jugés satisfaisants ou bons. Aucun n'a été jugé globalement mauvais et aucun n'a reçu la note « mauvais » pour l'un quelconque des critères d'évaluation. Le prêt global (projet 4) a été jugé insatisfaisant dans l'ensemble et au regard de trois des critères considérés.

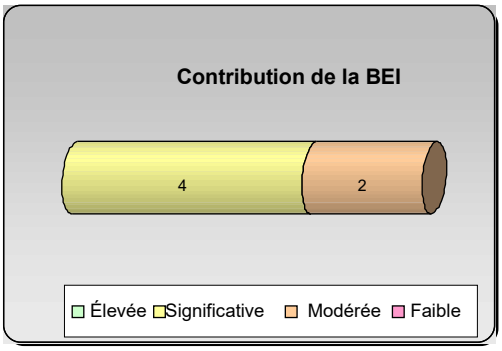
Ce constat confirme que, pour l'immense majorité des projets, les objectifs ont été atteints. Il ressort de l'évaluation que ces bons résultats dépassent la simple mise en œuvre matérielle et incluent la réalisation d'objectifs de plus haut niveau (amélioration de la situation environnementale et de la sécurité, réduction des pertes de réseau et satisfaction de la demande croissante, promotion de la libéralisation et des investissements étrangers directs de l'UE, etc.). En outre, l'évaluation a mis en évidence que ces objectifs ont été atteints dans l'ensemble avec efficience par des promoteurs du secteur privé en majorité compétents. Par ailleurs, dans la plupart des cas, il est très probable que ces projets disposeront de ressources appropriées en quantité suffisante pour assurer le maintien de ces résultats tout au long de leur durée de vie économique. Les effets de la crise économique sur les projets relevant du secteur privé sont considérés comme limités ; en effet, la récession aura effectivement une incidence sur la demande mais ces projets sont bien positionnés sur leur marché grâce à des coûts de production qui leur confèrent un avantage sur la concurrence.

Enfin, l'une des observations essentielles a trait aux performances environnementales et sociales des projets : dans l'écrasante majorité des cas, des mesures appropriées ont été prises afin de réduire au minimum, d'atténuer ou de compenser les impacts négatifs ; dans un certain nombre de cas, des effets externes positifs ont même été constatés sur l'environnement et au plan social. Les bonnes performances environnementales et sociales d'un des projets sont devenues pour les collectivités locales des références dans le secteur concerné.

Les résultats de l'opération d'intermédiation financière sont assez négatifs. Cependant, la taille de l'échantillon étant très limitée (un seul projet), il ne peut pas être considéré comme représentatif des opérations de la Banque dans la région et dans le secteur concerné.

6. Contribution de la BEI

La contribution de la BEI désigne la valeur ajoutée que la Banque apporte à un projet. Pour ce critère, calqué sur le « troisième pilier de la valeur ajoutée » de la Banque, la notation ex post (contribution élevée, significative, modérée ou faible) repose sur l'examen de deux types de contribution : a) la contribution financière apportée par la Banque, notamment les avantages de ses financements par rapport à d'autres sources, les modalités et conditions, etc., et b) les autres contributions, qui incluent tout impact non financier éventuellement lié à la présence de la Banque.



Globalement, l'évaluation est positive ; la contribution de la BEI a été jugée significative dans quatre projets (67 %) et modérée dans deux projets. La contribution de la BEI a été de nature essentiellement financière, avec l'octroi de prêts de longue durée assortis de différés de remboursement, mais aussi des taux d'intérêt peu élevés et un partage des risques. De manière générale, tous les promoteurs ont apprécié les modalités dont les prêts de la BEI étaient assortis, mais il paraît probable que seul un très petit nombre de projets n'auraient pas vu le jour sans ces financements. Dans un certain nombre de pays, la participation de la BEI était une première pour le secteur d'activité concerné. Un effet stimulant sur le développement du secteur en question a été constaté.

Dans la plupart des cas, les autres contributions se sont limitées au rôle de catalyseur et à l'effet de signal liés à la présence de la Banque.

