

RAPPORT D'ÉVALUATION

**EVALUATION DE 10 OPERATIONS
DANS LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS
D'ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE**

Responsable BEI : Bernard BELIER, Unité d'évaluation des opérations (EV)

Consultants : DECON, Bad-Homburg, Allemagne

La BEI et le développement régional

L'objectif de réduction des disparités régionales de développement est clairement inscrit dans le cinquième considérant du préambule du Traité.

« Soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ».

Toutefois, le Traité encadre très strictement les possibilités d'aides destinées au développement régional, afin de ne pas favoriser des distorsions de concurrence entre les États - membres.

Il confie très explicitement une mission de soutien au développement régional à la BEI : « La BEI a pour mission de contribuerau développement équilibré et sans heurt du marché commun Elle facilite le financement de projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées ». (Article 130, remplacé par l'article 198 E dans le Traité de l'Union - 1992) :

Jusqu'en 1975 et la création du Fonds Européen de Développement Économique Régional (FEDER) géré par la Commission européenne, la BEI était pratiquement la seule source communautaire de financement de projets de développement régional.

La création du FEDER marque une étape importante, car elle correspond à une intervention directe et importante du budget communautaire sous forme de subventions. Cela ne remet pas en cause l'importance des interventions de la BEI, bien au contraire.

Au fil des années, la BEI s'est vu confier des objectifs communautaires supplémentaires, tel que par exemple l'amélioration des communications entre pays membres. Le développement régional est cependant resté l'objectif prioritaire, avec près de 2/3 des financements octroyés au titre des régions les moins favorisées.

La réforme des Fonds structurels de 1988 a introduit la distinction de différents niveaux de retard de développement intitulés « Objectifs » dont le plus généralisé est celui de l'Objectif 1, caractérisé par un revenu moyen par habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire¹.

L'adoption de l'Acte Unique européen marque une accélération de ce processus. Le renforcement de la cohésion économique et sociale est clairement affiché en tant qu'objectif prioritaire. Les dotations budgétaires affectées aux Fonds Structurels sont doublées. La BEI s'associe à cette démarche.

Le Traité sur l'Union Européenne, dit Traité de Maastricht, conforte le rôle que doit jouer la BEI en faveur de la cohésion économique et sociale.

Ce rôle prend plusieurs formes :

- 1) des interventions directes assurant une partie du financement des projets d'investissements localisés dans les zones éligibles au titre des Fonds Structurels (objectifs 1 - 2 et 5 b),
- 2) des actions dans des zones couvertes par d'autres actions spécifiques de l'Union Européenne,
- 3) des actions ayant un effet indirect sur le développement régional et se rapportant au financement d'infrastructures.

¹ Objectifs régionaux:

Objectif 1 : Adaptation économique des régions en retard de développement
Objectif 2: Reconversion économique des zones en déclin industriel
Objectif 5b : Diversification économique des zones rurales vulnérables
Objectif 6: Développement des zones très peu peuplées

Le présent travail a précisément pour but d'aider à mieux identifier l'impact de cette dernière catégorie d'actions sur le développement régional.

Il fait partie d'une trilogie comprenant l'évaluation de l'impact sur le développement régional d'investissement dans les grandes infrastructures routières et ferroviaires, les télécommunications et l'industrie.

Note: Dans la terminologie communautaire le terme «régional» ne signifie pas comme pour les autres organismes de développement multilatéraux, des zones recouvrant plusieurs pays. Au contraire les «régions» sont des unités territoriales de dimensions égales ou inférieures au pays. Dans sa Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS) la Communauté distingue 3 niveaux. Sauf indication contraire, on entend par «région» le niveau NUTS 2, considéré généralement comme économiquement le plus significatif.

Correspondance entre les niveaux NUTS et les découpages administratifs nationaux

	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Belgique/België	Régions	Provinces	Arrondissements
Danmark			Amter
Deutschland	Länder	Regierungsbezirke	Kreise
Ellada	NUTS 2 groupings	Development regions	Nomoi
España	NUTS 2 groupings	Comunidades autónomas	Provincias
France	ZEAT + DOM	Régions + DOM	Départements + DOM
Ireland			Planning regions
Italia	NUTS 2 groupings	Regioni	Provincia
Luxembourg			
Nederland	Landsdeien	Provincies	COROP-Regio's
Österreich	Gruppen von Bundesländern	Bundesländer	Gruppen von Politischen Bezirken
Portugal	NUTS 2 groupings	Comissões de coordenação regional + Regiões autónomas	Grouping of cancelhos
SuomiFinland	Manner-Suomi Ahvenanmaa	Suuralueet	Maakunnat
Sverige		Riksomraden	Län
United Kingdom	Standard regions	NUTS 3 groupings	Counties. local authority regions

TABLE DES MATIERES

=====

	<u>Page</u>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	2
1.1. La BEI et les télécommunications	2
1.2. L'étude d'évaluation des télécommunications	2
II. PERFORMANCE DES PROJETS EVALUES	3
2.1. Cadre général des projets et brève description	3
2.2. Résultats effectifs des projets par rapport aux estimations de l'instruction	4
2.3. Productivité et emploi	5
2.4. Résultats financiers, tarifs et rentabilité	6
2.5. Rentabilité économique	7
2.6. Impact sur les objectifs statutaires de la BEI (développement régional et infrastructures d'intérêt commun)	8
2.7. Viabilité des projets	9
III. CONTRIBUTIONS DE LA BEI	9
3.1. Contribution du processus d'instruction de la BEI	10
3.2. Conditions de prêt de la BEI et « subsidiarité »	11
3.3. Suivi et rapports de fin de travaux de la BEI	12
3.4. Contribution de la BEI au traitement des risques exceptionnels par l'application de conditions spéciales au financement des projets	12
IV. NOTATION GENERALE DES OPERATIONS EVALUEES	13
4.1. Degré de réussite des opérations (« note de performance globale »)	13
4.2. Conformité des opérations aux objectifs de la BEI (« note de conformité »)	13
4.3. Contribution des opérations aux objectifs de la BEI (« taux de contribution »)	14
V. CONCLUSIONS ET LECONS A TIRER	14
5.1. Définition, exécution et résultats des projets	14
5.2. Contributions aux objectifs de la BEI	15
VI. RECOMMANDATIONS	17
APPENDICE : Données rassemblées sur des opérations particulières	

ABREVIATIONS UTILISEES

=====

BEI : Banque européenne d'investissement
 EV : Bureau d'évaluation des opérations de la Banque européenne d'investissement
 LA : Ligne d'abonné
 RNSI : Réseau numérique de services intégrés
 TdR : Taux de rentabilité des immobilisations
 TRE : Taux de rentabilité économique
 TRI : Taux de rentabilité interne du projet

UE : Union européenne
UIT : Union internationale des télécommunications

* * *

AVERTISSEMENT

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

* * *

RESUME

L'évaluation de 10 opérations « classiques » de télécommunications financées par la BEI de 1985 à 1994 dans huit pays membres de l'Union européenne révèle que les fonds de la BEI ont été bien utilisés : ils ont contribué à financer des investissements faisant partie de programmes solides et, aux mains d'opérateurs efficaces, ces fonds ont aidé à rendre plus efficaces les télécommunications des pays bénéficiaires.

En facilitant l'accès à son expertise financière, la BEI a encouragé de grands monopoles d'Etat à entrer dans le monde plus concurrentiel des marchés internationaux des capitaux et a aidé à rendre plus compétitif ce secteur d'activité européen essentiel. Elle a ainsi soutenu la politique de libéralisation et de déréglementation préconisée par la Commission européenne. Curieusement, le mérite de ce travail de renforcement institutionnel n'a guère été reconnu au sein même de la BEI, alors qu'il pourrait servir d'exemple de la contribution que la Banque peut apporter aux objectifs de l'Union européenne et de modèle à d'autres secteurs s'engageant dans un processus de privatisation.

Les « projets » d'investissement, tels que définis par la Banque, étaient bien intégrés aux vastes programmes d'investissement des opérateurs et dans ce cadre, ils ont atteint leurs objectifs mais les clients ont souvent mal compris le choix d'investissements souvent disparates qu'a faits la BEI. En outre, ce choix allait à l'encontre du but déclaré de la BEI de contribuer à des objectifs spécifiques, but qui semble impliquer une série cohérente d'investissements convenablement ciblés. **Dans le secteur des télécommunications en particulier, la BEI devrait mieux exploiter la possibilité de financer des projets au sens large du terme, faisant partie d'un « programme d'investissement de l'entreprise ». Les modalités d'instruction, de suivi et de fin de travaux devraient être organisées en conséquence.**

La plupart des projets examinés dans la présente étude visaient à atteindre l'objectif BEI d'aide au développement régional au moyen d'investissements dans le secteur des télécommunications mais, en l'absence d'objectifs bien définis et d'instruments de mesure spécifiques à cet effet, il est impossible de démontrer que cet objectif a été atteint. Il se peut que la BEI y ait contribué indirectement par l'intermédiaire des programmes nationaux des opérateurs de télécommunications qui sont jugés avoir amélioré l'accessibilité des régions, y compris de zones périphériques sous-développées. **Mais pour servir la cause du développement régional, la BEI devrait se concentrer sur des opérations répondant à des critères précis. Afin de renforcer sa contribution à la réalisation de ses objectifs statutaires, la BEI devrait définir ces critères au stade de l'instruction des projets, et fixer des objectifs et normes de qualités précis au regard desquels il sera possible de juger des résultats des projets.**

Enfin, les promoteurs ont maintenant plus facilement accès aux marchés financiers et ont réussi à accroître leur taux de pénétration de ces marchés dans toute l'Europe. A l'avenir, la BEI aura donc probablement moins d'occasions de financer des projets de télécommunications au titre de son objectif de développement régional.

