

Juillet 2009

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

Rapport de synthèse

Évaluation des opérations financées
dans les pays candidats et
candidats potentiels entre 2000 et 2008

BEI Évaluation des opérations

Gavin Dunnett (Chef d'équipe)

Werner Schmidt

Max Jensen

Monicá Lledó

Deirdre Gloster

Monique Bianchi

COWI A/S

MWH SA/NV

Alain Sève

Chef de la division Évaluation
des opérations



RAPPORT D'ÉVALUATION

Évaluation des financements de la BEI dans les pays candidats et candidats potentiels entre 2000 et 2008

Établi par

Évaluation des opérations

Gavin Dunnett (chef d'équipe)
Werner Schmidt
Max Jensen
Deirdre Gloster
Monica Lledo
Monique Bianchi

COWI A/S (consultants)

Michael Kvetny
Niels Pedersen
Anders Richelsen
Jakob Christensen

MWH (consultants)

Colm Dunne
Dietmar Aigner
Sophie Papalexioiu
Anders Grettve

Juillet 2009

* * *

NOTE

La BEI a une obligation de confidentialité envers les propriétaires et les opérateurs des projets mentionnés dans le présent rapport. Ni la BEI ni les consultants qui ont étudié ces projets ne communiqueront à un tiers les 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	7
2. POLITIQUES ET STRATÉGIES – PERTINENCE	8
2.1 OBJECTIFS DE L’UE ET DE LA BEI	9
2.2 PERTINENCE DES OPÉRATIONS	11
3. PERFORMANCE DES (DIX) PROJETS D’INVESTISSEMENT	12
3.1 EFFICACITÉ	12
3.2 EFFICIENCE	14
3.3 PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE	15
3.4 VIABILITÉ À LONG TERME	17
4. PERFORMANCE DES (SEPT) LIGNES DE CRÉDIT	18
4.1 PERFORMANCE DU PRÊT GLOBAL (EFFICACITÉ)	18
4.2 PERFORMANCE DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS (EFFICIENCE)	20
4.3 PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE DES PRÊTS GLOBAUX	22
4.4 VIABILITÉ À LONG TERME	23
5. NOTATION GLOBALE DE LA PERFORMANCE DES PROJETS	25
6. CONTRIBUTION DE LA BEI	26
6.1 CONTRIBUTION FINANCIÈRE	26
6.2 CONTRIBUTION INSTITUTIONNELLE ET TECHNIQUE	26
7. GESTION DU CYCLE DU PROJET PAR LA BEI	28
7.1 IDENTIFICATION ET SÉLECTION DES PROJETS	28
7.2 INSTRUCTION	29
7.3 MISE EN ŒUVRE DU PROJET/MONTAGE FINANCIER	30
7.4 SUIVI	30
7.5 COORDINATION ET COOPÉRATION AVEC D’AUTRES INSTITUTIONS FINANCIÈRES	31
ANNEXE 1 PROCESSUS D’ÉVALUATION	33

LISTE DES TERMES ET ABRÉVIATIONS UTILISÉS

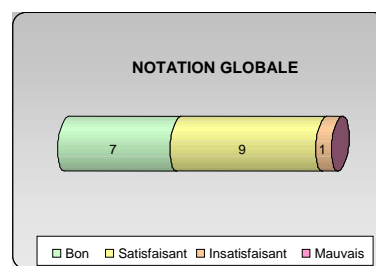
Acquis communautaire	Ensemble du corpus juridique de l'UE
ARYM	Ancienne République yougoslave de Macédoine
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CA	Conseil d'administration de la BEI. Cet organe est seul habilité à prendre des décisions en ce qui concerne les prêts, les garanties et les emprunts.
CEB	Banque de développement du Conseil de l'Europe
Comité de direction	Organe interne de la BEI, composé du Président de la Banque et de huit vice-présidents
EIE	Évaluation des incidences sur l'environnement
Emprunteur	L'entité juridique avec laquelle la Banque signe un accord de prêt
ESIAF	Cadre d'évaluation des incidences économiques et sociales
EV	Évaluation (ex post) des opérations de la BEI
IF	Intermédiaire financier
IFI	Institution de financement internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAB	Plan d'activité de la Banque
PHARE	Programme d'aide de l'UE
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite et moyenne entreprise (entreprise de moins de 250 salariés)
Projet	Investissement clairement défini, concernant généralement des actifs matériels.
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 et de l'exécution du projet.
Réserve de projets	Projets qui ont été signalés à l'attention de la Banque, mais qui n'ont pas encore été approuvés par le Comité de direction, ou qui l'ont été mais n'ont pas encore été signés.
TREI	Taux de rentabilité économique interne
UE	Union européenne

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le présent rapport fait partie d'une série de rapports établis par l'Évaluation des opérations au titre de sa contribution à l'examen de mi-parcours des mandats extérieurs de la BEI prévu par l'Annexe II de la Décision 2006/1016 du Conseil (accordant une garantie communautaire à la BEI). Ce texte trace les grandes lignes de l'examen de mi-parcours des mandats extérieurs de la BEI, lequel doit être achevé pour le milieu de l'année 2010. Le présent rapport est une synthèse des évaluations menées sur des opérations individuelles dans les pays préadhésion¹ (pays candidats et candidats potentiels). L'échantillon d'opérations a été choisi parmi le portefeuille global d'opérations BEI signées entre 2000 et 2006. Un rapport distinct présente une analyse plus approfondie de ce portefeuille.

Notation globale de la performance des projets

La notation globale confirme les bonnes performances enregistrées par la majorité des projets financés par la Banque dans les pays préadhésion entre 2000 et 2006, malgré des conditions opérationnelles difficiles. La pertinence des projets de la Banque ressort sans équivoque, comme dans plusieurs évaluations antérieures. Les faiblesses relatives constatées ont été le fait de retards imprévus dans le cadre de projets comprenant plusieurs investissements, et d'une incapacité à remédier au manque de ressources pour la maintenance à long terme. Globalement, l'évaluation est toutefois très positive. Les opérations sous forme de ligne de crédit ont notamment enregistré des performances particulièrement bonnes.



Performance des projets d'investissement

On peut dire que tous les projets évalués de façon approfondie ont contribué à une ou plusieurs des priorités de la Banque ; ils ont servi les objectifs généraux des mandats au titre desquels ils avaient été approuvés. Les objectifs fixés au niveau des projets se cantonnaient pour la plupart à la mise en œuvre technique ; il existait par conséquent, au niveau sectoriel et national, une lacune dans la hiérarchie des objectifs.

En termes de mise en œuvre, la majorité des projets a enregistré des performances satisfaisantes ou bonnes ; on considère que quatre projets ont dépassé les attentes, parce que leur coût de revient a été inférieur aux prévisions ou parce qu'ils ont été achevés plus tôt que prévu. Les problèmes d'exécution matérielle ont généralement été le fruit d'une mauvaise structuration des projets, ou encore d'une planification ou d'une conception défailtantes, lesquelles ont entraîné des retards de mise en œuvre considérables. Il s'agissait en outre de projets localisés dans des pays de la région où les institutions étaient encore peu développées. Tous les projets portant sur un seul investissement individuels ont été jugés satisfaisants ou bons, tandis que sur les six projets multi-investissements, trois ont obtenu une note supérieure à "satisfaisante" et trois une note inférieure.

Il est impossible de tirer des conclusions claires quant au type de promoteur, de secteur ou de format de projet qui obtient les meilleurs résultats, puisque dans chaque catégorie figurent des exemples de bonnes performances. Toutefois, force est de constater que les projets multi-investissements réalisés par des promoteurs du secteur public dans un pays peu développé courent un plus grand risque de rencontrer des problèmes de mise en œuvre dans la région. Il faut par conséquent mieux tenir compte, au stade de l'approbation, des dépassements de coûts et de délais que peut occasionner ce type de projets, et prévoir une aide supplémentaire sous forme d'assistance technique à l'intention des promoteurs inexpérimentés du secteur public. Dans le cas des opérations qui ont rencontré des problèmes de mise en œuvre, les risques avaient généralement été clairement identifiés dans le dossier d'instruction.

On considère que trois des projets étudiés ont eu des effets positifs nets sur l'environnement. Les autres ont eu une incidence globalement défavorable, qui a toutefois été atténuée de façon acceptable. Aucun projet évalué ex post n'a suscité de préoccupations majeures d'un point de vue environnemental ou social.

¹ EV a évalué au total 30 % environ du portefeuille disponible pour évaluation dans la région, en tenant compte des rapports d'évaluation précédents (voir point 1, Introduction).

Pour six des projets étudiés, aucun facteur défavorable important à long terme n'a été identifié en termes de viabilité ; trois de ces projets ont été jugés particulièrement solides face aux risques à venir. Les quatre projets présentant un risque sur ce plan ont en commun certaines caractéristiques liées à leur incapacité à générer ou à percevoir des recettes suffisantes pour poursuivre leurs activités. Ce problème est en grande partie le fait d'un manque chronique de ressources budgétaires, résultant du plafonnement des dépenses publiques d'investissement. Dorénavant, la Banque doit se préoccuper plus sérieusement de cette question.

Performance des opérations d'intermédiation financière

Le contexte et les caractéristiques de fonctionnement des sept opérations étudiées sont variables ; dans tous les cas, cependant, la totalité des fonds BEI a pu être affectée en cohérence avec les objectifs initiaux de l'opération. Dans la plupart des cas, les fonds étaient destinés à financer soit des projets de petite ou moyenne dimension, soit des entreprises couvrant un vaste périmètre géographique et un large éventail sectoriel (à l'exception des secteurs habituellement exclus par la BEI). De ce fait, les intermédiaires financiers ont bénéficié d'une flexibilité maximale pour l'affectation des fonds BEI et sont tous parvenus à s'acquitter de cette mission avec une relative rapidité. Il s'agit là d'une prouesse, étant donné que ces opérations concernaient des marchés difficiles ou en voie de développement.

Tous les intermédiaires financiers retenus ont continué à croître et à prospérer au fil des opérations menées jusqu'à la crise financière de 2008 (incluse), même si les résultats de 2008 sont généralement en baisse par comparaison avec les années précédentes.

La plupart des prêts ont été approuvés pour des durées de 15 ans au maximum, mais les intermédiaires financiers ont fixé des échéances au cas par cas en fonction de leurs contraintes. Certains bénéficiaires finals ont procédé à des remboursements anticipés pour différentes raisons ; dans d'autres cas, la durée de leur prêt était substantiellement plus courte que celle du prêt BEI. Après l'affectation initiale des fonds, l'intermédiaire financier est contractuellement tenu de signaler tout changement apporté à son portefeuille eu égard à l'utilisation des fonds BEI ; ce principe n'a toutefois pas été respecté en règle générale. Sur ce point, la Banque doit par conséquent renforcer ses exigences en matière d'information.

Pour ce qui concerne les résultats des prêts secondaires, la responsabilité en est expressément déléguée par la Banque à l'intermédiaire financier, lequel doit toutefois fournir des informations à la BEI à sa demande. C'est à ce titre qu'une série de visites a été effectuée auprès d'une sélection de bénéficiaires finals dans le cadre de cette évaluation ex post. Au terme de ces neuf visites, le tableau d'ensemble révèle une certaine résistance face au ralentissement économique. Bien que la récession représente à moyen terme une menace évidente, diverses stratégies ont été mises en œuvre pour l'atténuer : utilisation des réserves financières, réduction du temps de travail, recherche de nouveaux marchés et diversification des activités.

En matière environnementale et sociale, les procédures de vérification préalable habituelles de la Banque ont été suivies dans toutes les opérations étudiées ; les intermédiaires financiers ont dans tous les cas respecté les exigences posées par la Banque en matière de notification et d'information. En outre, aucun problème notable n'a été mis en évidence lors des visites effectuées auprès des bénéficiaires finals sélectionnés. L'absence, au sein des opérations étudiées, d'une approche standardisée de la part de la Banque a toutefois été relevée au cours de l'évaluation et laisse parfois le champ libre à des interprétations divergentes.

Contribution de la BEI et gestion des projets

Pour la majorité des projets étudiés, le concours des institutions de financement internationales constituait la seule source de financement à long terme disponible. L'apport financier de la Banque était par conséquent important et conférait potentiellement à celle-ci une influence considérable sur les projets. Les projets pour lesquels la contribution de la Banque a été moins décisive étaient généralement des projets relevant du secteur privé, financés au titre du mécanisme préadhésion et disposant de sources de financement commerciales.

La principale contribution non financière apportée par la Banque à des projets individuels a souvent consisté à faire respecter les politiques de la BEI en matière de passation des marchés et d'environnement, ce qui, dans la plupart des cas étudiés, a requis d'importantes ressources en personnel. Dans de nombreux cas, la Banque a également tenu à nommer des consultants internationaux expérimentés afin d'aider le promoteur à mettre en œuvre le projet. Ce transfert de connaissances et d'expérience, bien qu'il soit difficile à quantifier, représente l'un des aspects les plus

importants de la contribution de la Banque. Dans de nombreux cas, celle-ci a également fourni une assistance technique directe. Pour les opérations d'intermédiation financière, la Banque n'a généralement pas fourni d'assistance hormis sous la forme de ses procédures d'instruction et de suivi assorties de leur rigueur habituelle.

Les projets ont été instruits à divers stades de leur élaboration et, point commun à toute cette région géographique, le prêt de la Banque était destiné à financer la conception ainsi que la construction des projets. Plusieurs projets portaient sur des investissements multiples, et leur périmètre n'avait pas été clairement défini à l'avance. Les projets de ce type soulèvent des problèmes particuliers au moment de l'instruction et donnent souvent lieu à des dépassements de coûts ou des retards au fur et à mesure que la conception se précise. La mise à disposition de ressources d'assistance technique plus abondantes devrait permettre d'améliorer cette situation ; d'une manière générale, toutefois, la Banque doit modifier son approche des projets insuffisamment définis ex ante, par exemple en instaurant une procédure de réexamen officielle qui se déclencherait au-delà d'un niveau donné de retard de remboursement. Cela requiert un effort de suivi supplémentaire.

Dans le cas des lignes de crédit, l'approbation des bénéficiaires finals se fait dans le cadre de la procédure d'affectation qui suit la signature et le décaissement. Le format des données à fournir n'est pas standardisé et, d'une manière générale, les informations environnementales ne sont ni assez explicites ni suffisamment prises en compte. Ce problème va se poser avec plus d'acuité encore, étant donné l'importance accrue que revêtent les aspects sociaux dans la nouvelle Déclaration de la Banque à ce sujet et dans les derniers mandats du Conseil. Certaines opérations multi-investissements présentent le même type de problèmes.