6.1. Contribution financière

Dans tous les cas sauf deux (projets 3 et 4), la contribution financière de la Banque réside dans l'offre de modalités et de conditions attrayantes (longue durée des prêts et différés d'amortissement accompagnés de taux d'intérêt attractifs, etc.), même s'il arrive que les avantages inhérents à la participation de la Banque soient atténués par le coût de ses exigences en matière de garantie (notamment pour les projets relevant du secteur privé). Dans deux cas, une partie des prêts signés ont été annulés et la valeur ajoutée a été diminuée par des facteurs extérieurs (coût élevé de la couverture des risques de change ; projet 4) ou internes (contraintes procédurales et incapacité du promoteur à sélectionner des investissements admissibles ; projet3).

Le montant des prêts BEI varie de 34 à 56 millions d'EUR par projet, couvrant ainsi entre 11 % et 50 % du coût total. Leur durée s'échelonnait entre 7 et 20 ans, tandis que les différés d'amortissement étaient compris entre 2 et 5 ans, les durées les plus longues étant accordées au seul projet relevant du secteur public. La majorité des prêts couraient sur moins de 15 ans et bénéficiaient d'un différé d'amortissement de 3 ans, des modalités caractéristiques du financement d'opérations relevant du secteur privé.

Projet 6 :
Moyennant une clause d'exclusion du risque politique, le prêt de la BEI a permis aux filiales locales d'une entreprise européenne d'avoir directement accès à des financements de longue durée (12 ans, différé d'amortissement de 3 ans) pour un coût global compétitif. À l'époque, le promoteur aurait dû s'acquitter du taux LIBOR majoré de 200 points de base s'il s'était tourné vers l'autre source de financement à sa disposition. Par conséquent, les conditions offertes par la BEI étaient alors comparativement très intéressantes.

Les prêts signés au titre des opérations figurant dans l'échantillon évalué totalisent 289 millions d'EUR ; avec ce montant, la BEI a pu soutenir des projets représentant environ 1,3 milliard d'EUR d'investissement (effet de levier de 4,5). Tous les comptes ont été ouverts en EUR et décaissés en USD ; la Banque n'a pu proposer de financements en monnaie locale dans aucune des deux régions.

La Banque avait déjà été en relations avec plusieurs des promoteurs lors d'opérations réalisées dans d'autres pays (UE). En ce qui concerne deux des projets relevant du secteur privé, une deuxième opération est en cours de négociation dans un autre pays (projet 2) et une autre opération est en attente (projet 5).

Toutes les opérations relevant du secteur privé ont été financées au titre du mandat avec recours partiel à la garantie de l'UE pour couvrir les risques politiques ; cette formule paraît la plus appropriée pour soutenir l'IED de l'UE, sachant que la plupart des pays ALA n'ont pas la qualité de valeur d'investissement.

6.2. Autres contributions

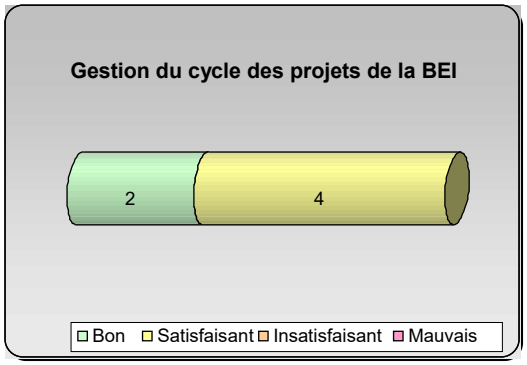
Grâce à son expérience et aux compétences spécialisées dont elle est dotée dans de nombreux domaines (questions financières, secteurs d'activité, environnement, passation de marchés, etc.), la Banque a souvent été en mesure d'apporter d'**autres contributions** allant au-delà des aspects strictement financiers.

Pour toutes les opérations relevant du secteur privé qui ont été évaluées, y compris le prêt global, la Banque n'a fourni aucune aide particulière car il s'agissait dans la plupart des cas d'entreprises et de promoteurs importants et bien établis.