L'étude présente des recommandations en vue d'aider la Banque à mieux concentrer ses opérations sur la réalisation de ses objectifs statutaires.

* * *

1. INTRODUCTION

1.1 La BEI et les télécommunications

Les télécommunications aident à réduire le sous-développement en améliorant l'accès à l'information de régions pauvres d'Europe, souvent situées à sa périphérie. Elles facilitent les échanges au sein de la communauté en imbriquant le réseau international de télécommunications et leur amélioration renforce la compétitivité des entreprises de l'Union européenne. Ces effets cadrent bien avec la mission statutaire de la BEI, qui a été créée dans le cadre du Traité de Rome pour « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté » et dont le principal objectif reste aujourd'hui le développement régional.

Au cours des 10 dernières années, les télécommunications européennes ont subi un mouvement de libéralisation visant à démanteler les vastes monopoles d'Etat qui dominaient le secteur. Ce mouvement a commencé en 1984 avec la première privatisation dans l'UE d'un opérateur de télécoms et il devrait culminer en 1998 avec la déréglementation, au 1er janvier, des services de télécommunications de tous les pays de l'Union européenne sauf cinq. Cette réforme a pour effet d'accroître la concurrence, de réduire les coûts, de faire baisser les tarifs et de les rendre moins sensibles aux distances et de démanteler les barrières bureaucratiques qui freinent le progrès.

En 1995, les investissements consacrés aux télécommunications dans l'Union européenne ont atteint 140 milliards d'écus (dont 69 % pour la téléphonie fixe). Ce montant devrait augmenter, en partie en raison de la baisse des tarifs causée par la libéralisation, à 230 milliards d'écus (dont 53 % pour la téléphonie fixe) d'ici à l'an 2000. Les nouveaux services, y compris la téléphonie mobile, se développeront plus vite que la téléphonie fixe. Il sera possible d'accroître la transmission électronique de données (multimédia) à un coût minimum avec les équipements existants. Les investissements allant aux réseaux fixes (plus aux réseaux de télévision câblée qui restent à établir dans de nombreux pays) devraient à eux seuls atteindre 16 milliards d'écus par an à l'avenir mais ils présenteront des risques plus élevés dans la mesure où le cash-flow des opérateurs sera soumis aux pressions de la concurrence. Les nouveaux arrivés feront face à des coûts de démarrage plus élevés et auront plus de mal à obtenir et à conserver une licence, et certains d'entre eux risquent donc d'échouer.

De 1985 à 1994, la BEI a financé, dans 11 pays de l'Union européenne, quelque 65 projets d'investissement dans le secteur des télécommunications, pour un coût total d'investissement d'environ 53 milliards d'écus. Environ la moitié de ces projets concernaient des investissements « classiques » de télécommunications (réseaux de câbles et équipement de commutation centrale connexe) à un coût de 40 milliards d'écus. Les autres opérations portaient sur des réseaux spéciaux, des câbles téléphoniques internationaux, de la téléphonie sans fil et quelques satellites de téléphone.

Au milieu des années 80, le secteur des télécommunications représentait 27 % du financement total de la BEI, car on avait alors le sentiment que ce secteur apportait une contribution essentielle à la réalisation des objectifs de la BEI. Ce pourcentage est tombé progressivement à 13 % en 1992-96, bien que le montant des prêts soit resté relativement constant, aux alentours de 2 milliards d'écus par an. En 1995, le montant financé a chuté brutalement à 885 millions d'écus (5 % des prêts de la BEI), mais il est ensuite remonté aussi fortement, retrouvant le niveau du début des années 90.

1.2. L'étude d'évaluation des télécommunications

On a évalué le **portefeuille d'investissements dans les télécommunications** de la BEI principalement pour vérifier la contribution qu'il a faite au développement régional et voir les enseignements qui se dégagent du passé et le parti que l'on peut en tirer pour des opérations semblables à l'avenir. En définitive, de telles études doivent aider la BEI à élaborer des stratégies pour ses principaux secteurs d'activité.

La **méthode** suivie consistait à choisir un échantillon de projets représentatifs, à passer en revue tous les documents disponibles au sein de la BEI, et à demander aux promoteurs de vérifier et de mettre à jour les données en remplissant un questionnaire (Annexe 1) avant que les consultants extérieurs ne se rendent sur place. Les données rassemblées sur divers projets (qui sont récapitulées dans l'Appendice) ont ensuite été résumées dans le présent rapport qui a été soumis pour commentaires aux promoteurs et aux services de la BEI. En outre, les consultants, qui se sont rendus auprès de tous les promoteurs sauf deux, leur ont demandé ce qu'ils pensaient de leurs relations avec la BEI.

L'enquête a été menée selon les principes habituels d'évaluation. Elle a porté sur la conformité des résultats aux prévisions, l'efficacité des entrants et des extrants, l'impact sur les populations visées, la viabilité des opérations et leur conformité aux statuts de la BEI.

Le choix des projets s'est fait selon les critères suivants :

- Type : Projets de réseaux câblés classiques et de matériel connexe de commutation centrale, qui forment le plus gros du portefeuille de la BEI et sont plus facilement comparables.
- Période : projets aussi récents que possible mais entièrement terminés et exploités depuis au moins trois ans (soit portant sur la période 1985-94)
- Localisation : Projets réalisés dans des Etats membres de l'Union européenne
- Documentation : Projets pour lesquels il existait un rapport de fin de travaux ².

Sur la base de ces critères, l'Unité d'évaluation des opérations (EV) a retenu un échantillon de :

- 18 projets regroupés en 10 opérations différentes (une opération consistant en projets apparentés ou successifs);
- réalisés par neuf promoteurs (opérateurs de réseaux de télécommunications);
- dans huit Etats membres de l'Union européenne.

Pour ce qui est des objectifs de la BEI :

- 15 projets relevaient de l'article 130, du Traité de Rome, point a) « Développement régional » et du point c) « Projets d'intérêt commun pour plusieurs Etats membres (Infrastructure d'intérêt commun : réseaux de télécommunications de base) »;
- deux relevaient uniquement du point a) de l'article 130; et
- un projet relevait uniquement du point c) de l'article 130.

Les 18 projets retenus sont représentatifs des projets de téléphonie « classique » financés par la BEI pendant la période étudiée (1985-94). Ils forment 56 % du nombre de projets de téléphonie classique, leur coût d'investissement moyen (en valeur nominale) représente 102 % de celui desdits projets et ils couvrent les huit pays qui ont reçu des fonds de la BEI pour financer ce type d'investissement. En pourcentage de l'ensemble des projets de télécommunications financés par la BEI pendant la même période, y compris les projets de téléphonie non classiques, l'échantillon représente 28 % du nombre des projets en portefeuille mais 43 % de leur coût.

L'étude a exigé 323 jours de travail de la part des services de la BEI et 122 jours de travail de consultants, à l'exclusion de la mise en forme du rapport pour publication.

2. PERFORMANCE DES PROJETS EVALUES

2.1. Cadre général des projets et brève description

Les 10 opérations étudiées visaient toutes à développer et à agrandir des réseaux nationaux de télécommunications et à introduire la technologie numérique ou à l'étendre à tous les éléments du réseau afin d'offrir des services nouveaux, plus fiables et moins coûteux. Le remplacement de l'équipement analogique électromécanique obsolète par du matériel électronique numérique raccourcira la durée de vie technique et économique des projets dans un marché libéralisé.

Les investissements comprenaient de nouvelles lignes d'abonnés, une augmentation ou une modernisation des réseaux interurbains, des installations de commutation et de transmission (liaisons nationales et internationales de télécommunications), en réponse à la croissance de la demande de services téléphoniques et de transmission de données et à l'augmentation du trafic. Il s'agissait de renforcer à la fois les services internes (avec l'intention déclarée de privilégier les régions peu développées en dehors des grandes villes) et les services internationaux. Les opérations visaient à rendre les réseaux plus fiables et à réduire les coûts de maintenance afin de sauvegarder les recettes face à la montée de la concurrence.

Dans huit des 10 opérations, les « projets » tels que définis par la BEI ne constituaient pas un ensemble d'investissements capables à eux seuls de produire l'impact souhaité. Ils représentaient plutôt un

assortiment clairement identifiable mais disparate de travaux et de matériel prélevé sur les programmes d'investissement des entreprises de télécommunications. Cette façon de procéder a influé sur l'attitude des promoteurs à l'égard de la BEI, point sur lequel nous reviendrons (voir III, Contributions de la BEI).

² La BEI est censée produire ce rapport, dénommé « RFT » dans son jargon, à la fin de la période d'exécution de chaque projet d'investissement. Dans l'ensemble du texte, l'expression « pendant l'exécution » se réfère, sans différenciation, à l'instruction ou à l'achèvement, selon les données disponibles dans les dossiers de la BEI.

2.2. Résultats effectifs des projets par rapport aux estimations de l'instruction

Exécution matérielle et exploitation. Les travaux ont en gros été exécutés comme prévu mais dans la moitié des cas avec des retards représentant en moyenne 65 % de la durée prévue (117 % dans le pire des cas : les chiffres minimum, maximum, médian et moyen sont donnés dans l'Appendice). En l'absence de suivi régulier des projets, on ne peut évaluer leur performance technique que sur la base des améliorations de service des promoteurs qui en ont résulté. Dans toutes les opérations examinées, on a enregistré un progrès sensible, et même parfois exceptionnel de la qualité du service (délai de raccordement, pannes, délai de dépannage, pourcentage d'appels n'aboutissant pas) et de la productivité. Par exemple, le pourcentage de dépannages effectués en deux jours ou moins a progressé, pour les trois promoteurs qui ont répondu à cette question, de 87 % en moyenne pendant l'exécution du projet à 94 % à l'époque de l'évaluation.

Dans certains cas, les interventions de la BEI ont aidé à compenser l'ingérence de l'Etat dans les activités des opérateurs publics de télécommunications, qui peut retarder l'investissement ou même entraîner de mauvais choix technologiques.