Coordination et coopération avec d'autres institutions financières

À une exception près, tous les prêts à l'investissement étudiés ont été cofinancés par d'autres institutions financières internationales ou des subventions de l'UE. Le degré de coopération de la Banque avec ces institutions a été variable. Cependant, l'approche de la Banque a généralement consisté à subdiviser le projet en différentes composantes, et à se fier aux autres bailleurs de fonds pour assurer le suivi de certaines composantes du projet BEI. Cela a parfois entraîné une certaine confusion quant aux responsabilités en matière de suivi ou d'information, et la BEI n'a pas été correctement informée de l'évolution ou du résultat des composantes qui étaient suivies par d'autres institutions. Dans de tels cas, la Banque devrait expliciter officiellement, dans un accord de coopération propre au projet, les obligations qu'elle impose en matière d'information ainsi que ses autres exigences.

Tableau des recommandations

	Observations et recommandations	Réponses des directions opérationnelles
<p>Le présent rapport fait partie d'une série de rapports régionaux couvrant les mandats extérieurs de la Banque. Lorsque des problèmes similaires sont identifiés dans plus d'une région, la recommandation correspondante n'est pas répétée (simple renvoi au rapport concerné).</p>		
<p>1.</p>	<p>Observation : dans la plupart des cas, la Banque a correctement identifié les facteurs de risque liés aux promoteurs en situation de faiblesse et aux projets mal définis ; dans certains cas, elle n'a toutefois pas suffisamment tenu compte de ces facteurs dans la structure du projet. Cela a notamment posé problème dans les projets multi-investissements menés dans des pays en retard de développement : les changements apportés au cours de l'élaboration du projet, après l'instruction (avec ou sans assistance technique), ont souvent retardé le projet (et le décaissement du prêt) et modifié considérablement les hypothèses de départ retenues pour l'instruction.</p> <p>Recommandation : pour les projets mal définis, notamment de type multi-investissements, la Banque devrait prévoir un réexamen officiel du projet une fois sa conception pleinement achevée, au besoin avec l'aide d'une assistance technique.</p>	<p>Cette observation reflète par excellence la situation historique dans les Balkans occidentaux, une région caractérisée par la création récente de pays (et d'administrations) et par des situations d'après-conflit. L'intervention de la Banque au travers de projets multi-investissements, dans des secteurs spécifiques bénéficiant de subventions (notamment de l'Agence européenne pour la reconstruction), doit être considérée comme une contribution à cet effort de reconstruction. Les modifications apportées à ces projets ont été évaluées et approuvées par la Banque conformément aux procédures applicables et au besoin avec l'appui d'une assistance technique supplémentaire. En cas de changements profonds apportés au projet et touchant à sa nature même, une nouvelle instruction est menée et soumise au Comité de direction. Les services continueront à mettre au point des systèmes permettant d'identifier les projets difficiles et d'en assurer le suivi, notamment au travers d'une utilisation plus systématique de la liste des opérations à surveiller. La nécessité d'un processus de réexamen plus officiel sera abordée dans le cadre d'un groupe de travail inter-directions portant sur le suivi, de même que les facteurs de déclenchement et les conséquences d'un tel réexamen.</p> <p>Les conditions de décaissement dans les dispositifs multi-investissements (y compris celles portant sur le suivi) devraient prendre en compte le problème souligné par EV.</p> <p>Tenant compte de l'expérience passée et de la capacité administrative en cours d'amélioration (mais encore perfectible) de la région des Balkans occidentaux, la Banque s'est fortement impliquée dans la prestation de différents services d'assistance technique destinés à atténuer ces risques ; il s'agit par exemple de l'assistance à la gestion de projet au niveau de l'UGP, des études de faisabilité portant sur les sous-projets mal définis et de l'assistance dans les procédures d'appel d'offres. Cette action devrait permettre à l'avenir de limiter considérablement les difficultés potentielles liées aux projets mal définis.</p>

	Observations et recommandations	Réponses des directions opérationnelles
2.	<p>Observation : si certains éléments montrent une implication plus poussée dans les stratégies sectorielles et nationales (généralement sous l'impulsion de l'UE ou d'autres IFI), la plupart des projets BEI étaient quant à eux assortis d'objectifs limités à leur mise en œuvre, même si, dans certains cas, le dossier d'instruction avait mis en avant des ambitions plus vastes. Par conséquent, les questions plus stratégiques, telles que les dépenses de maintenance à l'échelle d'un secteur, la restructuration des institutions et le niveau des droits de douane, continuent à avoir une incidence sur la performance ex post des projets.</p> <p>Recommandation : la Banque devrait participer plus activement au développement sectoriel et institutionnel, car, à long terme, cela permettra un accroissement de la quantité et de la qualité des projets à venir, tout en contribuant directement aux objectifs de l'UE.</p>	<p>La BEI finance des projets à l'intérieur d'un cadre d'action communautaire comportant des domaines et objectifs prioritaires prédéfinis. En cela, elle se distingue par exemple du groupe Banque mondiale, plus étroitement aligné sur l'approche proposée dans cette recommandation. Dans le cas des pays candidats et candidats potentiels, la CE expose clairement les priorités attachées au processus d'adhésion et à la mise en œuvre de l'acquis communautaire, comme en témoignent les documents indicatifs de planification pluriannuelle (DIPP) établis pour les pays concernés. La Commission européenne consulte la Banque en ce qui concerne l'élaboration de ces études, mais aussi les politiques sectorielles spécifiques et les plans d'action applicables à la région regroupant les pays candidats et candidats potentiels.</p> <p>Dans le cadre de la procédure d'instruction, les services de la BEI préciseront la contribution apportée par les projets à la réalisation de ces priorités.</p> <p>Cela dit, lorsque la Banque contribue régulièrement au financement de secteurs particuliers dans un pays donné, une approche plus sectorielle pourrait renforcer l'impact de ses financements.</p> <p>La définition d'une réserve commune de projets prioritaires au sein du Cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux devrait favoriser une participation plus active à la définition de priorités sectorielles. Ces projets prioritaires seront définis conjointement et financés par une combinaison de subventions et de prêts provenant de la Commission de l'UE et des IFI partenaires (BEI, BERD, CEB et partenaires bilatéraux).</p>
3.	<p>Observation : dans certains cas, la subdivision des projets multi-investissements en plusieurs composantes a engendré une situation où la Banque ne disposait d'aucune information de suivi officielle pour les composantes dont le suivi était assuré par d'autres bailleurs de fonds.</p> <p>Recommandation : la coopération avec les autres bailleurs de fonds doit être davantage formalisée au niveau du projet, afin que les responsabilités soient plus explicitement réparties en ce qui concerne le suivi et les échanges de documents y afférents. Idéalement, cela prendrait la forme d'un accord écrit relatif au projet.</p>	<p>Conformément à ses procédures habituelles, la BEI exige de se voir communiquer ex post des informations pertinentes concernant l'ensemble du projet financé. Dans le cas des projets nécessitant une meilleure coordination sur ce point et un accord entre les bailleurs de fonds, un tel dispositif devrait être mis en place.</p> <p>En principe, les consultants embauchés par la BEI suivent l'ensemble du projet, et ne se limitent pas aux composantes financées par la Banque. Si tel n'est pas le cas, le suivi contractuel doit être coordonné plus efficacement par les consultants de façon que le promoteur soumette un rapport unique couvrant toutes les composantes.</p>

	Observations et recommandations	Réponses des directions opérationnelles
4.	<p>Observation : les procédures d’audit préalable sur le plan social et environnemental n’ont pas été appliquées de façon cohérente à toutes les opérations. Il semble que les exigences de la Banque recèlent une marge d’interprétation dans certaines situations, et que le cadre de contrôle de la qualité conçu pour les projets individuels ne soit pas appliqué actuellement pour faire en sorte que les procédures, les rôles et les responsabilités soient définis avec la même clarté dans tous les types d’opération. Ce problème va se poser avec plus d’acuité encore lorsque la Banque commencera à appliquer sa nouvelle déclaration concernant les principes et normes adoptés en matière sociale et environnementale, ainsi que les dispositions de ses nouveaux mandats.</p> <p>Recommandation : étant donné l’importance croissante accordée aux questions sociales, la Banque devrait réviser son cadre de contrôle de la qualité en matière environnementale et sociale, afin qu’il couvre tous les types d’opérations et précise les procédures, les rôles et les responsabilités incombant à chacun.</p>	<p>Cette question, qui concerne l’ensemble des régions, mérite d’être étudiée, notamment dans un contexte d’exigences sociales toujours plus grandes. Les services techniques de la BEI, appuyés par les groupes de travail qui étudient, à l’échelle de la Banque, les questions environnementales et sociales, donneront une suite à cette recommandation en procédant à une révision du Manuel des bonnes pratiques environnementales et sociales.</p>
5.	<p>Observation : d’une manière générale, les lignes de crédit ont obtenu de bons résultats. Toutefois, certaines faiblesses ont été identifiées au stade postérieur à la signature de ces opérations : les transferts de propriété et la transmission des fonds BEI n’ont pas toujours fait l’objet d’un suivi suffisant. Les efforts de la Banque se sont surtout concentrés sur la première affectation. EV reconnaît que le régime d’information associé au nouveau « Prêt BEI pour les PME » a déjà permis de remédier à certaines de ces carences.</p> <p>Recommandation : la Banque devrait redéfinir ses efforts au stade post-signature pour toutes les opérations prenant la forme d’une ligne de crédit, et adopter un système d’information plus officiel couvrant tous les aspects du contrat de prêt de la Banque. Cette approche devrait prévoir une pondération en fonction des risques et se fonder sur un échantillon approprié de bénéficiaires finals ainsi que d’intermédiaires financiers.</p>	<p>La création du prêt BEI pour les PME et sa récente mise en œuvre dans les pays candidats et candidats potentiels ont dans une large mesure permis de préciser les obligations d’information et les axes prioritaires pour les contrôler ex post.</p> <p>La mise à jour du manuel des procédures d’Ops a également clarifié la nature et la fréquence des obligations de suivi pour les autres transactions intermédiées telles que les prêts-cadres. Pour les opérations régulières, on procède généralement à un examen de l’utilisation de la ligne de crédit au moment de présenter une nouvelle transaction avec le même intermédiaire.</p> <p>EV procède actuellement à l’examen ex post d’un échantillon de bénéficiaires finals.</p>
6.	<p>Observation : un certain nombre de faiblesses ont été identifiées au stade du suivi et de la transmission d’informations sur les opérations. Il s’agissait aussi bien d’informations manquant dans les bases de données électroniques de la Banque, que de l’absence d’une procédure officielle de compte rendu pour les prêts globaux, ou encore d’une dépendance excessive vis-à-vis des autres bailleurs de fonds.</p> <p>Recommandation : voir les recommandations 3 et 6 du rapport "Évaluation des opérations financées par la BEI dans les pays voisins et partenaires" entre 2000 et 2008.</p>	<p>Voir les réponses dans le rapport cité.</p>

1. INTRODUCTION ET PRÉSENTATION DU PORTEFEUILLE

L'Annexe II de la Décision 633/2009/CE du Parlement européen et du Conseil (accordant une garantie communautaire à la BEI) a tracé les grandes lignes de l'examen à mi-parcours des mandats extérieurs de la BEI, lequel doit être achevé pour le 30 avril 2010 (article 9 de la Décision du Conseil).

Elle prévoit deux grandes séries de tâches :

- une évaluation des activités de financement extérieur de la BEI. L'évaluation sera en partie menée en coopération avec les départements Évaluation de la BEI et de la Commission.
- une évaluation des incidences plus larges des prêts extérieurs accordés par la BEI en interaction avec d'autres IFI et d'autres sources de financement.

Ce rapport fait partie de la contribution d'EV à l'examen à mi-parcours des mandats extérieurs de la BEI, et doit être lu conjointement avec l'"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 : "Évaluation des opérations financées par la BEI en Amérique Latine et en Asie entre 2000 et 2008" et "Évaluation des opérations financées par la BEI dans les pays voisins et partenaires entre 2000 et 2008".

Approche et méthodologie

La comparaison des résultats ex post avec les attentes et les objectifs fixés lors de l'instruction constitue la principale base d'évaluation des opérations considérées. Le présent rapport d'évaluation dresse la synthèse des résultats des évaluations individuelles. Ce travail a été mené à bien à la fois par les équipes internes d'EV et par des consultants externes (de COWI A/S, pour les projets concernant les transports et l'énergie, et de MWH SA/NV, pour les lignes de crédit).

Conformément aux procédures d'évaluation de la Banque, les projets individuels ont été notés selon quatre catégories : "bon", "satisfaisant", "insatisfaisant" et "mauvais"². Chacune des opérations est évaluée sur la base des critères suivants, établis par le Comité d'aide au développement de l'OCDE : pertinence, efficacité, efficience et viabilité. Une notation particulière est en outre attribuée à la performance sociale et environnementale.

La contribution financière de la BEI est évaluée en tenant compte des besoins financiers des bénéficiaires, tandis que sa contribution non financière est évaluée à l'aune des transferts d'expertise réalisés, de l'assistance technique fournie ou de toute autre forme de soutien accordé. Elle comporte également une évaluation de la coopération entre la Banque et la CE, mais aussi, le cas échéant, entre la Banque et les institutions de financement internationales (IFI). La gestion du cycle du projet par la Banque fait aussi l'objet d'une évaluation.

Méthode d'échantillonnage :

- Les opérations sélectionnées couvrent tous les mandats et mécanisme applicables dans la région, ce qui assure la cohérence de l'évaluation et garantit que tous les types de financement proposés par la Banque sont pris en compte.
- En règle générale, l'analyse approfondie d'un projet individuel doit être effectuée entre un et deux ans après l'achèvement du projet ; un rapport de fin de travaux doit normalement avoir été établi.
- Il a été jugé que certaines opérations plus complexes pouvaient être intégrées à l'échantillon aux conditions suivantes :
 - Les lignes de crédit devaient être décaissées et affectées en totalité depuis plus de six mois.
 - Les prêts-cadres et les prêts-programmes finançant des investissements multiples pouvaient être évalués dès lors que 50 % au minimum des sous-projets étaient achevés.

² "Élevé", "significatif", "modéré" et "faible" pour la contribution de la BEI.