Néanmoins, certains promoteurs ont mentionné que la participation de la Banque pouvait avoir un rôle de catalyseur et un effet de signal non négligeables au moment d'aborder de nouveaux marchés difficiles, dans des pays en développement, et qu'elle avait rehaussé la réputation des projets.

La formulation de **conditionnalités** appropriées est l'un des principaux moyens de structurer et de réaliser les projets d'investissement. Sous réserve d'être convenablement mises en œuvre, ces conditionnalités peuvent augmenter la valeur ajoutée. Dans la totalité des cas (sauf pour le projet 4), la BEI a imposé, outre les clauses contractuelles habituelles, des modalités ou des engagements destinés à garantir la qualité du bouclage des opérations et, éventuellement, des conditions préalables à toute signature ou tout décaissement. La majorité des projets relativement peu complexes, il s'agissait de conditions et d'engagements assez classiques pour la Banque.

7. Gestion du cycle des projets par la BEI



Tous les projets ayant fait l'objet d'une évaluation ont été considérés comme satisfaisants ou bons au regard du critère de gestion du cycle des projets. La Banque a entretenu de bonnes relations avec la majorité des clients, que ce soit dans les pays concernés ou lors d'opérations réalisées en Europe. Tous les promoteurs ont été généralement satisfaits de la gestion du cycle des projets par la Banque et de la souplesse dont elle a fait preuve pour répondre à des besoins ou des problèmes spécifiques, estimant qu'elle faisait mieux que d'autres IFI sur ce plan. Toutefois, plusieurs promoteurs ont dit souhaiter davantage de clarté et d'informations sur l'approbation des prêts pendant la phase d'instruction initiale et le processus de décision, qui leur ont paru plus longs que ceux des banques commerciales. La coopération et la coordination avec d'autres IFI ont été limitées, essentiellement parce que les marchés clés de la Banque dans la région ALA ne sont pas les mêmes que ceux de ses homologues.

7.1. Identification et pré-instruction des projets

La plupart des projets ont été identifiés grâce aux relations déjà nouées avec des clients dans le pays ou dans d'autres régions et, éventuellement, avec les actionnaires européens de l'entreprise, avec lesquels la Banque entretient des relations de longue date. Le processus d'instruction, d'approbation et de montage des dossiers qui conduit des premières rencontres et de l'identification des projets à la signature de l'accord de prêt a souvent été long, ce qui s'explique par divers facteurs et, notamment, le degré de maturation du projet au moment de l'identification, les exigences liées au partage des risques (mobilisation de garants acceptables et dossiers), le caractère cyclique des marchés ainsi que les incertitudes concernant les critères d'admissibilité et les affectations budgétaires au titre du mandat ALA.

7.2. Instruction

Bien que les premiers contacts avec le promoteur soient le plus souvent pris au niveau du siège social, implanté dans l'UE, il n'est pas rare que les discussions ultérieures concernant les opérations envisagées se déroulent avec les responsables en poste dans les pays bénéficiaires. Les promoteurs ont déclaré que la procédure d'instruction aurait été plus simple si la Banque avait eu des représentants sur place ; des contacts plus réguliers avec eux auraient en effet permis aux promoteurs d'obtenir davantage d'éclaircissements sur le processus d'approbation des prêts.

Néanmoins, il faut indiquer que la plupart des promoteurs interrogés durant les missions d'évaluation se sont dits satisfaits de la procédure d'instruction de la BEI, qui, pour un certain nombre de projets, y compris dans un cas relativement complexe, peut être considérée comme une procédure accélérée. Certains promoteurs ont souligné le sérieux des vérifications préalables opérées par la Banque. En outre, les procédures de la BEI ont été jugées plutôt plus efficientes que celles mises en œuvre par d'autres IFI présentes dans le pays.

Le cas du prêt global montre clairement que les procédures et les contraintes inhérentes à toute participation de la Banque doivent être exposées en détail aux intermédiaires financiers chargés de sélectionner et de gérer les prêts secondaires.