Coûts d'investissement. Converti en valeur de 1995, le coût de l'investissement prévu pour les 18 « projets » s'élevait en moyenne à 2 080 millions d'écus, avec de fortes variations, l'investissement minimum étant de 82 millions d'écus et le maximum de 9 275 millions d'écus. En moyenne, les coûts effectifs sont remarquablement proches des plans initiaux (+1,2 %) : ils ont été supérieurs au budget de 1 à 28 % dans 4 des 10 opérations et inférieurs de 0 à 21 % dans les 6 autres. Les provisions pour aléas techniques et hausse des prix, estimées à 6,5 % du coût de l'investissement à l'instruction des projets, se sont révélées exactes mais il faudrait calculer plus attentivement les intérêts intercalaires prévus.

Le rapport coût-efficacité est difficile à évaluer du fait que seuls quelques promoteurs ont fourni des données sur les coûts unitaires de leurs installations. EV a établi ses propres estimations sur la base d'une base de données de projets incomplète. L'écart entre les coûts unitaires ainsi calculés, qui vont de 885 écus à 3.227 écus par ligne installée est trop important pour qu'il soit possible de faire des commentaires utiles à ce sujet. Il faudrait procéder à une étude détaillée reposant sur une définition claire et uniforme des coûts unitaires par ligne (lignes interurbaines et internationales comprises ou non comprises), indiquant la proportion des coûts consacrée à l'extension de la capacité et/ou à des remplacements, la taille des réseaux locaux, la répartition des réseaux locaux (urbain/ruraux, distances), le volume du marché national.

Passation des marchés. Bien que la législation de la CEE ne l'ait pas exigé jusqu'en janvier 1995, (avec dérogation pour certains pays), la Banque a encouragé les promoteurs à lancer des appels d'offres internationaux pour l'achat des matériels de projets, mais elle n'a que partiellement réussi, semble-t-il, puisque ce type de procédure n'a été suivi que dans la moitié des opérations.

Les prêts de la BEI aux opérations (en valeur courante) se sont chiffrés en moyenne à 640 millions d'écus (allant d'environ 30 millions d'écus à 3.770 millions d'écus). Ils représentaient, là encore en moyenne, 30 % du coût total prévu des projets (le minimum étant de 15 % et le maximum de 50 %). Dans deux cas, des **décaissements** ont eu lieu après l'achèvement du projet, ce qui révèle un manque de corrélation entre les prêts de la BEI et ses « projets ». Les 18 projets examinés ont fait l'objet de 93 contrats de prêts différents de la BEI (tranches) et de 321 décaissements (dont 19 ont été remboursés par anticipation), soit plus de cinq contrats et 17 décaissements par projet. Il y aurait lieu d'étudier des moyens de simplifier ce processus afin de réduire les frais administratifs de la BEI et le risque d'erreur. Sept des projets financés ont fait l'objet de **remboursements anticipés** (portant sur des montants allant de 26 % à 100 % du prêt initial). A l'achèvement des projets, les prêts effectivement décaissés représentaient, en moyenne, 34 % du coût effectif des projets (soit bien moins que le plafond de 50 % fixé par la Banque). La **durée des prêts** allait de 5 à 20 ans, avec un différé de 1 à 15 ans. Les échéances les plus longues dépassent largement la durée de vie des équipements de télécommunications.

Le **taux d'intérêt** composé sur les prêts de la BEI allait de 8,40 % à 12,50 % mais ces chiffres n'ont aucun sens en l'absence d'information sur le risque de change de la monnaie utilisée et sur les conditions du marché à l'époque du prêt. Les remboursements effectués sur les prêts de la BEI représentaient 3 à 10 % du cash-flow net des promoteurs (la moyenne étant de 5,5 %). Malgré l'envergure des projets en jeu, ces versements ne représentaient donc pas un fardeau excessif pour les promoteurs qui étaient et restent de très grosses entreprises dotées d'une vaste base opérationnelle.

Dans six opérations, **l'emprunteur** était différent du promoteur du projet. Pour ce qui est de la **sûreté**, cinq prêts faisaient l'objet d'une garantie de l'Etat, deux d'une garantie d'entreprise et trois de celle d'une banque.

2.3. Productivité du personnel et emploi

Durant l'exécution des projets, sur les neuf opérateurs (dont huit monopoles) examinés, huit étaient des entreprises essentiellement publiques et l'une était une entreprise privée. Aujourd'hui, sur les huit opérateurs restants (deux des entreprises publiques ont fusionné), six sont à plus de 50 % aux mains du secteur public et deux sont privés. Si l'organisation et la gestion du secteur des télécommunications dans son ensemble ont subi des changements radicaux (dont les conséquences se font progressivement jour), les différences entre entreprises publiques et privées restent minimes.

L'indice de **productivité** du personnel ne donne qu'une impression globale de la manière dont la performance des entreprises a évolué. Il faudrait aussi tenir compte de la sous-traitance à des tiers de travaux de maintenance et de réparation ainsi que du nombre de lignes continuant de fonctionner dans le cadre de systèmes analogiques et de leur âge. Les entreprises publiques de télécommunications souffraient toutes de l'obsolescence de systèmes analogiques mal entretenus, de bas salaires et d'effectifs pléthoriques. Lorsqu'une entreprise hérite de telles conditions, le transfert de savoir-faire spécialisé en matière de maintenance et de construction prend du temps. Les chiffres ci-dessous indiquent néanmoins que la plupart des promoteurs de projets étudiés sont en voie de résoudre ces problèmes complexes de gestion.

Dans les neuf entreprises de télécommunications examinées, la productivité du personnel a évolué comme suit :

PRODUCTIVITE	A L'EXECUTION	A L'EVALUATION
Moyenne européenne (lignes/salarié)	125 en 1985	213 en 1996 (+70 %)
Minimum (lignes/salarié)	46	101 (+120 %)
Médiane (lignes/salarié)	167	236 (+41 %)
Maximum (lignes/salarié)	244	271 (+11 %)
Productivité maximale/minimale	5,3	2,7
Productivité max./moyenne européenne	1,9	1,3
Productivité min./moyenne européenne	0,4	0,5

Naturellement, les entreprises peu productives au départ ont eu moins de mal à faire des progrès et de nos jours, l'écart s'est réduit entre les plus efficaces et les moins efficaces. Il faut noter en passant que ce progrès ne s'est pas entièrement traduit par des réductions des frais de personnel par ligne, qui n'ont baissé que de 4 %, avec un écart croissant entre les entreprises les plus efficaces et les moins efficaces.

La BEI avait, à l'instruction des projets, estimé l'impact sur **l'emploi** de cinq des 10 opérations, qui a été vérifié dans trois des cas en fin de travaux; deux de ces projets, qui devaient entraîner la création d'environ 4.275 emplois au total, n'en ont en fait créé que 1.045; dans le troisième cas, il y a eu 1.400 licenciements au lieu des 1.200 prévus.

En ce qui concerne les effectifs totaux des entreprises examinées, toutes sauf deux ont réduit leurs effectifs entre 1985 et 1995. Nous n'avons pas obtenus de chiffres exacts pour les neuf entreprises mais nous estimons que, sur la période de 10 ans, leurs effectifs totaux sont tombés d'environ 630.000 personnes à quelque 520.000, soit une baisse de 17 %. Conjuguée à une augmentation de 33 % du nombre total de lignes en service, cette baisse a entraîné une hausse de productivité de 60 % (assez proche de la moyenne européenne de 70 % indiquée ci-dessus). Les réductions d'effectifs se sont accompagnées d'une amélioration des qualifications professionnelles du personnel restant.

2.4. Résultats financiers, tarifs et rentabilité

Les **résultats financiers** se sont améliorés, les coûts d'exploitation par ligne tombant en moyenne de 10 % et les recettes par ligne de 2 % en prix constants de 1995, pour les six opérations sur lesquelles on dispose de données. Quatre entreprises ont vu leur bénéfice brut par ligne augmenter entre l'exécution du projet et l'évaluation (de 50 % à 230 %) et deux autres diminuer (de 7 à 45 %); on ne dispose pas de chiffres sur les trois autres. Les résultats varient donc largement selon les entreprises, allant de 25 à 295 écus par an à l'exécution des projets à 75 à 360 écus à l'évaluation.

Tarifs. Toutes les entreprises de télécommunications examinées avaient hérité de structures tarifaires en grande partie déterminées par les pressions politiques qui s'étaient exercées au cours des décennies précédentes. Elles commencent à établir des procédures comptables pour suivre les coûts de production pour diverses catégories de services mais, à une exception près, elles doivent encore obtenir l'approbation des pouvoirs politiques pour adopter des tarifs axés sur les coûts. Il est à prévoir que l'intensification de la concurrence forcera les promoteurs des projets comme les autorités réglementaires à accepter un rééquilibrage des tarifs de télécommunications axé sur les coûts comme le recommande la Commission européenne. Il existe encore des subventions croisées entre services, mais moins qu'avant.

Dans quatre opérations, les promoteurs ont indiqué que la BEI avait insisté sur la nécessité de modifier les tarifs afin d'aller vers un recouvrement intégral des coûts. Dans deux cas, une structure tarifaire mal équilibrée, et une prise en compte insuffisante de l'inflation, ont réduit la marge d'autofinancement des entreprises et restent préoccupants.

Rentabilité des projets. Dans aucun des cas examinés, la BEI n'a en fait calculé de taux de rentabilité financière (TRI) ou économique (TRE) souhaitable pour les investissements des projets, ni à l'instruction ni à la fin des travaux. Certains projets ne se prêtaient pas à de tels calculs, en raison de leur nature (extension du réseau) ou de la définition bizarre du « projet » (constitué d'éléments disparates). D'autres étaient d'une telle ampleur (90 % des investissements totaux réalisés dans la région) qu'il aurait été impossible de calculer un taux de rentabilité. Pour 2 opérations sur 10, le TRI sur les investissements du projet a été estimé au stade de l'instruction à environ 13 % à l'instruction et réestimé à 11 % lors de l'évaluation. En dehors de ces résultats, il n'est pas possible de juger de l'impact qu'ont eu les projets sur la situation financière des promoteurs.