- Si la sélection définitive est aléatoire, elle a toutefois fait l'objet d'un contrôle qui a permis de s'assurer qu'elle reflétait raisonnablement la composition du portefeuille en termes de :
 - secteurs représentés,
 - pays présents dans la sélection,
 - produits financiers représentés (par exemple avec partage des risques ou non).

Les opérations évaluées devant être arrivées à maturité, il était à prévoir que la plupart des évaluations approfondies porteraient sur des opérations financées sous les mandats 2000-2006. En tenant compte de deux projets évalués antérieurement, les opérations évaluées dans les pays préadhésion représentent au total environ 30 % du portefeuille disponible pour évaluation.

Une analyse détaillée des projets, ainsi que des visites sur site, ont été menées pour les opérations sélectionnées. Les rapports d'évaluation individuels ont été rédigés et examinés avec le personnel opérationnel de chaque projet, et leurs principaux éléments ont été soumis aux promoteurs afin que ceux-ci présentent leurs observations. Comme toujours, les informations contenues dans ces rapports sont confidentielles et leur accessibilité restreinte.

Le tableau ci-après récapitule les principales caractéristiques des projets sélectionnés :

N°	Pays	Secteur	Montant du prêt (millions d'EUR)	Mandat/facilité
1	Turquie	Manufacturier	250	FAC
2	ARYM	Fourniture d'électricité	13	MAN
3	Turquie	Construction	450	TERRA
4	Turquie	Transport	100	MAN
5	Croatie	Transport	20	MAN
6	Croatie	Transport	45	MAN
7	Croatie	Prêts globaux	10	MAN
8	Croatie	Prêts globaux	20	MAN
9	Turquie	Prêts globaux	200	MAN
10	Turquie	Prêts globaux	150	FAC
11	Albanie	Fourniture d'électricité	30	MAN
12	Albanie	Transport	34	MAN
13	Serbie	Transport	85	MAN
14	Serbie	Transport	95	MAN
15	Serbie	Prêts globaux	20	MAN
16	Bosnie Herzégovine	Prêts globaux	20	MAN
17	Bosnie Herzégovine	Prêts globaux	10	MAN

2. POLITIQUES ET STRATÉGIES – PERTINENCE

La pertinence exprime la mesure dans laquelle les objectifs d'un projet sont cohérents avec les politiques de l'UE, les objectifs de la BEI et les décisions de ses gouverneurs, ainsi qu'avec les politiques nationales. La présente section en examine successivement les principaux aspects, tandis que la suivante présentera les performances des projets constituant l'échantillon.

2.1 OBJECTIFS DE L'UE ET DE LA BEI

La présente synthèse est axée sur les pays qui relèvent actuellement de la **Politique européenne d'élargissement** :

Pays candidats :

- Croatie, Turquie, ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM).

Pays candidats potentiels :

- Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie, Kosovo au titre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies.

Une analyse plus détaillée du contexte de cette politique figure dans le rapport "Examen du portefeuille et de la stratégie" qui accompagne le présent document.

Bien que tous les pays appartenant à cette zone fassent désormais partie d'un seul et même groupe du point de vue des politiques communautaires, ils ont accédé aux soutiens de l'UE de façon progressive et pour des motifs différents. Ces pays ont commencé à devenir admissibles au soutien de l'UE à la fin des années 1990, au titre de sa politique "d'élargissement". Auparavant, les mandats et les mécanismes de financement étaient "réservés" aux 12 nouveaux États membres. Les pays des Balkans ont ensuite progressivement rejoint ce "groupe de l'élargissement", l'accent étant surtout mis à l'origine sur la reconstruction de la région après la guerre. S'alignant sur la politique de l'UE, la BEI a admis ces pays au bénéfice du Mandat et du Mécanisme préadhésion.

La situation était différente en ce qui concerne la Turquie, laquelle faisait partie, avant 2000, du groupe des pays méditerranéens et n'avait qu'un accès restreint aux subventions communautaires et aux prêts de la BEI. Lorsque les relations politiques ont pris un tour nouveau, un Programme d'action spécial (datant de décembre 2000 et représentant 450 millions d'EUR de prêts BEI) a été instauré afin de soutenir la consolidation de l'Union douanière entre l'UE et la Turquie. Fin 1999, l'UE a accordé un soutien substantiel à la reconstruction de la région de Marmara, notamment dans le cadre du programme TERRA (prêts BEI à hauteur de 600 millions d'EUR). Début 2001, la Turquie a ensuite rejoint le "groupe de l'élargissement" et est devenue pleinement admissible aux mandats 2000-2006 et au Mécanisme préadhésion de la BEI.

Aux termes du mandat 2000, le seul objectif distinct, pour cette région, consistait à donner nettement la priorité aux pays non candidats (c'est-à-dire, à cette époque, à tous les pays des Balkans). La révision de 2004 a permis d'inclure officiellement la Turquie dans le premier groupe des "pays voisins du Sud-Est". Le nouveau mandat 2007 fixe les objectifs spécifiques suivants pour la région :

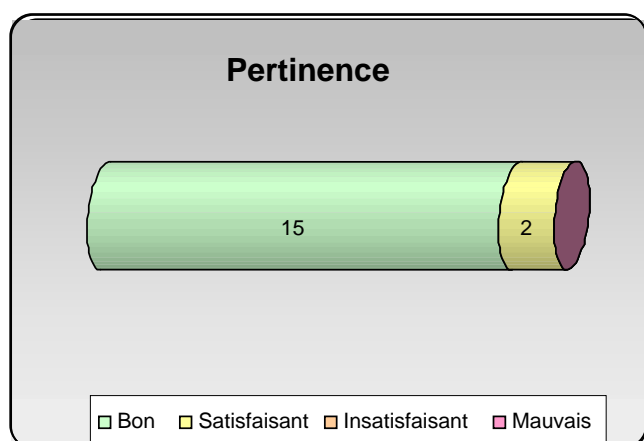
- accroître les financements sans recourir à la garantie communautaire ;
- œuvrer à la protection de l'environnement et à la sûreté de l'approvisionnement énergétique des États membres ;
- pour les Balkans occidentaux : encourager le renforcement de la capacité institutionnelle en coopération avec les autres IFI œuvrant dans la région.

Étude de cas (Projet 3) – Reconstruction après une catastrophe naturelle

A la suite d'un séisme de grande ampleur en 1999, la BEI a accepté du Conseil un mandat spécial autorisant des prêts à hauteur de 600 millions d'EUR au gouvernement de la région frappée par la catastrophe, en vue de reconstruire les infrastructures vitales et l'habitat. Il s'agit là de la plus importante des deux opérations signées au titre du mandat ; elle reflète parfaitement les priorités fixées dans le cadre de la réponse de l'UE à la catastrophe. La Banque a également travaillé en étroite collaboration avec la BIRD, qui a pris en charge le renforcement de la capacité institutionnelle du pays et est devenue le plus gros contributeur individuel à l'effort de reconstruction. Bien que le projet ait globalement duré plus longtemps que prévu, la majorité des logements et des infrastructures ont été achevés dans le délai de trois ans prévu à l'origine et ont été conçus selon des normes antisismiques plus rigoureuses. Au-delà de sa pertinence intrinsèque, le projet a joué un rôle de catalyseur dans le déploiement d'un effort intense de planification et de coordination auquel participe également la Banque. Cet effort tend à la fois à la mise au point de mesures préventives et à une meilleure coordination de la réponse aux catastrophes naturelles à l'avenir.

On ignore comment ont été fixées les limites financières des premiers instruments. Un certain nombre d'éléments ont vraisemblablement été pris en compte, dont la décision adoptée lors de la Séance annuelle du Conseil des gouverneurs de 1994. Celle-ci soumet les opérations extérieures

2.2 PERTINENCE DES OPÉRATIONS



On estime que tous les projets évalués de façon approfondie ont contribué à réaliser au moins une des priorités que la Banque s'était fixées en matière de prêt à l'époque de leur lancement. La plupart des opérations ont été approuvées au titre des mandats liés à l'élargissement ou de mandats antérieurs ; deux d'entre elles ont été autorisées au titre du Mécanisme préadhésion propre à la Banque, et une dernière, au titre d'un mandat spécial. Ces mandats sont très larges et la Banque s'autorise par ailleurs une grande souplesse opérationnelle. Il

n'est donc pas surprenant que toutes les opérations aient été jugées hautement pertinentes au regard de ces objectifs généraux. Les objectifs fixés au niveau des projets se cantonnaient pour la plupart à leur réalisation matérielle; il existait par conséquent une lacune dans la hiérarchie des objectifs au niveau sectoriel et national.

Prêts sur ressources propres				Soutien financier complémentaire	
	Recours à la Garantie CE			BEI	BEI/Autre
Type de prêt	Recours intégral	Recours partiel (partage des risques)	Pas de recours	Mécanisme de financement structuré	Assistance technique
Prêts à l'investissement	2, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 14		1	-	2, 5, 6, 12, 14
Prêts globaux	7, 9, 15	8, 16, 17	10	-	15

Toutes les opérations étudiées étaient conformes aux conditions générales des mandats et des mécanismes au titre desquels elles avaient été approuvées. Cela garantit, dans une certaine mesure, qu'elles ont atteint un niveau de pertinence satisfaisant. En outre, la plupart des projets répondaient à plus d'une des priorités de prêt de la Banque, à l'exception de deux projets liés à l'énergie (projets 2 et 11 dans les Balkans) qui, bien que pertinents, ne servaient qu'un seul objectif.

Les six opérations sous forme de ligne de crédit (prêt global) présentaient toutes une composante de développement régional, et de soutien à la croissance du secteur des PME dans les pays concernés. À cet égard, il s'agissait donc d'opérations extrêmement pertinentes. Il apparaît toutefois que le secteur des PME aurait pu tirer profit d'une approche plus ciblée de la part de la Banque. Dans de nombreux cas, la définition de la "PME" recouvrait des entreprises relativement grandes selon les critères locaux, certaines occupant même une place dominante sur le marché local. En outre, les intermédiaires financiers ont eu tendance à réserver le prêt BEI à leurs "meilleurs" clients. Ceux-ci, de leur côté, opéraient généralement dans des secteurs et des marchés plus matures.

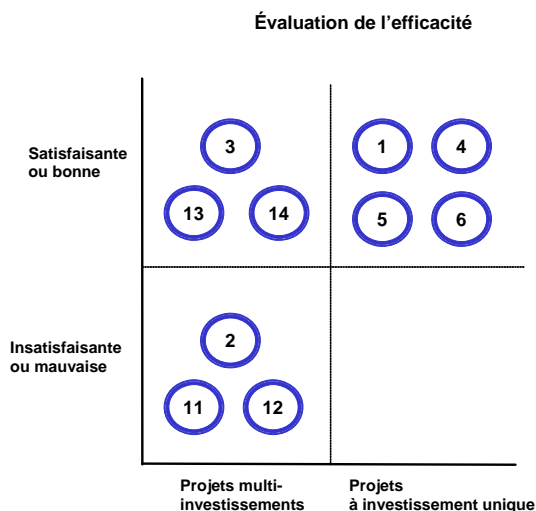
Cinq des six projets liés aux transports présents dans l'échantillon (projets 5, 6 et 12 à 14) portaient sur le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) dans les pays concernés. Le sixième (projet 4) avait pour objectif l'amélioration de l'environnement urbain à travers la fourniture de transports publics. C'est aussi le seul projet qui a été évalué au regard de l'objectif prioritaire de

Les promoteurs ont fait preuve d'une compétence variable dans la mise en œuvre de leurs projets, mais aucune tendance particulière n'est apparue quant au type de promoteur le plus compétent, puisque les autorités publiques et les entreprises publiques affichent des performances équivalentes. Le seul promoteur appartenant au secteur privé a atteint la plupart des objectifs de mise en œuvre ; c'est également le cas de certaines administrations publiques. Pour les promoteurs dont les résultats ont été moins bons, les problèmes proviennent souvent d'une mauvaise planification et d'un défaut de contrôle, plutôt que d'un défaut de compétence technique.

3.1.1 Mise en œuvre matérielle

La majorité des projets a enregistré des performances satisfaisantes ou bonnes ; quatre projets ont dépassé les attentes, soit parce que leur coût de revient a été inférieur aux prévisions, soit parce qu'ils ont été achevés plus tôt que prévu. Le projet 14 était un prêt-cadre pour des contrats de petite taille visant à la remise en état de routes ; sa portée a pu être accrue grâce aux économies réalisées dans les premières phases du projet.

Les problèmes de mise en œuvre matérielle (projets 2, 11 et 12) ont souvent été le résultat d'une mauvaise structuration des projets, d'une planification, d'une conception ou d'une exécution défectueuses, lesquelles ont entraîné des retards considérables. Il s'agissait en outre de projets localisés dans des pays de la région où les institutions étaient encore peu développées.



Tous les projets à investissement unique ont été jugés satisfaisants ou bons, tandis que sur les six projets cadres (multi-investissements), trois ont obtenu une note supérieure à "satisfaisante", et trois une note inférieure. Parmi ces derniers, deux projets étaient de nature similaire et concernaient le secteur énergétique.

Étude de cas (projet 14) – Projet de remise en état de routes

Le projet portait sur la réfection de près de 900 km de routes se situant sur des corridors européens prioritaires. Il s'agissait de moderniser les routes à chaussée unique existantes pour harmoniser leur largeur à 7,1 mètres, d'améliorer la géométrie des routes et de supprimer les "points noirs" sources d'accidents fréquents. Le projet a certes connu un léger retard, mais celui-ci est principalement dû au fait que des travaux supplémentaires ont été incorporés au projet, travaux rendus possibles par les économies réalisées grâce à la procédure de passation des marchés appliquée au lot de travaux initial. Ce type de projet est difficile à gérer et d'autres projets du même type ont rencontré de grosses difficultés en termes de retard et de dépassement des coûts. Dans le cas présent, le cadre administratif convenu avec le pays garantit également la mise à disposition d'un niveau adapté de financement pour assurer la maintenance courante des routes modernisées – un point qui pose parfois problème avec les projets de ce type.

Parmi ces derniers, deux projets étaient de nature similaire et concernaient le secteur énergétique.