Adopté par la BEI en 2006, le **Cadre d'évaluation des incidences économiques et sociales (ESIAF)** doit être appliqué à toutes les opérations réalisées en dehors de l'Union européenne (Ops-B). Il concerne les opérations menées dans toutes les régions où la BEI détient un mandat, que le projet soit effectué au titre de ce mandat ou aux propres risques de la BEI.
L'ESIAF reprend les trois piliers du cadre de la valeur ajoutée en usage à la Banque (premier pilier : « contribution aux objectifs et priorités définis dans le mandat », deuxième pilier : « qualité et solidité du projet », troisième pilier : « contribution de la BEI »).
EV est impliquée depuis le début dans l'élaboration de l'ESIAF étant donné que ce cadre est destiné à garantir la cohérence de l'évaluation des projets sur toute la durée du cycle de ces derniers, depuis l'instruction jusqu'au suivi et à l'évaluation ex post.

Il convient de rappeler que l'évaluation (ex post) des incidences économiques et sociales d'une opération diffère de l'évaluation ex post effectuée par l'évaluateur, qui porte aussi sur d'autres aspects puisqu'elle vise avant tout à établir des comparaisons entre les objectifs, les produits, les effets directs et les résultats ex ante et ex post. C'est la raison pour laquelle l'ESIAF emploie les critères de notation « faible », « modéré », « moyen », « élevé » » alors que EV utilise les mentions « mauvais », « insatisfaisant », « satisfaisant », « bon ». Enfin, la gestion du cycle du projet par la BEI fait également l'objet d'une évaluation ex post.

Compte tenu de ce qui précède, EV s'est efforcée de mesurer les incidences économiques et sociales dans le cadre de l'évaluation d'un échantillon de projets sélectionnés dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement réalisés à l'extérieur de l'UE, dans une perspective ex post. Dès le début, il est apparu évident qu'il serait impossible d'évaluer clairement les résultats ex post en fonction du scénario ex ante car l'ESIAF n'avait pas été appliqué au moment de l'instruction.
S'il est encore trop tôt pour dégager des conclusions définitives de cette évaluation, on peut néanmoins commencer à tirer des leçons de l'application du cadre ESIAF, à titre de test, pour les besoins du présent examen :

- Bien que l'application ex post de l'ESIAF ait présenté certaines limites puisqu'il n'existait pas de base d'évaluation ex ante, elle a néanmoins prouvé son utilité pour les évaluations (et les missions) ex post.
- Les données nécessaires sont nombreuses mais peuvent dans la plupart des cas être obtenues lors des évaluations ex post, d'autant qu'il existera à l'avenir une base ex ante.
- Il convient de garantir une application cohérente de l'ESIAF afin que celui-ci puisse s'avérer utile sur l'ensemble du cycle du projet.
- Compte tenu, en particulier, de la nouvelle déclaration de politique environnementale et sociale de la BEI et de l'obligation d'appliquer l'ESIAF ex ante, des lignes directrices et des procédures plus claires seraient semble-t-il nécessaires pour que les principes soient effectivement mis en pratique. Ce constat vaut pour les opérations directes mais plus encore pour les projets avec intermédiation financière.

7.3. Mise en œuvre des projets et dispositifs de financement

Dans la grande majorité des cas, les promoteurs ont respecté les conditions (peu contraignantes) fixées au moment de l'instruction. Les promoteurs issus du secteur privé ont géré la mise en œuvre des projets de manière satisfaisante et la Banque n'a pas eu souvent à intervenir, que ce soit à leur demande ou non. Seul le prêt avec intermédiation financière a connu des difficultés pendant sa mise en œuvre, mais il fait actuellement l'objet d'un suivi par l'IF.

Dans un cas, les conditions de décaissement n'étaient pas pleinement adaptées, ce qui aurait pu être gênant si le projet avait été plus complexe ; mais ces difficultés ont été surmontées dans le cadre du secteur privé.

Dans les pays ALA, la Banque n'a jusqu'ici pas été en mesure de proposer des financements en monnaie locale à des conditions compétitives ; ce handicap, qui constitue un problème et une contrainte selon plusieurs promoteurs, limite l'activité de prêt de la BEI dans ces pays, au même titre que ses exigences strictes en matière de sûretés. Pour les projets dont les principales recettes sont libellées en monnaie locale, les financements dans une monnaie étrangère exposent les emprunteurs à des risques de change non négligeables si aucune mesure d'atténuation n'est prévue.
Les financements sur les marchés obligataires locaux, qui constituent un phénomène assez récent dans de nombreux pays en développement, pourraient être envisagés dans les grandes économies ou les pays ALA où la BEI intervient (Brésil, Chine, Mexique, etc.).