La **rentabilité des entreprises** de télécommunications est souvent calculée sous forme de taux de rentabilité annuel des immobilisations nettes³. Ce taux de rentabilité a été calculé, à l'instruction pour huit des entreprises étudiées (dont deux des trois entreprises susmentionnées pour lesquelles un TRI a été calculé); la moyenne, qui était de 10 % à l'instruction, était passée à 14 % à l'évaluation.

Aux prix courants, les charges financières associées aux projets ont baissé, en moyenne, de 1,7 % des recettes totales à l'exécution à 0,4 % à l'évaluation du fait que les recettes des promoteurs ont augmenté. Les charges financières des promoteurs ont diminué par rapport à leurs recettes, là encore en moyenne, de 11,2 % (maximum 21 %) à 6,6 % (maximum 11 %). Ces chiffres montrent que les entreprises de télécommunications ont fortement réduit leur endettement global ces dernières années.

Le ratio « amortissement total/recettes » est resté en gros constant, à 25 % en moyenne (allant de 12 % à 34 %), entre la période d'exécution des projets et l'évaluation. Cela implique que la réduction de l'endettement ne s'est pas fait au détriment de l'investissement. mais comme la méthode d'amortissement a pu changer pendant la période étudiée, les chiffres sont à interpréter avec prudence. Il serait plus utile d'étudier le ratio « investissements dans des immobilisations/recettes » mais on ne dispose pas de chiffres pertinents à cet égard.

Dans tous les cas, la capacité installée a été convenablement utilisée. Le nombre d'appels et le trafic ont augmenté de sorte que les recettes provenant des services de télécommunications ont nettement progressé. Les efforts déployés pour réduire les arriérés des clients ont donné des résultats et la réussite commerciale des opérations évaluées ne fait donc pas de doute.

2.5. Rentabilité économique

Aucune analyse des résultats économiques ne figure dans la documentation de la BEI. Lorsque l'installation de grands réseaux denses, modernes et efficaces de télécommunications est assurée par une entreprise attentive aux coûts, elle ne peut manquer d'avoir un effet positif sur le développement des régions difficiles d'accès, même s'il est impossible de chiffrer cet effet. Dans le monde actuel où les décisions sont prises « en temps réel », on peut même considérer que de tels réseaux sont une condition préalable au développement.⁴

Une comparaison des données moyennes (à l'exécution du projet et à l'évaluation) relatives à la satisfaction de la demande, pour tous les projets faisant partie des opérations étudiées, confirme cet impact favorable au **niveau national** :

- la croissance des lignes principales, qui était en moyenne de 5,3 % pendant l'exécution des projets, est tombée à 3,5 %, ce qui indique que l'on approche des niveaux de saturation;
- le délai de raccordement est tombé de 10 mois à deux semaines, ce qui laisse penser que la situation des régions isolées s'est améliorée proportionnellement;
- les tarifs ont été simplifiés et il est probable qu'ils deviendront davantage axés sur les coûts;
- le taux national de numérisation, condition préalable au développement de « réseaux intelligents » offrant de nouveaux services, est passé de 32 % à 72 %. Malheureusement, il a été impossible d'obtenir des renseignements sur la part de ces nouveaux services dans les programmes d'investissement ou dans les recettes des entreprises.

Pour savoir si ces réalisations contribuent en fait à réduire les écarts régionaux, il faudrait disposer de données sur leur répartition régionale, ce qui n'est pas le cas. Les résultats ci-dessus ne permettent donc pas de dire que tous les fonds alloués par la BEI dans le cadre de ces opérations ont contribué efficacement au développement régional.

³ Le taux de rentabilité annuel sur les immobilisations nettes est défini comme suit par l'Union internationale des télécommunications :

$$\frac{\text{Recettes d'exploitation} - \text{Frais d'exploitation} - \text{Amortissement}}{\text{Immobilisations nettes}} \text{ (en \%)}$$

⁴ Cette conclusion est conforme à celles du « Premier rapport de cohésion » 1996, de la Commission européenne.

2.6. Impact sur les objectifs statutaires de la BEI (développement régional et infrastructure d'intérêt commun)

Actuellement, la BEI part de l'hypothèse que tout investissement de télécommunications situé dans une région relevant de l'objectif « Développement régional » (article 198E (a), anciennement article 130 (a)), contribue effectivement à cet objectif. Cette hypothèse est inadéquate, dans la mesure où on ne sait pas si les investissements desservent les parties les plus inaccessibles de la région et inexacte, dans la mesure où il est également nécessaire de réaliser des investissements à l'extérieur (numérisation, satellites, etc.) pour améliorer les communications dans les régions visées.

En outre, il est bien connu que certaines régions peu développées qui attirent néanmoins un flux saisonnier de touristes sont suréquipées, par rapport à la population résidente, en infrastructure de télécommunications. Bien qu'elles bénéficient du tourisme, ces régions ne tireront qu'un profit marginal de nouvelles installations de télécommunications.

Il faudrait manifestement faire appel à des critères plus précis.

L'analyse que la BEI a faite aux stades de l'instruction et de la fin des travaux ne contenait pas d'indicateurs permettant de mesurer la contribution des investissements choisis au développement régional. Pour évaluer cette contribution, EV propose donc le recours à une partie ou à la totalité des critères suivants :

- Croissance de la pénétration des lignes d'abonnés, de préférence différenciée entre zones urbaines (zones métropolitaines, villes de toutes tailles) et zones rurales; cet indice mesure le degré d'accès à l'information dans la région considérée;
- Croissance du trafic par habitant, notamment du trafic national et international en provenance et à destination de la région en question; le trafic devrait être exprimé en durée (minutes) ainsi qu'en montant annuel facturé (écus par an), ce qui mesure le volume d'informations échangées par la région et constitue un indicateur supplétif du rythme de développement de la région.
- Amélioration de la qualité du service, mesurée par le pourcentage d'appels qui n'aboutissent pas et le délai moyen de raccordement; là encore, il s'agit d'une mesure de l'accessibilité à l'information.
- Taux de numérisation du système et, dans le cas de projets portant essentiellement sur le transfert de données, taux de pénétration des terminaux informatiques et volume du trafic de données; ce taux mesure la capacité des entreprises locales à utiliser efficacement les techniques informatiques ainsi que leur utilisation réelle.
- L'amélioration du taux de satisfaction de la demande exprimée (abonnés raccordés + liste d'attente) n'a plus beaucoup d'importance dans les pays de l'Union européenne (où les listes d'attente ont généralement disparu) mais cet indice pourrait être utile ailleurs.

A l'avenir, à mesure que la part de la téléphonie mobile grandira, il faudra vérifier ces critères pour l'ensemble des services de téléphonie fixe et mobile.

EV n'a testé que deux de ces critères, le taux de « pénétration des lignes d'abonnés » et le « taux de croissance du trafic total par habitant » sur la période des projets afin d'évaluer la contribution des projets à la réalisation des objectifs de la BEI (faute de données relatives aux autres critères). Comme ces indicateurs portent sur l'ensemble des réseaux et non pas seulement sur les projets, on les a combinés au « pourcentage représenté par les prêts de la BEI dans l'ensemble du programme d'investissement sectoriel » pour l'ensemble du pays, afin de tenir compte de l'importance du financement de la BEI. Sur cette base, les résultats des neuf opérations axées sur le développement régional (une opération ne relevant pas de cet objectif) sont les suivants :

- une opération fait une contribution significative à l'objectif de développement régional;
- trois opérations y font une contribution moyenne;
- et cinq opérations y font une contribution restreinte ou nulle.

Le pourcentage que représentent les prêts de la BEI dans le programme d'investissement sectoriel au niveau régional pourrait constituer un indicateur beaucoup plus utile. On ne connaît ce pourcentage que pour trois opérations et si l'on tient compte de critère, on obtient les résultats suivants :

- le nombre d'opérations faisant une contribution significative à l'objectif passe à deux;
- le nombre d'opérations y faisant une contribution moyenne tombe à deux;
- et le nombre d'opérations dont la contribution est restreinte ou nulle reste le même, soit cinq.

Il est plus facile de mesurer la contribution de la BEI à l'amélioration des **communications entre pays de la Communauté** (« Infrastructure d'intérêt commun pour plusieurs Etats membres : réseaux de télécommunications de base », article 198E c), ex-article 130 (c)). D'abord, tous les investissements relevant de ce critère comprenaient des éléments au service des communications internationales (équipement de commutation local ou interurbain, lignes interurbaines). En outre, pour évaluer les réalisations au regard de cet objectif, on pourrait, par exemple, utiliser le taux de croissance du trafic international par habitant, au lieu de la croissance du trafic total par habitant.

Les propositions d'EV ci-dessus ne sont présentées qu'à titre d'exemples; elles ne sont pas sans faiblesses et devraient être peaufinées avant d'être mises en oeuvre. Mais en l'absence de données mesurant la contribution de la BEI à des objectifs fixés, EV ne peut pas démontrer que certains projets contribuent effectivement à la réalisation de ces objectifs. EV recommande donc que la BEI mette en place de tels critères en tant que procédures normales.

2.7. Viabilité à terme des projets (pérennité des actions engagées)

Malgré la définition arbitraire des « projets » financés par la Banque (voir par. I -1 ci-dessus) qui fait qu'ils ne constituent pas un ensemble et ne sont pas viables à eux seuls, la viabilité à terme des plans globaux d'investissement dont ils faisaient partie n'est pas en doute.