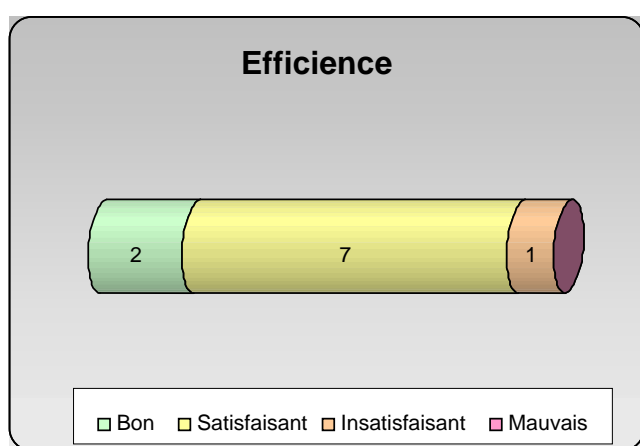
Il est impossible de tirer des conclusions claires quant au type de promoteur, de secteur ou de format de projet qui obtient les meilleurs résultats, puisque dans chaque catégorie figurent des exemples de bonnes performances. Le projet 14 (remise en état de routes) constitue un très bon exemple de réussite pour un projet de cette nature. Toutefois, force est de constater que les projets multi-investissements réalisés dans la région par des promoteurs du secteur public dans un pays peu développé courent un plus grand risque de rencontrer des problèmes de mise en œuvre. Il convient donc de mieux tenir compte, au stade de l'approbation, des dépassements de coûts et de délais que peut occasionner ce type de projets, et prévoir une aide supplémentaire sous forme d'assistance

technique à l'intention des promoteurs inexpérimentés du secteur public. Dans le cas des opérations ayant rencontré des problèmes de mise en œuvre, les risques avaient en général été clairement identifiés dans le dossier d'instruction.

3.1.2 Efficacité opérationnelle

En règle générale, les performances opérationnelles des projets étudiés ont été satisfaisantes ou bonnes, et la plupart des promoteurs étaient des exploitants chevronnés. Les données disponibles quant à la demande et à l'utilisation du projet sont toutefois généralement insuffisantes. De ce fait, il a souvent été impossible de quantifier la rentabilité économique ex post des projets. Bien que les projets n'aient pas pour objectif de susciter un niveau de demande donné, la Banque devrait systématiquement exiger des données de base sur les niveaux d'utilisation atteints, afin d'être en mesure de suivre et d'évaluer la performance de ses projets. Au besoin, des clauses spécifiques régissant la collecte de données devraient être insérées dans les contrats de financement, puis appliquées.

3.2 EFFICIENCE



Pour évaluer l'efficience, on examine si les objectifs des projets ont été atteints d'une manière qui corresponde à une utilisation efficiente des ressources. L'efficience est également l'un des principaux éléments pris en compte lorsque l'on décide à quels projets affecter des ressources limitées.

À l'exception du projet 12 (remise en état de routes), on a jugé que tous les projets d'investissement individuels présentaient une utilisation efficiente des ressources. Dans le projet 14 (secteur routier), le rendement sur capital investi a été jugé particulièrement élevé du fait que le volume des travaux a pu être accru par suite des économies réalisées. Le projet 12 affiche une rentabilité économique insatisfaisante en raison des faibles niveaux de trafic enregistrés, en partie compensée par les avantages immatériels issus de l'impact économique du projet, plus important que prévu.

À l'exception du projet 12 (remise en état de routes), on a jugé que tous les projets d'investissement individuels présentaient une utilisation efficiente des ressources. Dans le projet 14

L'échantillon de projets d'investissement évalué comprenait différents types de projets et de secteurs, et les indicateurs d'efficience étudiés ont été choisis en tenant compte de cette diversité. Pour les projets d'infrastructures de transports relevant du secteur public, c'est le taux de rentabilité économique interne (TREI) qui a été étudié. Les avantages proviennent pour une grande part des gains réalisés en temps de trajets, mais ils recouvrent parfois d'autres aspects, tel que l'amélioration de la sécurité. Tous ces gains sont valorisés et comparés au coût du projet sur sa durée de vie économique. Les retombées positives environnementales et sociales n'ont pas été quantifiées, mais ont été prises en compte dans le cadre d'un accroissement ou d'une réduction possibles du TREI. Pour les projets commerciaux, dans lesquels les utilisateurs doivent payer pour bénéficier d'un service, l'efficience a été évaluée à l'aune des résultats financiers de l'exploitant. Dans le cas particulier du projet 3 (reconstruction après une catastrophe naturelle), on s'est efforcé d'évaluer les incidences du projet sur l'économie du pays.

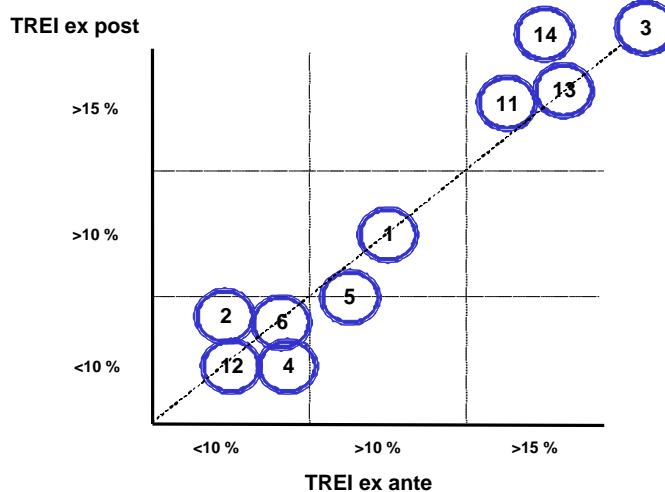
Étude de cas (Projet 4) – Nouveau réseau de métro léger

Le projet se situe dans l'une des principales villes industrielles de Turquie, qui compte plus d'un million d'habitants. Le programme de construction d'un réseau de transport public sur rails était en place depuis un certain temps, et la première phase en était achevée lorsque la Banque a rejoint le projet. Toutefois, comme le cahier des charges avait été établi alors que les travaux étaient déjà en cours, le budget restant pour achever le projet était nul et la fréquentation du métro léger était nettement inférieure aux prévisions. Après avoir soigneusement étudié la situation, la Banque a décidé de fournir le complément de financement nécessaire pour réaliser l'intégralité du projet ; elle a ainsi pu financer la totalité de la seconde phase. Il en est résulté une hausse de fréquentation considérable, qui a non seulement permis de rendre viable l'ensemble du projet, mais a également représenté un rendement particulièrement bon du point de vue de l'investissement de la BEI.

3.2.1 Performance des projets

C'est le taux de rentabilité économique interne (TREI) qui est le plus souvent utilisé pour mesurer l'efficacité économique des projets, car il met en parallèle les bénéfices sociaux (valorisés en termes monétaires) et les coûts d'investissement. Ce calcul n'ayant pu être effectué pour tous les projets étudiés, le graphique ci-dessous n'offre qu'une représentation indicative des grandes tendances du TREI évalué avant et après l'achèvement des projets. Il permet cependant d'illustrer quelques points intéressants.

La plupart des projets étudiés affichent un taux de rentabilité économique supérieur à 10 % et devraient donc avoir une valeur actualisée nette positive pour la société. Quatre projets présentent une rentabilité moindre, quoique positive ; s'ils sont néanmoins considérés comme des investissements intéressants, c'est généralement grâce à leurs "effets externes" non quantifiés. Dans le cas du projet 4 (transports publics urbains), par exemple, ces avantages seraient liés au transfert des automobilistes vers les transports publics et aux réductions des nuisances

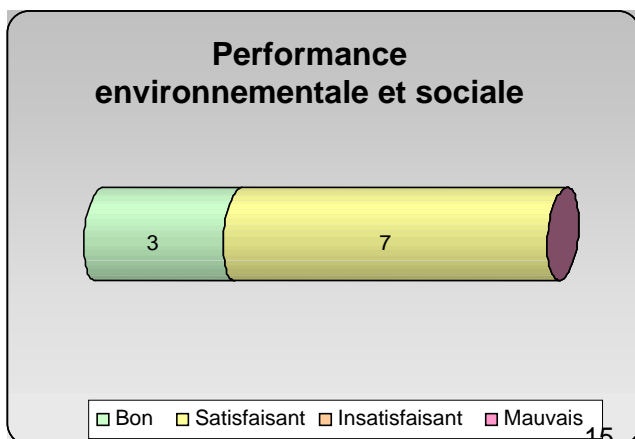


sonores et de la pollution qui en résultent. On a jugé que le projet 2 (modernisation du réseau électrique) présentait des incidences positives car il avait contribué à la continuité de l'approvisionnement et à la réduction de la dépendance vis-à-vis des importations. Le projet 6 (construction d'une nouvelle autoroute) a été jugé porteur d'avantages supplémentaires, non quantifiés, en termes de développement régional.

Le projet 3 (reconstruction après une catastrophe naturelle) est un cas particulier. On estime qu'il a généré des avantages économiques d'une ampleur supérieure aux coûts engagés, car ils concernent l'économie du pays dans sa globalité. La Banque et ses partenaires ont fourni 1,5 milliard d'USD afin de donner une impulsion à l'effort de reconstruction, somme dont on estime qu'elle a généré un supplément de PIB de l'ordre de 30,5 milliards d'USD pour la seule année 2001.

Pour certains projets, le TREI final a été jugé supérieur aux prévisions (projets placés au-dessus de la diagonale sur le graphique), tandis que pour d'autres, il a été jugé légèrement inférieur aux attentes (projets représentés en dessous de la diagonale). En général, toutefois, les évaluations ex post concordent dans une large mesure avec les prévisions ex ante, et aucune variation majeure n'a été constatée.

3.3 PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE



Le critère de la performance environnementale et sociale vise à mesurer l'impact immédiat de la mise en œuvre et de l'exploitation du projet, mais aussi à prendre une vue plus globale du projet et de ses conséquences à long terme sur les émissions de carbone, l'efficacité énergétique, les espaces verts, la participation des communautés

locales, les transports, l'emploi local, la cohésion sociale, etc., là où ces aspects sont pertinents. Les facteurs environnementaux et sociaux, qui sont déjà pris en compte dans les critères internationalement reconnus que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité à long terme, sont abordés de manière spécifique dans ces paragraphes, d'abord pour souligner l'importance que la BEI attache à ces questions, et ensuite pour distinguer clairement ces facteurs des autres dimensions prises en compte.

La plupart des projets d'investissement individuels étudiés portaient sur des infrastructures matérielles. S'ils s'étaient situés sur le territoire de l'UE, aucun d'entre eux n'aurait nécessité une évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) aux termes de la réglementation communautaire⁴, même si l'autorité compétente d'un État membre de l'UE aurait pu envisager dans certains cas d'exiger tout de même la réalisation d'une EIE. Bien que la transcription du droit communautaire en droit local soit un processus en évolution pendant la période préadhésion, la Banque, en plus de réaliser ses propres évaluations environnementales et sociales, applique les principes des directives de l'UE quel que soit le degré d'assimilation de l'acquis communautaire dans le pays considéré. Les principaux problèmes rencontrés dans l'application de cette politique se posent pour les projets pour lesquels l'autorité compétente aurait normalement dû demander une EIE complète si le projet avait été réalisé sur le territoire de l'UE. Les projets 3 et 4, ainsi qu'une partie du projet 14, relèvent de cette catégorie. Bien qu'aucun problème substantiel n'ait été constaté ex post, la Banque doit clarifier ses exigences dans ce domaine.

On considère que trois des projets étudiés ont eu des effets positifs nets sur l'environnement ; leur performance a été jugée "bonne". Le projet 3 (reconstruction après une catastrophe naturelle) a permis de rétablir une vie normale dans une zone sinistrée en proie à une situation chaotique, dans laquelle les réseaux de services collectifs étaient désorganisés et des milliers de familles logeaient sous des tentes. Le projet 1 (investissement dans le secteur automobile) était ciblé sur des composants permettant d'améliorer l'efficacité des moteurs et a par conséquent contribué à réduire la consommation de carburant et la pollution à l'échelle mondiale. Le projet 14 (modernisation de routes existantes) portait sur des améliorations visant à renforcer la sécurité routière, à réduire les exigences de maintenance des véhicules et des routes, ainsi qu'à économiser du carburant.

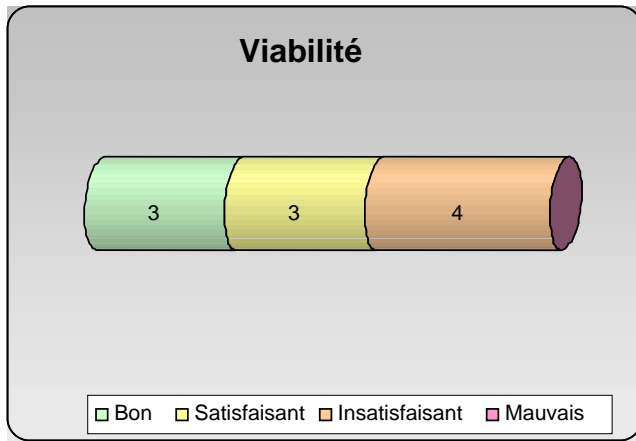
Les autres projets ont eu une incidence globalement défavorable qui a toutefois été atténuée de façon acceptable. Pendant la procédure d'approbation, tous les projets ont été soumis à une évaluation environnementale menée par la Banque, au cours de laquelle on a vérifié leur conformité avec la législation locale, régionale et nationale, ainsi que l'obtention de toutes les autorisations nécessaires. Aucun projet évalué ex post n'a suscité de préoccupations majeures d'un point de vue environnemental ou social.

Étude de cas (projet 1) – Investissement dans l'industrie automobile

Le projet portait sur un investissement substantiel, réalisé par une grande société européenne, dans de nouvelles capacités de production comprenant notamment des bâtiments d'industriels et du matériel complexe. Les produits fabriqués nécessitaient une main-d'œuvre compétente, recrutée et formée au fil d'une longue période préalable d'investissements constants dans le pays hôte ; les nouveaux composants visaient à améliorer la consommation des moteurs et les performances des nouveaux véhicules diesel. Deux technologies différentes étaient en développement, afin de répondre aux besoins des principaux clients de la société. Face aux exigences du marché, l'une des deux technologies a été abandonnée au cours du projet. L'autre est entre-temps devenue la norme dans le secteur, et la nouvelle usine développe actuellement cette technologie pour l'amener vers ses deuxième et troisième générations, et obtenir les rendements moteur correspondants. Bien que le ralentissement économique suscite des inquiétudes, la société pratique une gestion clairvoyante et jouit d'une position financière solide.

⁴ (Annexe I de la Directive 97/11/CE).

3.4 VIABILITÉ À LONG TERME



Pour évaluer la viabilité à long terme, on examine la probabilité qu'un projet dispose de ressources suffisantes pour maintenir les résultats obtenus sur toute sa durée de vie économique et être à même de gérer tout risque éventuel.