Il convient de se pencher sur la question de la langue de rédaction des documents se rapportant aux projets. Certains rapports doivent être rédigés en anglais, à l'instar du contrat

de financement, mais rien n'est spécifié pour les autres documents. Pour faciliter le travail de tous, les documents clés devraient être rédigés dans une langue communément utilisée à la Banque.
En Amérique latine, certains promoteurs ont indiqué que leur travail serait grandement facilité si les contrats de financement pouvaient être rédigés dans l'une des deux langues européennes parlées dans la région, comme c'est le cas pour les opérations signées dans l'UE (en l'occurrence l'espagnol et le portugais).

Décaissements
La majorité des promoteurs ont apprécié les procédures de traitement des dossiers et de décaissement de la BEI, qu'ils ont dans certains cas trouvées plus performantes que celles d'autres IFI. Globalement, les modalités de mise en œuvre et de décaissement définies par la BEI ont été jugées assez souples.

7.4. Suivi

Suivi et comptes rendus opérationnels (dont rapports de fin de travaux)
Le suivi de la mise en œuvre des projets s'est révélé généralement satisfaisant, sachant toutefois que les promoteurs privés étaient compétents et que la Banque n'a guère eu à intervenir.
Dans la majorité des cas, des rapports ont été établis à intervalles réguliers tout au long de la phase de mise en œuvre des projets et après leur achèvement. Dans les autres cas, en revanche, la Banque doit veiller à obtenir, examiner, commenter et classer des rapports de fin de travaux d'un niveau de qualité satisfaisant.
S'agissant des projets évalués pour lesquels des RFT avaient été établis, l'évaluation a pu confirmer la notation globale attribuée pour les deux premiers piliers de la valeur ajoutée et seules quelques divergences minimes ont été observées. Aucune note n'a été attribuée pour le troisième pilier et une collaboration plus étroite entre les services techniques et économiques et les départements de la Banque chargés des prêts serait susceptible d'accroître encore la qualité et la cohérence des différents rapports.

Gestion électronique des données et exactitude
Si la plupart des informations sont disponibles sur support papier (une fois les dossiers sortis des archives), très peu le sont au format électronique. Pourtant, les opérations sont en majorité assez récentes et la quasi-totalité des informations et des courriers concernant le suivi des projets, qui ont très probablement été enregistrés sous forme électronique, auraient ensuite pu être archivés dans le système de gestion électronique des documents (GED). Les lignes directrices de la Banque en matière de stockage électronique sont insuffisantes, alors qu'il serait bon d'encourager ce mode d'archivage. Il serait également souhaitable que la Banque complète les documents d'autorisation habituels par des lignes directrices standard pour l'utilisation de la GED et veille à ce que tous ses départements les appliquent.
Pour que ce suivi devienne plus transparent, il faudrait que tous les départements concernés se servent régulièrement des rapports d'étape stockés dans les bases de données internes sur la gestion des projets (Serapis) pour faciliter la recherche d'informations.

7.5. Coordination et coopération avec d'autres institutions financières

L'intensité de la coordination et la coopération avec la Commission européenne et d'autres institutions de financement bilatérales ou multilatérales est un indicateur important de la complémentarité des interventions de la Banque dans la région. Depuis quelques années, la Banque n'a cessé de mettre en avant ces aspects spécifiques de sa démarche globale et de les renforcer, ne serait-ce qu'au travers de nombreux protocoles d'accord et d'une coordination plus étroite des projets.

Dans la plupart des cas, la BEI a cofinancé des projets avec des banques commerciales, tandis qu'au Brésil deux projets ont été financés conjointement avec la Banque nationale de développement économique et social (BNDES[4]), mais sans coordination apparente.