La libéralisation a forcé les entreprises de télécommunications des huit pays représentés dans l'échantillon à prendre les mesures nécessaires pour continuer à fonctionner efficacement dans un environnement de concurrence accrue.

3. CONTRIBUTIONS DE LA BEI

Pour faciliter l'évaluation du comportement de la BEI, EV s'est rendue auprès de promoteurs aussi nombreux que possible (six sur les neuf promoteurs initiaux) et leur a demandé les raisons pour lesquelles ils avaient emprunté à la BEI à l'époque de l'exécution de leurs projets et s'il feraient de même aujourd'hui.

RAISONS D'EMPRUNTER A LA BEI	A L'EXECUTION (1986/92)		A L'EVALUATION (1995/96)	
	OUI	NON	OUI	NON
Qualité de l'instruction : l'approbation donnée par la BEI au Promoteur constitue une recommandation auprès d'autres institutions financières	5	1	2	3
Accès à des devises	4	2	0	3
Accès à des fonds à long terme	6	0	0	5
Accès à des fonds moins chers	4	0	4	2 ?
Qualité du suivi	1	4	1	4
Autres raisons (lesquelles)	3 : à l'exécution du projet, la BEI était la seule institution offrant des prêts à LT 1 : La BEI était et reste considérée comme un partenaire solide de financement à long terme 1 : Taille du prêt disponible		5 : pas de raison particulière actuellement 1 : bonnes relations	
Remarques (pas d'opinion/n'est plus intéressé par des prêts BEI)	4 des promoteurs estiment que les conditions financières sont très importantes. Accueilleront toujours favorablement offres de financement de programmes de la BEI à des conditions compétitives (taux plus avantageux et moins de formalités administratives) 1 des promoteurs pense que la BEI devrait offrir des crédits renouvelables (découvert); cette facilité, élément typique du financement de trésorerie, est la conséquence logique du fait que les promoteurs ont amélioré la gestion de leur trésorerie.			

Ce tableau montre que, selon les promoteurs, la BEI offrait autrefois une « **valeur ajoutée** » très supérieure à celle d'aujourd'hui.

Les commentaires que divers promoteurs ont faits pendant l'étude se résument ainsi :

3.1. Contribution du processus d'instruction de la BEI

Dans la plupart des cas examinés, la BEI était la première banque internationale d'investissement à considérer les anciennes organisations de services publics comme des partenaires commerciaux « réels » et celles-ci restent fières d'avoir reçu l'approbation de la Banque. Comme aucune entreprise n'aime changer de partenaire financier sans raison valable, la plupart des promoteurs envisagent toujours la possibilité d'emprunter à la BEI : ils attachent une grande importance à la relation professionnelle à long terme reposant sur la coopération entre deux équipes qualifiées (la leur et celle de la Banque). Les promoteurs souhaiteraient continuer à traiter avec la BEI sur une base plus commerciale.

La qualité des procédures d'instruction de la BEI a facilité les négociations avec d'autres banques pour trois promoteurs. Cela a aidé un promoteur à identifier des problèmes liés au projet et à trouver des solutions appropriées. Dans trois opérations, les prêts se sont inscrits dans le cadre d'une coopération bancaire à long terme entre la BEI et les promoteurs et les bonnes relations de travail qui se sont établies entre eux ont permis de réduire les formalités administratives à la satisfaction mutuelle. Dans un cas, l'instruction du projet a eu lieu à un stade avancé (les travaux avaient commencé un an plus tôt) et elle portait davantage sur l'emprunteur des fonds, un organisme public de financement, que sur le promoteur du projet.

Les promoteurs ont en général été impressionnés par le sérieux et le professionnalisme de l'analyse financière et des propositions qui ont suivi. Certains ont reconnu qu'il avaient ensuite adopté la procédure d'instruction des prêts de la BEI pour évaluer des projets et comparer des offres financières concurrentes. Toutefois, la plupart des promoteurs rencontrés aimeraient que les prêts suivants fassent l'objet de moins d'obstacles administratifs, de moins de démarches bureaucratiques et de décisions plus rapides. Cela s'explique, semble-t-il, par la manière dont la BEI sculpte un « projet » composé d'éléments d'investissement parfois disparates en omettant des éléments essentiels à un projet de téléphonie tels que lignes d'abonnés ou équipement de commutation. Comme on l'a vu au paragraphe II-1, seules deux des opérations constituaient véritablement des projets complets et viables. Dans trois des 10 opérations étudiées, on n'avait pas défini avec précision ce qui constituerait les éléments des projets, ni où, quand et comment ces éléments seraient mis en œuvre et dans deux cas, la répartition des investissements et leur localisation n'était pas claire du tout. L'emplacement des investissements ne figure pas dans la description technique de six des neuf opérations relevant de l'objectif de développement régional. L'un des projets consistait même à refinancer des contrats de crédit-bail de 36 mini-projets, l'emprunteur étant la société de crédit-bail et le promoteur du projet le bénéficiaire final.

La définition des « projets » par la BEI semble avoir été dictée par l'impression qu'elle ne pouvait financer que des « projets » au sens étroit du terme (il est en outre plus facile de contrôler efficacement une liste d'investissements spécifiques). EV a découvert que la BEI pouvait financer non seulement des projets concernant un investissement « nouveau et isolé » ou « la modernisation ou la conversion d'installations en place » mais aussi des « tranches successives d'investissements de grande ampleur, étalés sur une longue période » (programme d'investissement d'une entreprise).

Il ne semble pas non plus nécessaire d'avoir recours à cette définition étroite pour éviter les doubles comptages dans le cadre de prêts ultérieurs : de tels doubles emplois sont fort peu probables dans le cas de promoteurs dont la planification financière est très professionnelle et qui n'ont recours aux emprunts que comme source secondaire de fonds.

Il convient de noter que, malgré ces faiblesses des « projets » tels que la BEI les a définis, les promoteurs ont toujours réalisé les investissements complémentaires nécessaires et que les plans globaux d'investissement dans lesquels s'inscrivent ces projets étaient bien conçus, équilibrés et viables (comme en témoigne l'accroissement général des taux d'utilisation et de la qualité du service). Une seule exception est à noter, celle d'un promoteur qui, pour des raisons politiques, continue d'avoir recours dans une mesure déraisonnable à la technologie analogique désormais obsolète.

3.2. Conditions de prêt de la BEI et « subsidiarité »

La plupart des promoteurs considéraient les opérations de la BEI comme un financement de leur trésorerie. La majorité des projets auraient été exécutés même en l'absence de prêt de la BEI bien que parfois plus tard à l'aide de crédits annuels successifs d'un montant moins important et à échéance plus courte. Les coûts unitaires (par ligne) auraient peut-être été plus élevés et le rendement de l'ensemble du système plus faible. Dans les pays où le système bancaire n'était pas très concurrentiel, l'octroi répété de prêts à long terme de la BEI au secteur des télécommunications a encouragé les institutions financières locales à entrer en jeu. Si l'on entend par « subsidiarité » le fait que le projet n'aurait pas été financé sans la BEI, cela ne peut être démontré que dans une seule des 10 opérations.

Pour les opérateurs de dimension relativement faible et pour quatre d'entre eux en particulier, l'exécution des projets aurait été retardée en l'absence de financement de la BEI et de subventions spéciales de la Communauté (ils ne pouvaient emprunter des fonds de l'ampleur voulue à aucune autre source). Dans trois des 10 opérations, le cofinancement de la BEI a grandement facilité la préparation à long terme des promoteurs à faire face à une vive concurrence commerciale. Elle a aussi légèrement amélioré leur marge d'autofinancement, ce qui leur a donné la meilleure assise possible pour maintenir et renforcer leur position dans un environnement commercial ouvert.

Bien que les modalités et conditions de la BEI soient considérées comme un modèle incontestable d'honnêteté dans le traitement du crédit, les promoteurs souhaitent néanmoins vivement que leurs partenaires financiers, y compris la BEI, soient assez souples pour ajuster leurs modalités et conditions en fonction de l'évolution du marché.

Les prêts de la BEI avaient une durée allant de trois à 20 ans, la moyenne pondérée étant de 13 ans. Dans 45 % des décaissements, l'échéance était de 15 ans ou plus. En général, la productivité financière des entreprises, combinée au caractère des investissements financés (dont la durée de vie utile moyenne est de 12 à 15 ans) ne justifie pas des échéances de plus de 15 ans (bien que cette durée soit

typique de coopérations à long terme au financement de programmes). Dans quatre opérations, la durée du prêt correspondait exactement à la durée utile de l'équipement financé. Dans trois opérations, l'apport de la BEI a été très faible (décaissement tardif des fonds suivi par un remboursement anticipé). Dans de tels cas, la BEI aurait pu faire preuve de souplesse en offrant un prêt de remplacement aux taux du marché plutôt que de perdre une partie de l'affaire peu de temps après le décaissement de ses fonds.

Le différé de remboursement était en moyenne de deux ans, mais dans 39 décaissements, il allait de trois à neuf ans (et même 15 ans dans un cas). Vu la productivité financière des opérateurs ainsi que le type d'investissements et la durée des travaux, certains de ces différés ne paraissent pas justifiés (un différé de 15 ans ou plus est rare dans le secteur des télécommunications).

Dans l'ensemble, la BEI a aidé les opérateurs à se familiariser avec les marchés financiers internationaux et les promoteurs ont apprécié à la fois la taille des prêts de la BEI et son expertise en la matière.

3.3. Suivi et rapports de fin de travaux de la BEI

Sur les 18 projets examinés, aucun n'a été visité en cours de travaux. Aucun rapport intérimaire (en cours de travaux) n'a été établi pour onze projets, cinq ont fait l'objet d'au moins un rapport intérimaire et aucun renseignement n'est disponible sur les deux autres. Douze des projets n'ont fait l'objet d'aucune visite en fin de travaux et les rapports de fin de travaux reposaient sur des informations reçues des promoteurs par courrier ou téléphone. Sur les six rapports de fin de travaux rédigés à l'issue d'une visite sur le terrain, trois seulement contiennent des renseignements sur ces visites. Aucun rapport de fin de travaux n'a été trouvé dans les archives de la Banque sur l'un des projets.