La majorité des projets étudiés ont été jugés viables, c'est-à-dire qu'il y a un risque très faible que leur exploitation soit menacée au cours de leur durée de vie économique. Cependant, quatre projets sur dix suscitent certaines

inquiétudes quant à leur capacité à pérenniser les avantages économiques générés. Ces inquiétudes sont principalement liées à la disponibilité des finances nécessaires pour l'entretien des actifs sur le long terme.

L'évaluation de la viabilité à long terme impose d'examiner l'importance de divers facteurs de risque pour le projet. Aucun projet n'étant totalement dénué de risques, il s'agit d'en évaluer le degré ; puisqu'il n'est pas possible de quantifier concrètement les risques de cette nature, l'approche retenue se limite à ceux qui semblent essentiels pour la bonne marche future du projet.

Pour six des projets étudiés, aucun facteur défavorable majeur n'apparaît ; trois de ces projets ont été jugés particulièrement solides au regard des futurs risques encourus. Le projet 4 (métro léger) est localisé dans l'une des villes les plus puissantes du pays ; il s'agit d'un réseau de service public soigneusement conçu et bien entretenu. Le projet 5 (système de contrôle de la circulation aérienne) s'inscrit dans un cadre juridique garantissant la couverture des coûts et constitue une priorité nationale ; le projet 6 (nouvelle autoroute) est intégré à un réseau national existant qui bénéficie de financements abondants et d'un entretien de qualité.

Les quatre projets présentant un risque ont en commun certaines caractéristiques liées à leur incapacité à générer ou à percevoir des recettes suffisantes pour poursuivre leurs activités. Ce problème est en grande partie dû à un manque chronique de ressources budgétaires, résultant du plafonnement des dépenses publiques d'investissement. Il s'agit là d'une question récurrente dans les projets

Étude de cas (projet 11) – Transport et distribution d'électricité

Le dégroupage des activités de la compagnie nationale d'électricité au début des années 2000 a conduit à la création d'une société de distribution d'électricité en commandite par actions, à l'origine détenue intégralement par l'État. Après l'adoption d'une nouvelle stratégie énergétique nationale, la compagnie de distribution a entamé un projet de modernisation de ses réseaux de transport et de distribution en vue de réduire les pertes électriques et de faire baisser par là même sa dépendance à l'égard des importations d'énergie. Au cours du projet, la société a également été préparée en vue de sa privatisation et la mise en œuvre du projet s'en est trouvée considérablement retardée. La rentabilité de la société, et par conséquent sa capacité à investir dans l'entretien et le renouvellement de ses actifs, dépendent d'une série de facteurs qui, dans une large mesure, échappent à son contrôle. Le coût de l'électricité importée varie grandement en fonction de la quantité d'hydroélectricité disponible localement. Le pouvoir politique exerce par ailleurs une forte pression en vue de maintenir des tarifs bas. La compagnie de distribution a par conséquent enregistré une perte latente au cours des trois dernières années et bien que la privatisation de la société soit susceptible de redresser la situation, de sérieuses inquiétudes demeurent quant à la viabilité à long terme du modèle actuel.

évalués récemment dans le cadre de différentes études thématiques⁵ ; même si le problème ne se retrouve pas dans tous les pays ni tous les secteurs, la Banque doit dorénavant se préoccuper plus sérieusement de cette question.

Les projets 2 et 11 (voir encadré) se trouvaient dans des situations comparables. Les sociétés de distribution d'électricité nées du démantèlement des compagnies d'État ont entamé un programme d'améliorations de leurs réseaux visant à réduire les pertes et par là même la dépendance à l'égard des importations d'électricité. Le coût de l'électricité importée et l'incapacité à augmenter les tarifs conduisent à une situation d'incertitude financière pour l'avenir. Les projets 12 et 13 (remise en état, respectivement, du réseau ferroviaire et de routes) partagent eux aussi des problèmes du même ordre, en cela qu'il s'agit pour l'essentiel d'opérations visant à rattraper des retards de maintenance à la charge d'administrations nationales sous-financées. On a certes commencé à remédier à ces importants retards de maintenance au moyen de prêts libellés en devises étrangères, mais les dépenses courantes sont à ce jour insuffisantes pour éviter l'apparition de nouveaux retards.

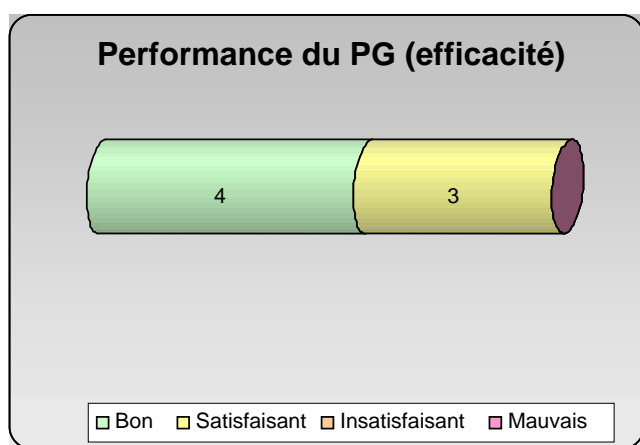
4. PERFORMANCE DES (SEPT) LIGNES DE CRÉDIT⁶

Les lignes de crédit (prêts globaux) accordées aux intermédiaires financiers ont pour objectif principal d'acheminer les ressources financières de la BEI vers des investissements et des bénéficiaires finals de taille trop modeste pour bénéficier de prêts directs de la Banque. Elles concernent au premier chef des PME, mais aussi d'autres opérations d'intermédiation financière comme le microcrédit ou le crédit-bail. Ces opérations se caractérisent par un grand nombre d'investissements de faible ampleur gérés par un intermédiaire financier qui accepte d'assumer le risque de crédit des bénéficiaires finals au sein de son portefeuille de prêts. La sélection d'intermédiaires financiers solides, disposant d'une organisation et d'une structure de gestion saines, est une composante essentielle de ce type d'opérations, puisque l'instruction et le suivi des sous-projets financés sont délégués à l'intermédiaire financier.

Cette section reprend le format de l'évaluation habituelle des résultats des projets (qualité de l'opération), reflétant le deuxième pilier de l'approche de la BEI relative à la valeur ajoutée. Les résultats des lignes de crédit ont été évalués en faisant appel aux critères habituels d'EV pour ces opérations :

- Performance du prêt global (efficacité) ;
- Performance de l'intermédiaire financier (efficacité) ;
- Performance environnementale et sociale ;
- Viabilité à long terme.

4.1 PERFORMANCE DU PRÊT GLOBAL (EFFICACITÉ)



L'efficacité du prêt global est la mesure dans laquelle les objectifs initiaux du prêt ont été réalisés du point de vue des montants versés, des secteurs ciblés, des conditions de rétrocession et de l'information.

Les sept opérations d'intermédiation financière étudiées ont été engagées en totalité et ont atteint leurs objectifs généraux. L'évaluation est très positive. En outre, on considère que quatre des sept opérations évaluées ont dépassé les attentes à plusieurs égards.

⁵ Cf. par exemple : " Évaluation des prêts de la BEI dans les nouveaux États membres avant leur adhésion à l'UE " et "Évaluation des projets relevant du secteur de l'eau et de l'assainissement en dehors de l'UE" (présentées au Conseil d'administration en septembre 2009).

⁶ Les opérations 16 et 17 relevaient du même contrat de prêt BEI, mais faisaient appel à deux filiales locales distinctes d'une banque européenne, dont l'une était une société de crédit-bail. C'est la raison pour laquelle les deux filiales ont été évaluées séparément.

4.1.1 Affectation et décaissement

Le contexte et les caractéristiques techniques des sept opérations étudiées sont variables ; dans tous les cas, cependant, la totalité des fonds BEI a pu être affectée en cohérence avec les objectifs initiaux de l'opération. Dans la plupart des cas, les fonds étaient destinés à financer soit des projets de petite ou moyenne dimension, soit des entreprises couvrant un vaste périmètre géographique et un large éventail sectoriel (à l'exception des secteurs habituellement exclus par la BEI). De ce fait, les intermédiaires financiers ont bénéficié d'une flexibilité maximale pour l'affectation des fonds BEI et sont tous parvenus à s'acquitter de cette mission avec une relative rapidité. Il s'agit là d'une prouesse, étant donné que ces opérations concernaient des marchés en cours de développement ou des marchés sur lesquels la BEI intervenait pour la première fois.

Le montant des prêts oscille entre 10 millions d'EUR (opérations 7 et 17) et 200 millions d'EUR (opération 9) ; les intermédiaires financiers ont pleinement mis à profit la souplesse des conditions offertes par la Banque. L'opération 10 a été décaissée en un seul versement, contre 32 pour l'opération 9. La plupart des opérations ont été affectées et décaissées relativement rapidement, le délai de décaissement le plus long atteignant deux ans et demi, dans le cas de l'opération 15.

D'une manière générale, les affectations ont été réalisées sur la base de fiches contenant des renseignements succincts sur chaque sous-projet. Pour la plupart des opérations, le nombre d'affectations a été relativement limité (entre 6, pour l'opération 8, et 26, pour l'opération 15). Les affectations plus nombreuses ont été traitées par liste (opération 9, avec 63 affectations, et opération 10, avec 5 880 affectations), car il s'agissait généralement de faibles montants. Dans ce cas, il y avait peu d'informations disponibles concernant les bénéficiaires finals, puisque la méthode d'approbation par liste ne requiert que des renseignements très élémentaires sur chaque affectation.

Le prêt de l'opération 15 a été remboursé par anticipation par les deux intermédiaires financiers concernés, mais pour des raisons différentes. L'un a fait l'objet d'un rachat suivi d'une restructuration, tandis que l'autre s'est trouvé soumis à de nouvelles exigences de la part de sa banque centrale, ce qui a rendu les fonds BEI moins intéressants.

4.1.2 Conditions de rétrocession

En règle générale, la durée des prêts secondaires était nettement inférieure à celle du prêt BEI. La plupart des prêts ont été approuvés pour des durées maximales de 12 ans (pour les PME) ou de 15 ans (pour les projets), mais les intermédiaires financiers ont fixé des échéances au cas par cas en fonction de leurs contraintes, échéances qui ne correspondaient pas toujours aux caractéristiques de leur portefeuille. L'opération 10 a été décaissée sur 12 ans, alors que le portefeuille comportait plus de 5 880 affectations d'un faible montant, assorties d'échéances de l'ordre de 3 ans. Dans d'autres cas, les durées retenues reflétaient plus fidèlement les échéances moyennes du portefeuille. Pour l'une des opérations (opération 7), l'intermédiaire financier a renouvelé en partie le prêt BEI en affectant des ressources supplémentaires à l'opération après remboursement par anticipation d'une tranche antérieure.

Les intermédiaires financiers n'ont fourni aucune précision quant à leur système de tarification, si ce n'est pour indiquer que celui-ci variait en fonction du produit et du secteur, et suivait une logique commerciale. Toutefois, certains éléments indirects portent à croire qu'une partie de l'avantage du

Étude de cas (projet 9) – Prêt global en faveur du secteur industriel

Ce prêt était le troisième d'une série d'opérations similaires centrées sur des projets de petite et moyenne dimension dans le secteur industriel. Deux intermédiaires financiers distincts ont été choisis et les affectations de cette ligne de crédit de 200 millions d'EUR ont été réalisées selon l'ordre de présentation des demandes. Le prêt a été affecté sur une période de deux ans et demi, et décaissé en totalité en 32 tranches, avec quelque 63 affectations individuelles dans des secteurs très variés, principalement le textile et le tourisme. L'affectation moyenne était de 3,1 millions d'EUR, pour des projets d'un montant moyen de 10,8 millions d'EUR. Un tiers du portefeuille environ était composé de PME, selon la définition locale. Dans cette région, le secteur bancaire n'a pas trop souffert de la crise mondiale, et les deux intermédiaires financiers sont jugés solides, avec des perspectives stables.

financement BEI a été transféré aux bénéficiaires finals, notamment sous la forme d'un allongement de la durée des prêts.

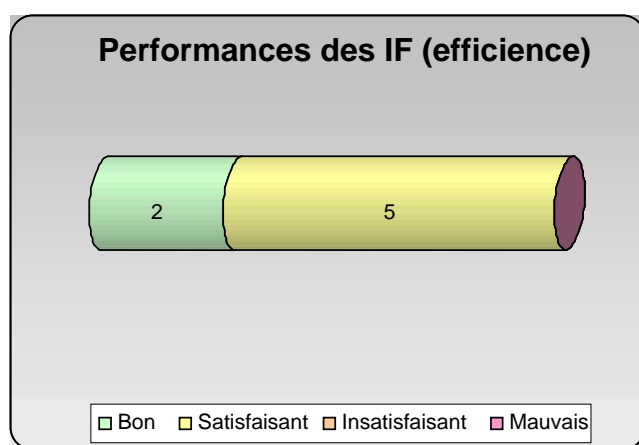
4.1.3 Information

Les normes habituelles de la BEI en matière d'information sur les décaissements ont été appliquées. Pour les affectations réalisées sur la base de 'fiches', il s'agissait de données succinctes concernant les caractéristiques des projets secondaires. Pour les affectations traitées par 'liste', les informations concernant l'utilisation finale des fonds étaient moins abondantes. Après l'affectation initiale des fonds, l'intermédiaire financier est contractuellement tenu de signaler tout changement apporté à son portefeuille concernant l'utilisation des fonds BEI, ce qui a été rarement fait dans la pratique. La Banque doit donc renforcer ses exigences sur ce point.

Pour ce qui concerne les résultats des prêts secondaires, la responsabilité en est expressément déléguée à l'intermédiaire financier, à charge pour celui-ci de fournir à la BEI les informations qu'elle demande. C'est à ce titre qu'une série de visites a été effectuée auprès d'une sélection de bénéficiaires finals dans le cadre de la présente évaluation.

Dans le cas où l'opération envisagée faisait suite à un premier projet, un rapport sur l'utilisation du prêt antérieur a été établi pour accompagner le dossier d'instruction de la nouvelle opération. Mais ce rapport ne pouvait s'appuyer que sur les informations relatives à l'affectation initiale des fonds, les informations disponibles n'ayant pas été actualisées.

4.2 PERFORMANCE DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS (EFFICIENCE)



L'étude des performances de l'intermédiaire financier (IF) permet de mesurer l'efficience de l'opération. Les principaux indicateurs en sont l'organisation et la gestion de l'institution, ainsi que sa situation financière.