La présence d'une délégation de l'UE dans tous les pays s'est révélée bénéfique pour obtenir une vue d'ensemble des questions sectorielles et en assurer la gestion, ainsi que pour les contacts avec les autorités locales.

[4] La Banque nationale de développement économique et social du Brésil est une société publique fédérale rattachée au ministère du développement, de l'industrie et du commerce extérieur. Elle a pour vocation d'offrir des financements à long terme pour stimuler le développement du Brésil et, partant, améliorer la compétitivité de l'économie brésilienne et le niveau de vie des Brésiliens.

Annexe 1 Processus et critères d'évaluation

Échelle de notation des opérations

1. Les différents critères de qualité des projets sont évalués sur une échelle à quatre niveaux : « bon », « satisfaisant », « insatisfaisant » et « mauvais ». L'évaluation globale des projets, qui reflète ces évaluations spécifiques, fait appel à la même échelle de notation.

2. Les différents aspects de la contribution de la BEI sont évalués sur une échelle à quatre niveaux : « élevée », « significative », « modérée » et « faible ».

   Les différents aspects de la gestion du cycle du projet par la BEI sont évalués sur une échelle à quatre niveaux : « bon », « satisfaisant », « insatisfaisant » et « mauvais ».

Conformément au mandat d'EV, la présente évaluation poursuit un double objectif :

- ***Évaluer la qualité des opérations financées*** au moyen des critères d'évaluation généralement admis, en particulier ceux définis par le Groupe de coopération pour l'évaluation qui rassemble les unités d'évaluation des banques multilatérales de développement. La note globale de l'opération est ensuite établie à partir de l'évaluation des différents critères suivants :

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

  b) Les performances des projets, qui sont mesurées en fonction de l'**efficacité,** de l'**efficience** et de la **viabilité à long terme** (deuxième pilier de la valeur ajoutée).

  L'efficacité est la mesure dans laquelle les objectifs du projet ont été réalisés ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative, une fois prise en considération toute modification apportée au projet après l'approbation du prêt.

  L'efficience est la mesure dans laquelle les avantages et les produits du projet correspondent aux ressources et aux apports engagés. Lors de l'instruction ex ante, l'efficience est normalement mesurée au moyen des taux de rentabilité économique et financière. S'agissant de projets du secteur public, il est fréquent que le taux de rentabilité financière ne soit pas calculé ex ante. En pareil cas, l'efficience du projet est estimée grâce à une analyse du rapport coût-efficacité.

  La viabilité à long terme désigne la probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet. L'évaluation de la viabilité varie beaucoup d'un projet à l'autre en fonction des circonstances et tient compte des problèmes identifiés lors du contrôle préalable effectué par la Banque.
  Les incidences environnementales et sociales sont plus particulièrement évalué au regard de deux grands critères : a) la conformité avec les lignes directrices communautaires ou nationales et avec celles de Banque, et b) les performances environnementales, compte tenu notamment du rapport entre les prévisions ex ante et les observations ex post, et de la mesure dans laquelle les impacts résiduels sont à peu près conformes aux prévisions, moins bons ou même meilleurs que celles-ci.

  Les évaluations tiennent le plus grand compte des critères d'analyse retenus lors de l'instruction ex ante du projet et de la stratégie, des politiques et des procédures relatives aux opérations évaluées. Les modifications apportées aux politiques ou aux procédures de la BEI après l'instruction du projet et qui ont des répercussions sur son évaluation sont également prises en compte.

- ***Évaluer la contribution de la BEI*** *(troisième pilier)* ***et sa gestion du cycle des projets*** :

  La contribution financière de la BEI identifie la valeur ajoutée financière apportée au regard des options disponibles, y compris les améliorations financières que la Banque apporte, par exemple, en facilitant le cofinancement par d'autres bailleurs de fonds (effet catalyseur).