En définitive, deux opérations sur 10 ont fait l'objet d'un suivi satisfaisant (rapports intérimaires et rapports de fin de travaux). Dans les autres cas, on ne constate aucune contribution utile et **dans tous les cas, la qualité des rapports est insuffisante.**

Les promoteurs veulent bien aider la BEI à suivre les projets mais comme la Banque leur demande des informations de plus en plus détaillées et qu'ils ne tiennent pas à fournir des données hautement confidentielles, ils ne sont pas sûrs de pouvoir, à l'avenir, répondre à toutes ces demandes. Cela tient aussi à la manière dont les projets de la BEI sont définis et à l'absence d'objectifs ou de normes de qualité établis d'un commun accord, qu'il est plus facile de vérifier à l'achèvement des projets.

3.4. Contribution de la BEI au traitement des risques exceptionnels par l'application de conditions spéciales au financement des projets

Aucune des opérations étudiées n'a fait l'objet de conditions spéciales. En ce qui concerne les relations des promoteurs avec les autorités publiques de tutelle, la présence de la BEI a poussé ces dernières à prêter davantage attention aux programmes d'investissement à court et long termes des promoteurs, en particulier ceux des petits opérateurs.

Pour une opération, la BEI a insisté pour que les tarifs soient ajustés avant d'accorder un second prêt et les autorités ont accepté cette condition. Toutefois, dans cinq des six opérations où des changements de tarifs s'imposaient, la BEI a estimé peu probable que les promoteurs y consentent. Etant donné que les tarifs ont été relevés progressivement sous la pression normale des forces du marché, EV estime que la Banque a bien fait de ne pas insister sur ces questions lors des négociations des prêts.

Vu le ratio généralement faible du « passif à long terme sur capitaux permanents », la marge d'autofinancement annuelle élevée et l'excellente qualité des garanties de prêt (qu'exigent d'ailleurs les statuts de la Banque), aucun des prêts ne comportait vraiment de risque financier. Dans un cas particulier où, à l'instruction du projet, les dettes à long terme étaient égales à quatre fois le montant des capitaux permanents, 93 % des bénéfices nets ont été payés sous forme de dividendes à l'unique actionnaire (l'Etat) pendant la durée du projet alors que 7% seulement ont servi à renforcer les réserves statutaires de l'entreprise. Ce n'est que longtemps après l'exécution du projet que ces dettes à long terme ont été réduites à 68 % des capitaux permanents.

4. NOTATION GENERALE DES OPERATIONS EVALUEES

EV met actuellement au point un système à utiliser pour noter la contribution qu'ont faites les opérations à la réalisation des objectifs de la BEI et elle devra réviser ce système en tenant compte de l'expérience. Il est brièvement expliqué dans l'Annexe 2. Si on l'applique aux 10 opérations évaluées, on obtient les résultats suivants (résumées dans l'Annexe 3) :

4.1. Degré de réussite des opérations (« Note de performance globale »)

Le degré de réussite des opérations a été noté sur la base de cinq séries de critères :

- conformité de leur réalisation aux prévisions;
- efficacité des entrants
- efficacité des extrants
- impact de l'existence et du fonctionnement des projets sur leur environnement;
- pérennité des actions engagées (viabilité)

La « Note de performance globale » d'une opération donnée est la moyenne des notes attribuées à ces cinq jeux de critères (allant de 1 à 5)

Pour les 10 opérations examinées, la « Note de performance globale » va de 3,6 à 4,3 (la moyenne étant de 4,1), ce qui témoigne de la réussite d'ensemble de ces opérations.

Comme on l'a déjà vu, les projets ont connu « un succès exemplaire » sur le plan de la viabilité, ils sont « réussis » en ce qui concerne l'efficacité des entrants et des extrants (moyenne 3,9 et 4,3 respectivement) et la conformité de leur exécution (moyenne 4,1). Ils ne sont que « partiellement réussis » pour ce qui est de leur impact (moyenne 3,5).

4.2. Conformité des opérations aux objectifs de la BEI (« Note de conformité »)

La conformité aux objectifs de la Banque a été notée en fonction de deux critères :

- pertinence des projets pour la réalisation des objectifs de la BEI;
- subsidiarité du financement de la BEI.

La « Note de conformité » d'une opération donnée est le produit de ces deux notes (allant de 0 à 2).

Sur les 10 opérations, une seule est « entièrement conforme » aux objectifs (note de 2), cinq sont partiellement conformes mais auraient pu être financées par d'autres sources de fonds (note allant de 1 à 1,5) et quatre n'indiquent pas de conformité aux objectifs (note de 0,5).

4.3. Contribution des opérations aux objectifs de la BEI (« Taux de contribution »)

Le « Taux de contribution » dépend dans une grande mesure de la « Note de conformité » puisqu'il est le produit de cette dernière (qui ne repose que sur deux critères) et de la note de performance générale, qui est composée de quelque 22 critères différents.

Le « Taux de contribution » des opérations va de 1,8 à 8,4, la moyenne étant de 4,1, sur une échelle de 0 à 10. Seule une des opérations a fait une contribution exceptionnelle à la réalisation des objectifs de la Banque, avec une note de 8,4 : les résultats de cette opération sont excellents et très conformes aux objectifs de la BEI. Quatre autres opérations obtiennent des notes supérieures à la moyenne et les cinq autres n'ont fait qu'une contribution insignifiante avec des notes de 1,8 à 3,7. Trois opérations ont été très réussies tout en étant très conformes aux objectifs de la BEI alors que deux opérations ont à la fois échoué et été peu conformes aux objectifs de la Banque.

Comme cette étude est l'une des premières qu'ait produites EV, il n'existe pas de repères établis permettant de situer ces notes. Elles correspondent toutefois à la valeur de la contribution qu'ont faite les entreprises à la réalisation des objectifs de la BEI lorsqu'on compare les montants des prêts au financement des entreprises dans les régions visées (voir par. II.6).

V. CONCLUSIONS ET LECONS A TIRER

5.1. Définition, exécution et résultats des projets

En vertu de ses statuts, la BEI est tenue de financer des « projets d'investissement », qui peuvent couvrir le « financement progressif de tranches successives d'investissements de grande ampleur, étalés sur une longue période » (...plan d'investissement d'une entreprise...) ...des infrastructures du même type réalisées par tranches autonomes et fonctionnelles (...réseaux... de télécommunications), ...la réalisation simultanée de nombreux investissements autonomes,..concourant à un même objectif économique...» (décision du 23 février 1993 du Conseil d'administration).

Tous les projets examinés faisaient partie de tels programmes continus d'investissement, visant principalement à mettre en place et à étendre des réseaux nationaux de télécommunications et à les convertir à la technologie numérique. Toutefois, à l'époque de l'instruction des projets, on a choisi quelque peu arbitrairement des éléments tirés des plans d'investissement. Néanmoins, bien que la plupart des descriptifs de projets joints aux contrats de prêt de la BEI aient omis des éléments essentiels d'un projet global de téléphonie, les promoteurs ont réalisé les investissements complémentaires qui étaient nécessaires et les plans d'investissement globaux dans lesquels s'inscrivaient les projets étaient en fait bien conçus et complets.

Tous les projets, ainsi que les programmes dont ils faisaient partie, ont été **exécutés conformément aux plans initiaux**, bien que parfois avec du retard, que le promoteur soit une entreprise publique ou privée. Les coûts des travaux ont été en moyenne proches des prévisions, ce qui prouve que les provisions pour hausse des prix et aléas techniques étaient adéquates.

Pour ce qui est de leur **performance**, tous les projets ont été jugés « réussis » selon le système de notation d'EV. Ils ont, sans exception, accru la productivité, amélioré la qualité des services et réduit les frais d'exploitation (grâce à la numérisation). Dans l'ensemble, la réduction des effectifs combinée à une augmentation des lignes en service a fait progresser de 60 % la productivité, soit à un taux légèrement inférieur à la moyenne européenne.

Il s'est révélé difficile de mesurer la **rentabilité des projets** du fait qu'il n'était pas aisé de faire la distinction entre les coûts et avantages liés aux projets et ceux qui résultaient d'autres investissements connexes (là encore, en partie à cause de la définition des projets). Aucun taux de rentabilité n'a été calculé pour aucun projet à un stade quelconque (instruction, achèvement, évaluation).

Chaque fois qu'il a été possible d'évaluer la **rentabilité de l'entreprise**, elle a légèrement progressé pendant la période d'exécution du projet mais cette amélioration n'était pas attribuable avec certitude à la réalisation du projet.

L'**impact effectif des projets sur l'emploi** avait été estimé pour la moitié des opérations à l'instruction et il a été vérifié pour quelques unes à la fin des travaux. La présente évaluation montre que les entreprises de télécommunications ont eu tendance à licencier de la main-d'oeuvre non qualifiée et à garder des spécialistes. Le nombre total d'emplois a diminué.

L'accès de la BEI aux marchés financiers internationaux et son savoir-faire en matière bancaire ont aidé à détourner les monopoles publics du financement de l'Etat et à les orienter vers les marchés internationaux des capitaux. Dans presque tous les cas, les promoteurs avaient procédé à une planification financière très professionnelle. Ils considéraient en général des **prêts de la BEI** comme un financement de leur trésorerie. A l'époque de l'instruction des projets (milieu des années 80 au début des années 90), les promoteurs étaient favorables à l'obtention de gros prêts assortis de longues échéances, ce qui explique peut-être la longueur exceptionnelle des échéances et des différés de remboursement appliqués aux prêts de la BEI dans le secteur des télécommunications. Au cours de la période examinée, et bien que les taux d'intérêt aient été relativement élevés, les remboursements des prêts de la BEI n'ont pas constitué un fardeau excessif par rapport au cash-flow des entreprises et ils sont restés largement en deçà de leur capacité à assurer le service de leur dette.