Trois des opérations considérées ont fait appel à un seul intermédiaire financier, contre deux pour les autres opérations⁷. La structure et les procédures de gestion, de même que la couverture régionale et les activités des

intermédiaires, ont dans tous les cas été jugées satisfaisantes ou bonnes ; les principes de gouvernance et de respect des procédures des intermédiaires étaient détaillés et conformes aux normes et pratiques internationales.

4.2.1 Organisation et gestion

Les intermédiaires financiers sélectionnés présentaient de grandes disparités en termes de structure de capital, de dimension et d'activités ; mais tous appliquaient des principes de gouvernance et de respect des procédures très développés et conformes aux normes et pratiques internationales. Ces principes présentaient à la fois des aspects institutionnels (séparation des fonctions au niveau du conseil d'administration, services chargés de la conformité) et des éléments de procédure (application des normes Bâle II et de l'ISO). Des outils de gestion du risque de crédit ont été mis en œuvre et les prêts non performants ont été correctement maîtrisés dans la plupart des cas. Quatre des opérations, faisant appel à cinq intermédiaires, ont en outre clairement bénéficié d'un contrôle

⁷ Dans le cas de l'opération 9, deux IF ont été étudiés mais ont été notés ensemble comme une seule entité. Concernant l'opération 15, l'un des intermédiaires s'est retiré en début d'opération et n'a pas été évalué ; il y a donc 7 évaluations pour 8 IF.

rigoureux de la banque centrale (opérations 7 à 10). Le tableau ci-dessous offre une vue d'ensemble des intermédiaires étudiés :

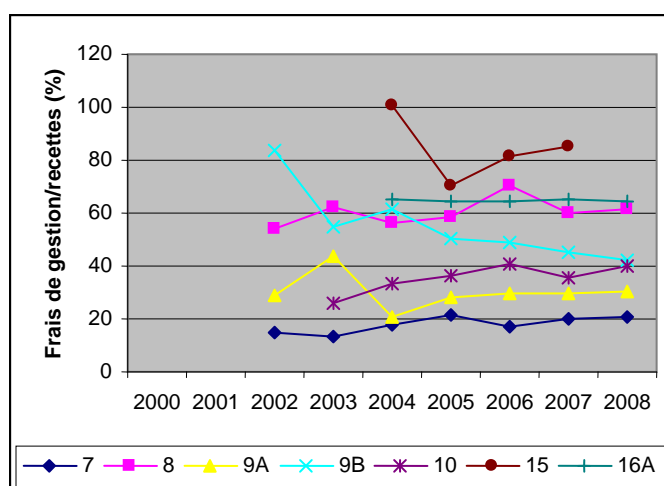
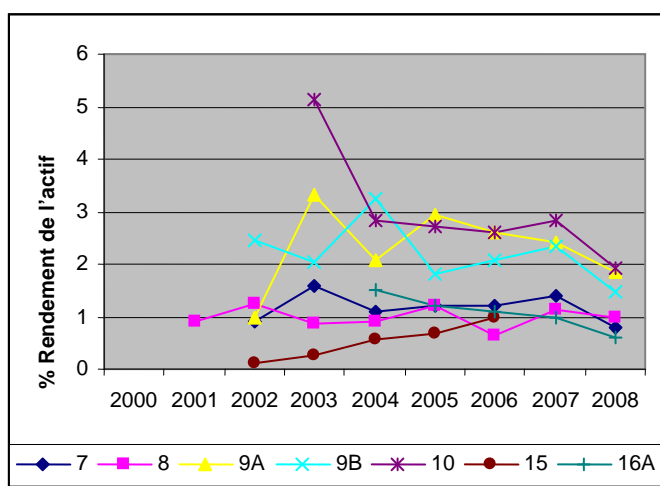
N°	IF	Secteur	Origine	Activité principale	Total de l'actif (milliards d'EUR)
7	IF 1	Public	Locale	Développement	2,6
8	IF 1	Privé	Européenne	Banque de détail	3,9
9	IF 1	Privé	Locale	Investissement	3,0
	IF 2	Public	Locale	Banque de détail	25,4
10	IF 1	Privé	Locale	Banque de détail	43,3
15	IF 1	Public	Locale	Banque de détail	1,3
16	IF 1	Privé	Européenne	Banque de détail	2,2
17	IF 2	Privé	Européenne	Crédit-bail	0,2

Au cours de l'opération 15, l'un des deux IF d'origine a été racheté et s'est désengagé de l'opération. L'IF de l'opération 8 a subi deux rachats suivis de réorganisations pendant l'opération. De ce fait, le suivi du portefeuille BEI par les deux parties n'a pas été aussi efficace qu'il aurait pu l'être.

4.2.2 Situation financière

Tous les IF étudiés ont continué à croître et à prospérer au fil des opérations menées jusqu'à la crise financière de 2008 (incluse), même si les résultats de 2008 sont généralement en retrait par rapport à ceux des années précédentes. Les fonds BEI ont joué un rôle particulièrement important pour l'intermédiaire financier de l'opération 17 ; il s'agissait dans les faits de la création d'une activité de crédit-bail, laquelle s'est depuis solidement ancrée et a contribué au développement du marché local.

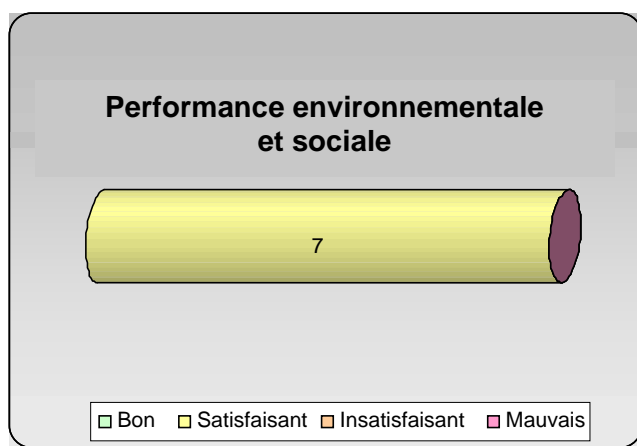
La situation financière des IF est représentée par les graphiques qui suivent. Les deux indicateurs retenus sont liés à l'efficacité de l'organisation et peuvent être extraits relativement aisément des comptes annuels des intermédiaires, dont la présentation peut varier. Ce ne sont toutefois pas les seuls indicateurs pris en compte aux fins de l'évaluation. La "rendement de l'actif" permet de mesurer la rentabilité de l'organisation, tandis que le ratio des frais de gestion comparés aux recettes est révélateur de la "légèreté" de la structure.



Tous ces résultats sont jugés satisfaisants ou bons, dans la mesure où tous les intermédiaires financiers continuent à dégager des bénéfices tandis que le marché traverse des difficultés croissantes. Toutefois, les différences entre les deux indicateurs sont clairement illustrées par l'opération 7, qui affiche l'un des rendements les plus faibles, mais est aussi l'une des plus efficaces en termes de gestion. La banque concernée est une banque de développement à statut public, c'est pourquoi l'opération a été notée "bonne". L'opération 10 en offre un autre exemple, qui génère un

rendement final élevé pour une évaluation médiocre en termes de gestion ; elle a également été jugée "bonne".

4.3 PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE DES PRÊTS GLOBAUX



Dans le cas des opérations faisant appel à un intermédiaire financier, la BEI délègue à ce dernier la responsabilité de s'assurer que les projets bénéficiaires sont conformes aux normes environnementales et sociales. Le critère social et environnemental permet d'évaluer la mesure dans laquelle les exigences de la BEI sont assimilées par l'intermédiaire financier et appliquées aux prêts secondaires à travers ses procédures de gestion.

L'approche habituelle, pour ce type d'opérations, consiste à soumettre l'intermédiaire financier à l'obligation de faire figurer les exigences environnementales et sociales de la BEI dans tout contrat de prêt secondaire conclu avec les bénéficiaires finals. Cette exigence est renforcée par les procédures d'affectation et de décaissement, détaillées dans une 'lettre d'avenant' distincte avant le décaissement du prêt. Dans la grande majorité des cas, les prêts secondaires individuels sont d'un montant relativement faible et les investissements prévus ne justifieraient pas la réalisation d'une évaluation formelle des incidences sur l'environnement. Le risque que les investissements ne soient pas conformes aux normes environnementales est par conséquent relativement faible, ce qui justifie ce mode opératoire. La Banque se réserve néanmoins le droit de demander un dossier complet pour les projets jugés plus risqués.

Cette procédure a été respectée pour toutes les opérations étudiées et les intermédiaires financiers se sont tous conformés aux exigences posées par la Banque en matière de notification et d'information. En outre, aucun problème notable n'a été mis en évidence lors des visites effectuées auprès des bénéficiaires finals sélectionnés (cf. encadré). Toutes les opérations ont par conséquent été jugées "satisfaisantes".

Bien que les intermédiaires financiers aient respecté les obligations qui leur incombaient, l'évaluation a permis de relever, au vu des opérations étudiées, l'absence d'une approche standardisée de la part de la Banque, ce qui laisse parfois le champ libre à des interprétations divergentes, par exemple en ce qui concerne la législation environnementale applicable.

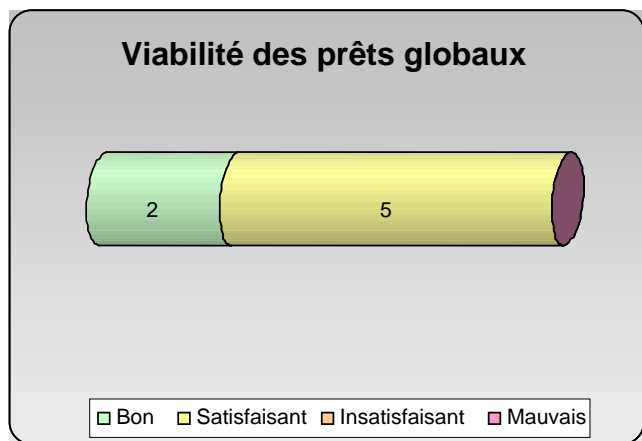
La Banque a récemment adopté une nouvelle Déclaration concernant les principes et normes adoptés en matière sociale et environnementale qui accorde une importance accrue aux aspects sociaux des projets. Bien que l'approche actuelle, qui consiste à déléguer les procédures de vérification préalable en matière environnementale, reflète le faible profil de risque des projets de petite dimension, cette méthode n'est pas nécessairement adaptée aux aspects sociaux. Par conséquent, la Banque devrait renforcer son approche dans le cas des opérations d'intermédiation financière, afin qu'elle reflète la

Étude de cas (projet 7) – Banque d'investissement publique

Cette opération était la première menée par la BEI avec cette banque d'investissement à capitaux publics ; il s'agissait en quelque sorte d'une opération pilote de dimension modeste visant à mettre en place un dispositif utile pour permettre à l'établissement de diversifier ses financements, en termes de sources et d'échéances, et d'établir une relation de travail fructueuse avec la BEI. Deux autres opérations ont par la suite été signées. L'intermédiaire financier était déjà bien connu d'autres IFI, qui avaient participé à sa création et, pour certaines, à son capital social. Sa principale mission est de contribuer au développement durable de l'économie croate en fournissant des prêts à l'échelle nationale a) directement à ses clients, ou b) indirectement, par le biais de l'une des banques commerciales agréées par lui. Dans l'accomplissement de cette tâche, l'intermédiaire financier remplit un triple rôle de banque de développement, de banque d'exportation et d'agence d'assurance-crédit à l'exportation. Elle accorde essentiellement des prêts dans les domaines de la reconstruction et du développement de l'économie et des infrastructures, du développement des PME, du tourisme, ainsi que de l'exportation de biens et de services.

récente prise en compte de considérations sociales plus rigoureuses. Il faudra élaborer des lignes directrices et des procédures précises afin de garantir que la nouvelle déclaration est mise en œuvre dans les opérations d'intermédiation financière.

4.4 VIABILITÉ À LONG TERME



En matière d'opérations d'intermédiation financière, le critère de viabilité à long terme concerne la probabilité, pour l'intermédiaire financier, de poursuivre ses activités avec succès, de disposer de ressources suffisantes pour maintenir les résultats obtenus tout au long de la durée de vie économique des projets secondaires et d'être à même de gérer les risques éventuels. Malgré la crise financière actuelle, il est apparu que tous les intermédiaires étudiés sont en

mesure de poursuivre leurs activités avec une rentabilité variable, et que les bénéficiaires finals visités, bien que confrontés à un ralentissement de leur activité, ont réagi avec solidité et souplesse (cf. encadré).

4.4.1 Intermédiaires financiers

Tous les intermédiaires financiers étudiés ont publié en 2008 des résultats financiers positifs, bien qu'en baisse ; le sentiment général est qu'ils sont désormais capables de résister jusqu'à la fin de la période de ralentissement actuelle. Les notations relatives à la viabilité à long terme sont donc toutes positives. De surcroît, quatre des intermédiaires financiers ont pu s'appuyer sur une assise financière particulièrement solide, résultat de la réglementation imposée par leur banque centrale. Les opérations 9 et 10 étaient localisées dans un pays ayant déjà connu une crise bancaire au cours des années précédentes ; les établissements qui subsistent se montrent particulièrement résistants face à la crise actuelle. Les opérations 7 et 8 avaient bénéficié au cours des années précédentes d'une réglementation solide et fondée sur une vision de long terme ; elles ont conservé des ratios d'adéquation des fonds propres particulièrement élevés. Aucune opération n'a suscité d'inquiétudes particulières en raison de prêts non performants ; le niveau de provisionnement a d'une manière générale été jugé adéquat.

Deux opérations se sont distinguées sur le plan de la viabilité à long terme et ont été jugées bonnes. L'opération 10 concernait une grande banque de détail prospère ayant surmonté une précédente crise financière nationale grâce à un vaste réseau de clientèle et à un bilan solide. L'opération 15 a permis à l'intermédiaire financier de consolider son statut de banque de détail de premier plan dans son pays, disposant d'une clientèle de PME en augmentation, ainsi que de processus et de procédures de gestion bien rodés, au travers d'un réseau d'agences très développé. Elle semble bien positionnée pour affronter la crise économique mondiale du moment. Au niveau des bénéficiaires finals, on relève une bonne viabilité à long terme ; les intermédiaires financiers ne signalent aucun problème opérationnel parmi les bénéficiaires finals, et sept prêts, représentant 41 % du total, ont été remboursés par anticipation.