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

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

BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT
ÉVALUATION DES OPÉRATIONS (EV)

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

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

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

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

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

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), en français et en allemand)
14. Projets d'aménagement urbain financés par la BEI à l'intérieur de l'UE (2003 - disponible en anglais (version originale), en allemand et en français)
15. Évaluation des projets financés par la BEI au titre des mandats ALA (2004 - disponible en anglais (version originale) et en allemand, espagnol et français)
16. Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des compagnies aériennes (2004 – disponible en anglais (version originale), en allemand et en français)
17. Évaluation des projets financés par la BEI dans le secteur des infrastructures aéroportuaires (2005 – disponible en anglais (version originale), en français et en allemand)
18. Les prêts globaux sur ressources propres de la BEI au titre de ses mandats méditerranéens (2005 – disponible en anglais (version originale), en allemand et en français)
19. Évaluation du financement par la BEI de projets ferroviaires dans l'Union européenne (2005 – disponible en anglais (version originale), en français et en allemand)
20. Évaluation des projets de type PPP financés par la BEI (2005 – disponible en anglais (version originale), en allemand et en français)
21. Évaluation des prêts globaux consacrés aux PME dans l'Union élargie (2005 – disponible en anglais (version originale), en français et en allemand)
22. Les prêts individuels sur ressources propres de la BEI au titre de ses mandats méditerranéens (2005 – disponible en anglais (version originale), en français et en allemand)
23. Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts individuels au titre de la Convention de Lomé IV (2006 – disponible en anglais (version originale), en français et en allemand)
24. Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts globaux au titre de la Convention de Lomé IV (2006 – disponible en anglais (version originale), en français et en allemand)
25. Évaluation des investissements de la BEI dans le secteur de l'éducation et de la formation (2006 – disponible en anglais (version originale), en français et en allemand)
26. Évaluation des projets de RTE transfrontaliers (2006 – disponible en anglais (version originale), en français et en allemand)
27. Le Fonds fiduciaire de la FEMIP (2006 - disponible en anglais)
28. Évaluation des opérations d'emprunt et de prêt libellées en rand (2007 - disponible en anglais (version originale) et en français)
29. Évaluation des financements de la BEI dans le secteur de la santé (2007 - disponible en anglais (version originale), en allemand et en français)
30. Cohésion économique et sociale – Les financements de la BEI en faveur d'opérations réalisées dans les régions Objectif 1 et Objectif 2 en Allemagne, en Irlande et en Espagne (2007 – disponible en anglais (version originale), en allemand et en français)
31. Évaluation de projets de rechercher-développement et innovation (RDI) réalisés au titre de l'initiative i2i (2007 – disponible en anglais)
32. Le Fonds fiduciaire de la FEMIP : évaluation des activités au 30 septembre 2007 (2007 – disponible en anglais)
33. Évaluation de projets dans le secteur des énergies renouvelables en Europe (2008 – disponible en anglais (version originale), en allemand et en français).
34. Évaluation des opérations de financement du FEI dans des fonds de capital-risque – Mandat BEI/MET (2008 – disponible en anglais)
35. Évaluation des activités menées au titre de l'accord conclu en faveur d'European Financing Partners (EFP) (2009 – disponible en anglais)

36. Evaluation of Lending in New Member States prior to Accession (2009 – disponible en anglais (version originale) et en français)
37. Évaluation du financement par la BEI de projets d'eau et d'assainissement à l'extérieur de l'Union européenne (2009 – disponible en anglais (version originale) et en français)
38. Opérations de capital-risque du FEI : mandats MET et MCR (2007 – disponible en anglais)
39. Évaluation du portefeuille et de la stratégie – Les activités de la BEI dans les « pays partenaires 2007 » de 2000 à 2008 (2009 – disponible en anglais (version originale) et en français)
40. Évaluation des opérations financées dans les pays candidats et candidats potentiels entre 2000 et 2008 (2009 – disponible en anglais (version originale) et en français)
41. Évaluation des opérations financées par la BEI en Amérique latine et en Asie entre 2000 et 2008 (2009 – disponible en anglais (version originale), en français et en espagnol)
42. Évaluation des opérations financées dans les pays voisins et partenaires entre 2000 et 2008 (2009 – disponible en anglais) (version originale) et en français)

Ces rapports peuvent être consultés sur le site Web de la BEI, à l'adresse suivante : http://www.bei.org/publications/eval/.

Mél. : EValuation@bei.org