Bien que le cofinancement de la BEI ait grandement aidé les promoteurs à se préparer à long terme à faire face à la concurrence commerciale et qu'il ait facilité leurs relations avec leurs autorités de tutelle, la plupart des projets auraient été exécutés même en l'absence de prêt de la BEI. Il est donc impossible de démontrer la **subsidiarité** du financement de la BEI (à supposer qu'elle soit définie ainsi).

Actuellement, les promoteurs paraissent considérer que la BEI leur offre moins de « valeur ajoutée » que dans le passé. Il semble toutefois que les bureaux locaux de la BEI soient très appréciés et qu'ils jouent un rôle important dans les relations avec la clientèle. Selon la majorité des promoteurs inclus dans l'enquête, en raison de la libéralisation du secteur des télécommunications, les programmes d'investissement futurs exigeront davantage de financements extérieurs. Dans ce contexte, la BEI pourrait recevoir un accueil favorable comme partenaire financier, à condition qu'elle offre des conditions intéressantes et que ses critères d'éligibilité puissent être respectés.

5.2. Contribution aux objectifs de la BEI

Le rôle de la BEI est de promouvoir les objectifs de l'Union européenne, principalement le développement régional. Cela suppose que les prêts de la BEI soutiennent des opérations rentables mais aussi qu'ils réduisent les inégalités de revenu entre régions européennes.

Qu'ils soient publics ou privés, tous les opérateurs examinés dans le cadre de l'étude semblent avoir acquis l'organisation et la gestion nécessaires pour faire face à la concurrence qui accompagne la libéralisation.

Ils ont apprécié les aspects positifs de **la contribution fournie par la BEI** mais lui ont demandé de réduire ses formalités administratives, d'adapter le concept de prêt-projet pour y inclure les « prêts à des programmes d'investissement » et de raccourcir les procédures d'approbation. Ils attachent une grande importance à la souplesse de leurs partenaires financiers, y compris la BEI.

Dans l'ensemble, le **suivi des projets par la Banque et les rapports de fin de travaux** ont été insuffisants. A l'exception de deux sur 10 des opérations analysées, les services de la Banque n'ont pas rédigé de rapports intérimaires (même sur les projets dont on savait qu'ils étaient en difficultés) et lorsque des rapports de fin de travaux ont été établis, ils ont rarement été précédés de visites sur le terrain. La majorité des promoteurs auraient apprécié un suivi plus efficace et plus régulier. Ce n'est que lorsque la définition des projets deviendra plus fonctionnelle et mieux axée sur les objectifs que de meilleures relations avec les clients pourront s'établir et que l'on pourra songer à réduire les formalités administratives.

Pour ce qui est de la **contribution des projets au développement régional**, l'évaluation montre que la localisation géographique des investissements, seul critère d'éligibilité retenu par la BEI, est un critère totalement insuffisant à lui seul.

EV ne nie pas que les projets financés par la Banque peuvent contribuer à la réalisation de ses objectifs (« développement régional » et « infrastructures d'intérêt commun à plusieurs Etats membres » dans ce cas) mais elle n'a pas pu trouver dans les procédures actuelles de la BEI de critères ou de données qui permettraient de mesurer cette contribution.

EV a donc appliqué un système mis au point aux fins de la présente étude d'évaluation. Sur la base de ce système, elle a découvert que seule une minorité des projets analysés avaient effectivement contribué au développement régional. Il aurait été plus facile de démontrer qu'ils avaient amélioré les communications entre Etats membres. Le système de notation proposé n'est pas sans faiblesses et les services de la BEI sont mieux placés pour élaborer une série de critères plus pertinents. Entre temps, toutefois, il semble que la contribution de la BEI au développement régional soit fortuite plutôt qu'elle ne découle d'une stratégie visant à atteindre un objectif prioritaire.

VI. RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS	REACTION DE LA BEI
1. La BEI devrait remplacer le concept étroit de « projets nouveaux et indépendants » par une approche-programme correspondant mieux à un financement plus global du secteur des télécommunications.	1. Certains ajustements ont eu lieu récemment. On s'accorde toutefois à reconnaître qu'à l'avenir, il y aurait lieu d'étendre sur cette approche pragmatique, déjà appliquée dans certains secteurs. Il faudra modifier encore les procédures pour avoir davantage recours à des financements spécialement conçus pour répondre aux besoins.
2. Malgré les difficultés inhérentes au secteur des télécommunications, la BEI devrait calculer plus systématiquement la rentabilité des projets.	2. Les services opérationnels estiment que cette recommandation va à l'encontre de l'orientation actuelle vers une modulation de l'instruction des projets parce qu'elle implique des ressources supplémentaires; elle est aussi jugée contraire à un recours accru au financement de programmes (voir ci-dessus).
3. Il faudrait systématiquement calculer l'incidence des projets sur l'emploi (si possible directe et indirecte) à l'instruction des projets et la vérifier à la fin des travaux.	3. Même remarque qu'en 2 ci-dessus mais - on pourrait estimer et noter la création directe d'emplois permanents à l'instruction du projet et la vérifier à l'achèvement; - on pourrait estimer la création directe d'emplois temporaires sur la base du coût d'investissement si le promoteur du projet ne dispose pas des chiffres voulus. - Il est impossible de donner des chiffres précis pour la création indirecte d'emplois mais cela pourrait se faire sur une base sectorielle.
4. L'échéance et le différé des prêts de la BEI devraient être plus étroitement liés aux caractéristiques de l'investissement financé (durée de vie moyenne des projets) et à la productivité financière des entreprises.	4. Les Directions de la Banque étudieront la question mais estiment que les procédures actuelles permettent d'obtenir ce résultat.
5. Le suivi des projets et les rapports de fin de travaux devraient être renforcés du point de vue de la BEI. En même temps, les clients souhaitent que la Banque prête davantage attention à leur besoins spécifiques et leur impose moins de formalités administratives.	5. Des mesures ont été prises en vue d'améliorer le suivi des projets et les rapports de fin de travaux. Les premiers résultats de ces mesures sont attendus à la fin de 1998. Un examen annuel des opérations en cours sera mené pour tous les secteurs.
6. La BEI devrait établir des critères spécifiques pour mesurer la contribution que font les projets à ses missions statutaires et établir des objectifs et des normes de qualité clairement définis au regard desquels on pourrait mesurer la performance des projets tout au long de leur cycle. Cela indiquerait comment et où la « valeur ajoutée » par la BEI est la plus forte et aiderait la BEI à atteindre ses objectifs.	6. Pour un échantillon de projets relatifs à différents secteurs, les services opérationnels établiront et appliqueront une série de critères simples pour mesurer la contribution faite par la Banque au développement régional.

QUESTIONNAIRE SUBMITTED TO PROMOTERS
(Supplementing the data available in EIB files)

1. PROJECT BACKGROUND AND ENVIRONMENT

- In your opinion, has the project contributed to actual regional development? Can this contribution be quantified?
- Is the project currently fulfilling its purpose? Are you satisfied with its operation?
- Were the project goals attained (totally or only partially)?

2. PROJECT FINANCING

- Overall suitability of the project financing:
- * Was the timing of the E.I.B. loan satisfactory in relation to actual outlays for the project?
- * Was the loan duration indeed comparable to the economic life of the assets in your sector?
- * Have the currencies used proven to be adequate?
- * Promoter's other financing sources.
- * Nature of and justification for grants. Did the grants contribute much to the success of the project?
- * Reasons for early repayment of the loan (in part or in totality), if any.
- Reasons for differences, if any, between planned and realised data.
- Comparison between project implementation and operation timing and loan repayments flows (is cash flow generated by project operation sufficient to cover these reimbursements?).
- Promoter's other capital expenditure during the project period.

3. PROMOTER OF THE PROJECT

- Comments on changes in the organisation since appraisal and completion.
- Comments on and explanation of recent financial statements and financial ratios.

4. PROJECT OPERATION AND MARKET

4.1 Project implementation and investment cost

- Please verify and complete Annex 4, to the extent possible (missing information about actual implementation and breakdown of actual expenses).

4.2 Present project operation and traffic

- Please update Annex 5, to the extent possible.
- Is the project operating satisfactorily?
- Are actual project operation and traffic evolution in line with those forecast originally?
- Does the project place the promoter in a better competitive position in advance of sector liberalisation.

4.3 Project capacity and demand

- Please complete Annex 2, to the extent possible.
- Based on prevailing traffic conditions, is current project capacity sufficient to satisfy present traffic and demand and to keep failed calls at a minimum?
- Forecast evolution of demand since project completion.
- Present traffic situation.

4.4 Market and marketing

- Please update Annexes 1 & 2, to the extent possible.
- Prospects after liberalisation for basic and specialised services.
- Please quantify market shares in the different market segments?
- Expected loss of market share following liberalisation?
- How well are the projects integrated into their economic environment and into the promoter's strategy?
- Expected share of international activities in future total revenues?

5. PROCUREMENT

- Has the procurement procedure followed proven to be of benefit to the promoter of the project (lower prices / better quality / more advanced equipment)? Has it led to a reduction in final project cost or in operating expenses?

6. ECONOMIC INTEREST AND JUSTIFICATION OF THE PROJECT

6.1 Employment

- Has the project had an effect on employment throughout the promoter entity (inter-plant transfers / lay-offs in other plants / etc.).
- Impact of the project on "induced" employment (employment outside promoter entity).
- Possible professional training programme required in order to adapt to liberalisation?