4.4.2 Bénéficiaires finals

La Banque, du fait qu'elle délègue aux intermédiaires financiers la responsabilité de suivre l'exécution des prêts secondaires, dispose dans ses dossiers d'informations relativement limitées sur la qualité des sous-projets financés et, par suite, sur la performance des bénéficiaires finals. Elle ne dispose d'informations détaillées qu'au sujet des opérations qui ont fait l'objet d'une évaluation approfondie comportant une visite de terrain (visite qui a été effectuée pour toutes les opérations étudiées, à l'exception de l'opération 8).

Au terme des neuf visites effectuées auprès des bénéficiaires finals, le tableau d'ensemble révèle une certaine capacité de résistance au ralentissement économique. Bien que la récession représente à moyen terme une menace évidente, diverses stratégies ont été mises en œuvre pour l'atténuer : utilisation des réserves financières, réduction du temps de travail, recherche de nouveaux marchés et diversification des activités. Tous les bénéficiaires finals visités semblent être des entreprises solides qui se sont montrées capables de réaliser l'investissement et de l'exploiter de façon productive (cf. encadré ci-dessous). À ce stade, on n'a identifié ni défaillance, ni signes particuliers de menace pour le remboursement des prêts.

Visites auprès de bénéficiaires finals

Opération 7 : entreprise privée, située dans une zone de développement économique prioritaire dans le pays concerné (où le taux de chômage atteint actuellement 17 %). Créée en 1996, l'entreprise était à l'origine un fabricant d'outils. En 1998, elle a commencé à produire et à assembler des **supports pour écrans plats**. Ces produits représentent 90 % du chiffre d'affaires de l'entreprise et sont vendus quasi exclusivement à un important distributeur suédois. C'est en 2007 que l'entreprise a obtenu ses meilleurs résultats, avec un chiffre d'affaires de 4 millions d'EUR pour un effectif de 45 employés ; elle exportait alors 95 % de sa production. À partir du printemps 2008, la demande, et par suite, la production, ont brusquement chuté de 50 %. Les tentatives faites pour attirer de nouveaux clients et se diversifier dans d'autres produits sur le marché local et à l'étranger n'ont guère rencontré de succès à ce jour. Les propriétaires conservent un fort sentiment d'identification et un esprit entrepreneurial. Les coûts internes sont fermement maîtrisés et les liquidités sont assurées au moins jusqu'à fin 2010.

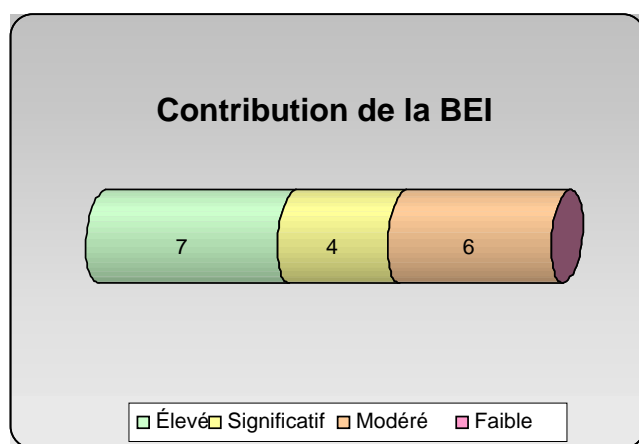
Opération 9, bénéficiaire final 1 : l'un des principaux **producteurs de profilés en aluminium** du pays concerné. La gestion de l'entreprise en activité depuis 1987, est familiale. Depuis 2002, à la suite de l'orientation à l'export adoptée par la société, la part des exportations a cru pour atteindre 81 % des ventes totales ; l'entreprise est devenue l'un des principaux fournisseurs d'aluminium sur le marché européen. Ses principaux débouchés sont l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Autriche et la Pologne ; elle dispose de bureaux de représentation au Royaume-Uni et en Allemagne. Son chiffre d'affaires n'a cessé de croître, pour atteindre 54 millions d'EUR en 2008. Aujourd'hui, l'entreprise compte 250 employés. Le ralentissement économique mondial n'a pour l'instant pas eu d'incidence néfaste sur son activité. Une partie des baisses enregistrées sur certains marchés à l'export ont été compensées par d'autres marchés potentiels. La baisse des prix et de la production sur l'ensemble du marché de l'aluminium a conduit à une accalmie temporaire de la concurrence d'autres producteurs situés hors de l'UE. L'accent mis sur la qualité, ainsi qu'un portefeuille de clients solide et équilibré, ont contribué à stabiliser les résultats de l'entreprise.

Opération 9, bénéficiaire final 2 : une entreprise familiale opérant dans l'**industrie du fil métallique**, disposant d'une expertise de plus de 35 ans dans la fabrication et la commercialisation de ce type de produit. Elle est actuellement le premier fabricant et exportateur du secteur dans le pays concerné. Le prêt a permis de réaliser un important programme d'investissement qui a accru la capacité de production de l'entreprise, laquelle atteint désormais 130 000 tonnes par an, et élargi la gamme de produits. Cette dernière comprend entre autres du fil galvanisé à chaud, du fil tréfilé, du fil enrobé, des clous, du fil de fer barbelé et du grillage simple torsion. Le chiffre d'affaires a atteint 95 millions d'USD en 2008. L'entreprise compte 80 employés. Jusqu'à 30 % de la production est vendu à l'étranger, en particulier sur les marchés de l'UE. La crise économique a provoqué une baisse significative des exportations dans l'UE. La société s'efforce actuellement de redresser sa situation en ciblant des marchés potentiels en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Certains investissements envisagés ont été reportés. L'usine fonctionne actuellement à 75 % de ses capacités.

Opération 10 : un restaurant situé dans une grande ville, en activité depuis 1965. **Le restaurant** est détenu par un petit consortium d'investisseurs qui exploitent ensemble trois autres restaurants dans la même ville. L'investissement visait à accroître la capacité de l'établissement en rachetant un étage de l'immeuble dans lequel il est situé, en vue de l'aménager pour créer une salle supplémentaire susceptible d'accueillir environ 140 clients. Aucune incidence directe imputable à la crise économique actuelle n'a été relevée, mais d'autres investissements majeurs sont pour l'instant suspendus.

Opération 15 : l'emprunteur est une entreprise publique appartenant à une collectivité locale ; elle réalise des investissements publics pour une ville de 100 000 habitants. À proximité de cette dernière, se trouve une grande centrale électrique au charbon. L'investissement visait à récupérer l'eau chaude générée lors de la production d'électricité et à l'utiliser pour fournir une source peu onéreuse de **chauffage à certains quartiers** de la ville. Le projet comprend la centrale de production de chaleur et la pose de 66 000 mètres de conduites pour la distribution du chauffage. Il est fortement axé sur le développement durable. Outre l'amélioration des normes environnementales et les avantages apportés par le remplacement des vieilles chaudières et des poêles à bois, qui a permis de réduire la pollution, le projet présente un intérêt économique à la fois pour la ville (en lui apportant de nouvelles recettes) et pour les habitants (en mettant à leur disposition un chauffage moins onéreux), tout en offrant l'avantage social d'un approvisionnement en chauffage sûr et fiable.

6. CONTRIBUTION DE LA BEI



La contribution que la BEI apporte à la réalisation de projets économiquement productifs est à la fois financière et non financière. Cette contribution étant par hypothèse positive, ce critère fait l'objet d'une évaluation sur une échelle positive à quatre degrés (élevé, significatif, modéré, faible).

La contribution de la BEI est évaluée tant du point de vue de sa composante financière que de celui des éléments non financiers, et ces deux aspects sont jugés d'importance égale pour établir la notation globale d'un projet ou

d'une opération. Dans la quasi-totalité des cas, la contribution financière de la Banque est importante ; les disparités qui apparaissent dans la notation globale sont souvent liées à l'ampleur de la contribution non financière de la Banque au projet.

6.1 CONTRIBUTION FINANCIÈRE

Pour la majorité des projets étudiés, le concours des institutions de financement internationales constituait la seule source de financement à long terme disponible. L'apport financier de la Banque était par conséquent important et conférait potentiellement à celle-ci une influence considérable sur les projets. Dans la plupart des cas, ces projets s'inscrivaient dans un programme clairement défini et faisaient partie d'une série d'investissements dont beaucoup avaient également bénéficié d'autres sources de financement multilatérales et bilatérales. Cette combinaison de circonstances donnait à la Banque une forte influence potentielle, non seulement sur le projet, mais souvent sur l'ensemble d'un secteur.

Les cas dans lesquels la contribution de la Banque a été moins décisive étaient généralement des projets relevant du secteur privé (projets 1 et 10), financés au titre du mécanisme préadhésion et disposant de sources de financement commerciales, mais pour lesquels les conditions offertes par la Banque étaient globalement plus intéressantes tant au niveau du coût que de celui de la souplesse des conditions et des échéances proposées.

Les opérations examinées n'ont bénéficié d'aucune incitation financière supplémentaire (bonifications d'intérêt, mécanismes de financement structuré) financée par les ressources budgétaires de l'UE.

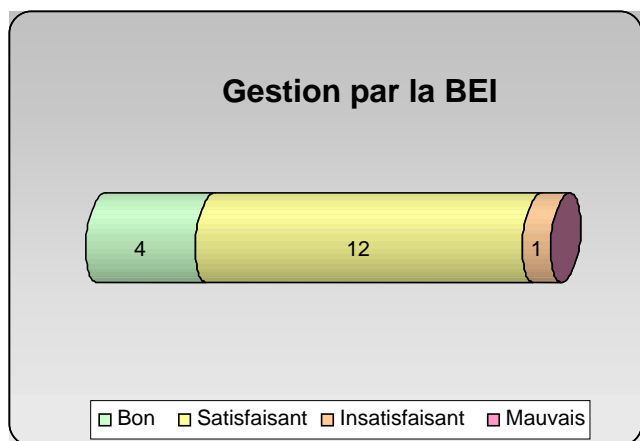
6.2 CONTRIBUTION INSTITUTIONNELLE ET TECHNIQUE

Comme on pouvait le prévoir, la contribution non financière de la Banque a été variable selon le type d'opération et le promoteur.

Lignes de crédit (prêts globaux)

Pour toutes les opérations ayant fait l'objet d'une intermédiation financière, la Banque, à une exception près, n'a pas fourni d'autre assistance que celle résultant de sa rigueur habituelle dans les procédures d'instruction et de suivi. Dans deux cas (opérations 9 et 10), les promoteurs ont tout de même signalé que l'intervention de la BEI avait été utile pour la commercialisation de leurs produits. Dans un autre cas au contraire (opération 8), la Banque s'est trouvée coupée du projet en raison des changements successifs dans le capital du promoteur. Le sentiment général est que la Banque a contribué de façon indirecte au développement du secteur des services financiers dans les pays concernés, mais qu'elle a le plus souvent emboîté le pas aux autres IFI. La seule exception est

7. GESTION DU CYCLE DU PROJET PAR LA BEI



Ce critère permet d'évaluer la façon dont la BEI identifie, instruit et suit ses projets. La gestion actuelle du cycle du projet par la BEI est le fruit d'une approche qui a évolué au fil de nombreuses années ; elle continue d'être enrichie et améliorée pour répondre aux nouveaux défis qui se posent. Cette approche revêt un caractère systématique, structuré et parfaitement adapté à la grande majorité des opérations de la BEI. Dans la plupart des cas, les projets ont été bien gérés du point de vue du

respect des procédures, si bien que tous, à une exception près, ont obtenu la note "satisfaisante" ou "bonne" dans ce domaine. Y fait exception une opération faisant appel à l'intermédiation financière, dans laquelle la Banque a perdu tout contact avec le promoteur en raison d'une série de changements dans sa structure de capital.

7.1 IDENTIFICATION ET SÉLECTION DES PROJETS

La Banque entretient de bonnes relations avec nombre de ses principales contreparties, à qui elle a déjà accordé des prêts à plusieurs reprises. La plupart des projets évalués de manière approfondie ont été identifiés en réponse à des demandes de clients existants ou d'organismes gouvernementaux, ou pour donner suite à des projets antérieurs. Cependant, dans quelques cas notables, c'est la Banque qui a identifié de nouvelles contreparties et recherché activement des projets relevant de secteurs prioritaires. Une fois identifiés, les projets ont été soigneusement étudiés par les services internes de la BEI, lesquels se sont concentrés pour l'essentiel sur leur bancabilité.

La Banque s'autorise un vaste champ d'intervention, ce qui lui permet de privilégier des projets bancables par rapport à des secteurs ou promoteurs plus difficiles. Cette stratégie présente l'avantage d'optimiser l'utilisation des ressources humaines de la Banque, mais limite par ailleurs la capacité de celle-ci à apporter une valeur ajoutée aux opérations individuelles. On peut faire valoir que cet équilibre nécessite des ajustements dans les pays les moins avancés, et que la Banque devrait repenser son action en matière d'identification et de sélection des projets pour tendre vers un niveau d'intervention plus stratégique visant à mieux répondre aux contraintes propres au pays et au secteur concernés, qui risquent de limiter le nombre de projets bancables.

Étude de cas (projet 12) – Programme de réfection de routes

Le projet initial prévoyait la modernisation de 90 km de routes à chaussée unique répartis sur trois tronçons prioritaires le long d'un corridor d'intérêt européen. Le projet était cofinancé par une aide bilatérale accordée par l'Italie ; un accord avait été conclu dès l'origine du projet afin que la BEI et l'Italie financent des sections distinctes. Toutefois, pendant la phase de conception du projet, qui s'est étalée sur plusieurs années, le tronçon financé par l'Italie, prévu à l'origine pour être à chaussée unique, est devenu un tronçon à deux voies, ce qui a entraîné une hausse des coûts non négligeable et a imposé la réalisation d'une EIE. Les coûts du tronçon financé par la BEI ont également été majorés. Cela a nécessité une nouvelle instruction et conduit à ramener à 42 km la dimension du chantier. Globalement, le projet a accumulé un retard de cinq ans et n'était pas tout à fait achevé au moment de l'évaluation. La Banque n'a eu accès qu'à très peu de données concernant le tronçon financé par l'Italie, lequel semble en fait avoir été réalisé comme un projet distinct.

7.2 INSTRUCTION

L'instruction des projets a été en règle générale bien structurée et systématique, même si l'approche a été très variable selon les secteurs. Dans la plupart des cas, les dossiers d'instruction offraient une vue d'ensemble bien informée et équilibrée du projet et du secteur concerné, et avaient correctement identifié les facteurs de risque potentiels.

Étude de cas (opération 10) – Prêt global en faveur de PME

Il s'agissait de la première opération réalisée avec une banque privée dans le pays concerné. L'intermédiaire a été choisi en raison de son solide bilan et de son réseau d'agences très développé, le prêt s'adressant aux petites et moyennes entreprises. L'opération, une réussite, a été affectée et décaissée en totalité. Quelque 5 880 affectations ont été réalisées en monnaie nationale, pour un montant moyen équivalant à 25 000 EUR. Une bonne couverture géographique et sectorielle a pu être atteinte et il semble que le concours de la BEI ait encouragé l'intermédiaire financier à accorder des prêts de plus longue durée à ses clients. Le portefeuille est solide et les créances dépréciées sont intégralement provisionnées. Les perspectives à long terme sont bonnes pour l'intermédiaire financier, par comparaison avec d'autres pays plus durement touchés par la crise financière.

La définition ex ante du projet était plus ou moins précise selon le type d'opération, le secteur concerné et le stade d'élaboration du projet. Les projets ont été instruits à divers stades de leur élaboration et, point commun à toute cette région géographique, les prêts de la Banque étaient destinés à financer aussi bien la conception que la réalisation des projets. Plusieurs projets portaient sur des investissements multiples, et leur périmètre n'avait pas été clairement défini à l'avance (projets 2, 3, et 11 à 14). Les projets de ce type soulèvent des problèmes particuliers au moment de l'instruction et donnent souvent lieu à des dépassements de coûts ou des retards à mesure que la conception se précise, ce qui peut souvent conduire à différer le premier décaissement. La mise à disposition de ressources d'assistance technique plus abondantes devrait permettre d'améliorer cette situation, mais, d'une manière générale, la Banque doit modifier son approche des projets insuffisamment définis ex ante, par exemple en instaurant

une procédure de réexamen qui se déclencherait au-delà d'un niveau donné de retard dans le décaissement.

L'analyse économique ex ante a également été variable selon les secteurs, mais elle a généralement été réalisée conformément aux meilleures pratiques en vigueur et fournit un aperçu assez réaliste de la qualité économique du projet (voir toutefois les remarques ci-dessus concernant le périmètre des projets). Cependant, les dossiers d'instruction manquaient globalement de points de référence qui auraient permis d'identifier les normes (propres au secteur ou au pays) susceptibles de s'appliquer au type de projet en cours d'instruction.

Ce point appelle un renforcement considérable des orientations existantes en la matière, suivi d'un déploiement à grande échelle (assorti de la formation adaptée) et d'un contrôle de la qualité, compte tenu, en particulier, de la nouvelle Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale.

Les procédures internes d'évaluation environnementale et sociale de la Banque ont généralement permis de mettre en évidence les points à examiner dans le cas de projets dont le périmètre avait été clairement défini ex ante. Toutefois, les projets multi-investissements, de même que ceux qui avaient été définis moins précisément lors de l'instruction, n'ont pas été contrôlés avec la même rigueur. Ces projets n'entrent généralement pas dans le cadre habituel de contrôle de la qualité en matière environnementale et sociale mis en place par la Banque. Cette question va se poser avec plus d'acuité encore lorsque la Banque commencera à appliquer sa nouvelle Déclaration 2009 des principes et normes en matière sociale et environnementale, ainsi que les dispositions des mandats récemment formulés par le Conseil.

Cadre d'évaluation des incidences économiques et sociales (ESIAF)

La Banque s'achemine lentement vers l'adoption d'une série commune d'indicateurs permettant de suivre les projets tout au long de leur cycle. Le Cadre d'évaluation des incidences économiques et sociales (ESIAF) a été testé au cours de la présente évaluation, bien qu'il ne soit pas applicable, stricto sensu, aux pays candidats et candidats potentiels. Les problèmes que l'utilisation du cadre d'évaluation pourrait faire apparaître étaient les suivants : choix des indicateurs et méthode de mesure (seuils ou variables continues), confusion possible concernant le cadre de référence des indicateurs sélectionnés (projet, promoteur, données économiques), indépendance des indicateurs (double comptabilisation, pour certains), étape du processus visée (prévisions, facteurs de production, processus, production, résultat ou incidence). Pour que ce travail d'évaluation offre une vue d'ensemble utile et cohérente dans le temps, des directives précises devront être élaborées quant à la mesure des indicateurs et aux évaluations de référence, à leur importance relative et à la façon dont ils seront associés et cumulés pour produire des indicateurs synthétiques.

Bien que certaines orientations puissent être fournies, la procédure nécessitera un renforcement considérable, suivi d'une application à grande échelle (avec une formation appropriée) et d'un contrôle de qualité, en particulier à la lumière de la nouvelle déclaration sur les principes et normes de la BEI en matière sociale et environnementale.

7.3 MISE EN ŒUVRE DU PROJET/MONTAGE FINANCIER

En règle générale, les promoteurs et les intermédiaires se sont déclarés satisfaits des mesures et procédures internes appliquées par la BEI pour assurer le bon déroulement des projets. Certains se sont même montrés particulièrement élogieux (projets 3 et 7).

Les facteurs de risque correctement identifiés lors de l'instruction n'ont pas toujours fait l'objet d'un suivi au stade de la mise en œuvre. Dans le cas des projets 2 et 11, l'instruction a mis en évidence des faiblesses au niveau du secteur et du promoteur, mais celles-ci n'ont pas été suffisamment prises en compte au cours de l'exécution des projets. Le faible niveau des tarifs avait notamment été identifié comme un facteur de risque important, mais aucune mesure concrète n'a été prise pour l'atténuer. Dans deux autres cas (projets 12 et 13), les conditions envisagées pour remédier aux faiblesses identifiées n'ont pas été concrétisées.

7.4 SUIVI

Il convient, pour étudier les questions relatives au suivi, de distinguer deux grandes catégories d'opérations : celles qui sont définies avant l'approbation du prêt et celles qui ne peuvent l'être qu'après.

La majorité des opérations de la Banque sont des prêts à l'investissement. Dans ce cas, l'ampleur du ou des projet(s) est connue au moment de l'instruction. En règle générale, la Banque a bien géré ces opérations, toutes les modifications apportées au périmètre du projet après l'approbation du prêt ont été dûment consignées et autorisées, les avis de non-objection ont été délivrés, et la documentation annoncée a été fournie. Les projets 1, 4, 5 et 6 entrent dans cette catégorie.

Six opérations (7 à 10, 15 et 16) faisaient appel à des intermédiaires financiers (opérations de type prêt global) et visaient à financer un nombre important de petits projets dont la nature n'était pas connue à l'avance. L'approbation des bénéficiaires finals se fait alors dans le cadre de la procédure d'affectation qui suit la signature et le décaissement. Les informations à fournir avec chaque demande d'affectation sont précisées dans le contrat de prêt et la lettre d'avenant qui l'accompagne. Le nombre d'affectations pour chaque opération allait de 6 à 5 880, mais était dans la plupart des cas inférieur à 20. Le format des données à fournir n'était pas standardisé et, d'une manière générale, les informations environnementales n'ont été ni assez explicites ni suffisamment prises en compte. De plus, l'approbation de ces affectations n'entraîne pas dans le cadre normal des procédures de vérification préalable de la Banque en matière environnementale et sociale. Ce problème va se poser avec plus d'acuité encore à l'avenir, en raison de l'importance accrue accordée aux aspects sociaux.

Dans le cas des projets comprenant plusieurs investissements, pour lesquels on pouvait s'attendre à un processus d'approbation postérieur à la signature de l'opération, l'approche de la Banque a

consisté à s'appuyer sur des unités de réalisation de projet, avec ou sans l'aide de consultants internationaux. Les dossiers individuels relatifs aux contrats ont été transmis aux services de la Banque pour avis de non-objection, et c'est lors de cette procédure que les éventuelles modifications apportées au périmètre du projet devaient être évaluées. Cette étape s'est déroulée de façon satisfaisante pour ce qui est des procédures de vérification préalable liées aux exigences de la Banque en matière de passation des marchés ; elle s'est moins bien passée en ce qui concerne les questions environnementales et sociales. Pour le projet 3, un certain nombre de quartiers résidentiels ont ainsi été créés sur des sites auparavant non construits sans demande officielle préalable d'évaluation des incidences environnementales ; dans le projet 12, on a découvert a posteriori qu'une opération visant l'amélioration d'une route existante portait en fait sur la construction d'une voie de contournement nouvelle sur un tracé différent.

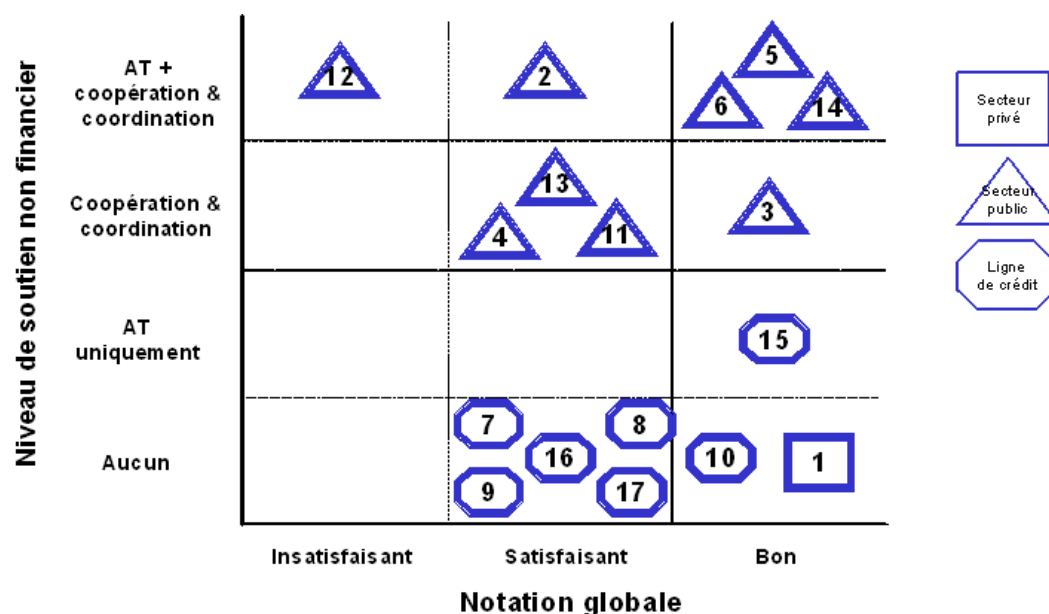
Pour la plupart des projets étudiés, la Banque avait demandé des rapports d'étapes approfondis. Cette requête s'accompagnait généralement de la désignation de consultants internationaux, chargés d'établir les rapports intérimaires. Globalement, cette exigence a été respectée.

Les rapports de fin de travaux ont été examinés pour l'échantillon de projets étudié en profondeur. À une exception près, tous ont été finalisés et la plupart d'entre eux reflètent fidèlement l'état du projet achevé. Dans l'évaluation de la qualité des projets, toutefois, ces rapports montrent une tendance à l'optimisme, par comparaison avec les constatations faites ex post.

7.5 COORDINATION ET COOPÉRATION AVEC D'AUTRES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Plusieurs des projets examinés ont été cofinancés par d'autres institutions de financement internationales ou par des subventions de l'UE. Le degré de coopération de la Banque avec ces institutions a été variable. L'approche de la Banque consiste généralement à subdiviser le projet et à confier aux autres bailleurs de fonds le suivi de certaines de ses composantes. Cela a parfois entraîné une certaine confusion quant aux responsabilités en matière de suivi ou d'information.

Le graphique ci-dessous représente les liens entre le cofinancement des projets, l'assistance technique fournie et les résultats globaux des projets. Aucune des opérations de l'échantillon n'a été jugée particulièrement innovante. Aucune tendance nette ne se dessine, si ce n'est que ni la coopération avec d'autres IFI, ni la mise à disposition d'une assistance technique ne garantit la réussite d'un projet. Le poids de ces deux facteurs dépend sans doute davantage du degré et de la pertinence de la coopération mise en œuvre et de l'assistance technique fournie pour chaque projet considéré individuellement.



Opérations de cofinancement avec des IFI

ANNEXE 1

PROCESSUS D'ÉVALUATION

Échelle de notation pour les opérations

1. Les évaluations individuelles concernant la qualité des projets se répartissent en quatre catégories : "bon", "satisfaisant", "insatisfaisant" et "mauvais". L'évaluation globale des projets reflète les évaluations individuelles et reprend la même échelle.
2. Les évaluations individuelles portant sur la contribution de la BEI se répartissent en quatre catégories : "élevé", "significatif", "modéré" et "faible".
3. Les évaluations individuelles concernant la gestion du cycle du projet par la Banque font l'objet des quatre catégories suivantes : "bon", "satisfaisant", "insatisfaisant" et "mauvais".

Critères d'évaluation

Conformément au mandat d'EV, la présente évaluation poursuit les objectifs suivants :

1. **évaluer la qualité des opérations** financées au moyen des critères d'évaluation généralement admis, en particulier ceux qui ont été définis par le Groupe de coopération pour l'évaluation, qui rassemble les services chargés de l'évaluation au sein des banques multilatérales de développement. Cette évaluation se reflète ensuite dans la notation globale de l'opération. Ces critères sont les 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., et par les décisions des gouverneurs de la BEI, ainsi qu'avec les exigences des bénéficiaires, les besoins des pays, les priorités globales et les politiques des partenaires. Au sein de l'UE, il est fait référence aux politiques communautaires 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) La performance des projets, mesurées par **l'efficacité**, de **l'efficience** et 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, après prise en considération de toute modification apportée au projet depuis l'approbation du prêt.

L'efficience est la mesure dans laquelle les avantages et les résultats 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 prévue du projet. L'évaluation de la viabilité varie beaucoup d'un projet à l'autre en fonction des circonstances et tient compte des problèmes identifiés lors de l'audit préalable effectué par la Banque.

L'impact sur l'environnement et l'impact social des projets sont plus particulièrement évalués au regard de deux grands critères : a) conformité avec les lignes directrices communautaires ou nationales et avec celles de Banque, et b) performances environnementales, notamment sur la base du rapport entre les résultats prévus et les résultats constatés et de la mesure dans laquelle les impacts résiduels sont à peu près conformes aux prévisions, moins bons ou meilleurs que celles-ci.

Les évaluations tiennent dûment 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 s'avèrent utiles pour évaluer ce dernier, sont également prises en considération.

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)