6.2 Regional impact

- *Have the objectives set at appraisal been met? How? (Objectives of the regional plan / Implementation of the support measures and success thereof)*
- *Influence of exogenous factors.*
- *What has been the impact of the project on:*
 - * Creation of new businesses / industries.
 - * Relocation of industries and businesses.
 - * Redistribution of employment.

6.3 Tariff

- Is the present tariff policy adequate? How should it be changed?
- Has project implementation led to a change in the tariff policy?
- Will the regulating authority let you change your tariff policy, as and if needed, in order to *adapt to changes in the situation*?

7. FINANCIAL PROFITABILITY

- Have the projects had an impact on your overall financial situation?
- Evolution of the financial profitability since project completion.
- Explain as appropriate, the reasons for this evolution.
- Are there other ratios that could have been used?

8. EIB INTERVENTION

- Is there any lesson (positive or negative) which you have drawn from the implementation and operation of the project(s)?
- How do you foresee the evolution of the telecom sector?
- How do you envision the position of the EIB in this evolution? How should it intervene?
- How do you view the future? Do you fear take-over by a competitor? Do you believe that joint ventures or alliances with competitors will be necessary?

- Although financing in the telecommunications sector has been covered mainly by operators' cash-flow in the recent past, EIB feels that needs will remain substantial in the next few years. Since liberalisation of the sector will probably lead to a reduction of such available cash flow, recourse to external financing should increase. Redirection of investments toward mobile telephony and services, to the detriment of fixed telephony, could also occur. Do you agree with this feeling?
- In your relationship with the EIB,
 - * which aspects would you leave unaltered?
 - * what do you feel should be changed? How? Why?
 - * what changes or innovations should be introduced?
- Have you found any "value added" in your relationship with the EIB? In which respect? Have the EIB loans helped you prepare for a liberalised market and improved your competitiveness? Has the EIB intervention been really useful in the financing of your investment plan?
- Would you consider embarking on a new operation with EIB? Why? (see the following table):

	AT PROJECT IMPLEMENTATION	TODAY
Access to foreign exchange (Y / N)		
Access to long term funds (Y / N)		
Access to cheaper funds (Y / N)		
Quality of appraisal: EIB giving "seal of approval" to the Promoter valuable to other financiers (Y / N)		
Quality of the follow-up (Y / N)		
Other reasons (which ones?)		
Comments (No opinion / No longer interested in EIB loans)		

**SYSTEME PROPOSE D'EVALUATION DE LA CONTRIBUTION DES OPERATIONS
A LA REALISATION DES OBJECTIFS DE LA BEI**

NOTE : Lorsqu'il aura été suffisamment testé sur des cas réels, le système proposé devra être entièrement revu pour ce qui est de la « Note de conformité ».

- il faudra noter le « degré de conformité du projet aux objectifs de la Banque » selon des critères établis pour chaque secteur;
- il faudra mieux définir la « subsidiarité du financement de la BEI » et établir des critères appropriés pour la mesurer.

Le système actuel d'évaluation repose sur la combinaison de deux facteurs :

- le degré de conformité du projet aux objectifs de la Banque (critères d'éligibilité), évalué par une « **note de conformité** »;
 - le degré de réussite de l'opération ou du projet, évalué par une « **note de performance globale** »
- La multiplication de ces deux notes donne le « **taux de contribution** » du projet à la réalisation des objectifs de la Banque.

Le système vise à faciliter la comparaison entre projets et secteurs et à permettre d'obtenir des notes valables pour l'ensemble de la Banque.

I - LE DEGRE DE CONFORMITE D'UNE OPERATION AUX OBJECTIFS DE LA BEI (« note de conformité »)

1. Le principe

La conformité du projet aux objectifs de la Banque et aux exigences de ses Statuts est d'abord déterminée par le notateur selon deux critères :

- A) La **pertinence** du projet par rapport aux objectifs de la BEI (tels que définis par ses critères d'éligibilité).
- B) La « **subsidiarité** » **du financement de la BEI** , c'est-à-dire l'importance que revêt le financement de la BEI pour la réalisation de l'investissement.

Une note est attribuée à chacun de ces deux critères et la « **note de conformité** » du projet est la moyenne arithmétique de ces deux notes.

2. L'échelle de notation

Le degré de conformité pour chacun des deux critères est mesuré par trois notes :

- **Entièrement conforme :** (2)
- **Projet conforme mais qui aurait pu être financé autrement :**
(Selon type et emplacement de l'investissement / Calendrier de financement / Promoteur très important ou réputé / Rentabilité économique et financière / Autres sources de financement/ etc.) : (1)
- **Non conforme :** (0)

II - LE DEGRE DE REUSSITE D'UNE OPERATION (« note de performance globale »)

1. Le principe

Le succès d'une opération ou d'un projet est apprécié par la mesure dans laquelle différents critères, regroupés en cinq jeux, sont satisfaits :

- 1) **Conformité de la réalisation de l'opération aux prévisions** (efficacité de réalisation)
- 2) **Efficacité des entrants** (utilisation des ressources les moins coûteuses pour atteindre les objectifs du projet)
- 3) **Efficacité des extrants** (efficacité de fonctionnement du projet et rentabilité d'exploitation)
- 4) **Impact de l'opération** (effets du projet sur son environnement)

5) Viabilité du projet (pérennité des actions engagées).

Une note individuelle est attribuée à chacun des critères des cinq jeux pertinents à l'opération.

Chacun des critères individuels de performance présentant plus ou moins d'importance pour la réalisation du ou des objectifs du projet, il est pondéré, différemment pour chaque projet, en fonction de cette importance. Cette importance relative est déterminée par le notateur, qui lui attribue un coefficient de pondération selon trois degrés ci-dessous :

Le **taux de réussite globale** de l'opération ou du projet est la moyenne géométrique des notes des cinq jeux de critères.

On utilise la moyenne géométrique de façon à introduire un « facteur d'élimination ». Si TOUS les critères d'un jeu sont pondérés ou notés « 0 », la note pondérée du jeu de critères est aussi « 0 » et par conséquent, la note de performance globale du projet (qui est la moyenne géométrique des notes de chacun des jeux) et donc son taux de contribution sont « 0 » (le projet est un échec ou ses objectifs ne correspondent pas à ceux de la Banque).

2. La pondération des critères de réussite.

L'importance relative, **par rapport aux objectifs** du projet, de chacun des critères de réussite est déterminée selon trois degrés : « essentiel », « important » ou « non applicable ». Ces degrés sont traduits par trois coefficients de pondération (« 2 », « 1 » et « 0 » respectivement) :

- **Essentiel :** (2)
- **Important :** (1)
- **Non applicable ou Sans importance :** (0)

Idéalement, cette détermination d'importance devrait être faite dès l'instruction du projet (ce qui permettrait alors notamment de mieux moduler l'instruction des projets en la faisant porter principalement sur les aspects les plus importants).

3. L'échelle de notation

La réussite de l'opération (ou du projet) évaluée à l'égard des différents critères de réussite, aussi bien que globalement, est mesurée par des notes. Ces notes individuelles (pour chaque critère) aussi bien que les notes pondérées des jeux de critères et la note globale pour l'opération sont attribuées sur une échelle allant de « 0 » à « 5 », selon la notation suivante :

- (5) **Succès exemplaire :** Objectifs dépassés
- (4) **Réussi :** Objectifs entièrement atteints, gains globaux très significatifs par rapport aux coûts.
- (3) **Partiellement réussi :** Objectifs largement atteints, gains globaux significatifs par rapport aux coûts.
- (2) **Insuffisant :** Une partie des objectifs atteints, quelques gains significatifs.
- (1) **Très insuffisant :** Très peu d'objectifs atteints, peu de gains significatifs.
- (0) **Echec :** Aucun objectif atteint, pas de gains significatifs/ Projet abandonné/ Information insuffisante sur un critère

III. L'EFFICACITE D'UNE OPERATION (« Taux de contribution aux objectifs de la BEI »)

Le « **taux de contribution** » de l'opération ou du projet aux objectifs de la Banque est défini comme le produit de la « note de conformité » (0 à 2) par la « note de performance globale » (1 à 5). Il prend donc une valeur pouvant aller de « 0 » (contribution nulle) à « 10 » (contribution maximale).

Taux de Contribution = Note de Conformité x Note de performance globale
--

On voit en particulier qu'un projet qui est un « succès exemplaire » (note de performance globale égale à « 5 ») mais « non conforme » aux critères d'éligibilité auxquels il a été financé et aux exigences de subsidiarité (note de conformité égale à « 0 ») aura un « taux de contribution » égal à « 0 » et donc une contribution nulle aux objectifs de la BEI.

A l'inverse, un projet « partiellement réussi » (note de performance égale à « 3 ») mais « entièrement conforme » à ses critères d'éligibilité et aux exigences de subsidiarité (note de conformité égale à « 2 ») aura un « taux de contribution » de « 6 », soit une contribution tout à fait honorable aux objectifs de la Banque .

Les différents critères de performance, la table récapitulative ainsi qu'une exemple de notation sont donnés ci-après, tels qu'ils figurent dans un Rapport d'évaluation d'une opération.

NOTATION DE L'EFFICACITE DU PROJET

Pays :
Secteur :
Promoteur :

Objectifs visés par le projet :	Développement régional
Conditions spéciales de financement :	AUCUNE
STATUT (« A » : à l'instruction, « M » en suivi, « RFT » à la fin des travaux, « EV » à l'évaluation)	EV
TAUX DE CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS DE LA BEI (0 à 10) (Note de conformité x Note de performance globale)	5

CONFORMITE DU PROJET AUX OBJECTIFS LA BEI

A) Pertinence du projet vis-à-vis des objectifs BEI (0 à 2) :		2
B) Subsidiarité du financement BEI (0 à 2) :		1
NOTE DE CONFORMITE (0 à 2)* :	$(\frac{A+B}{2})$	1,5

PERFORMANCE DU PROJET

CRITERES DE PERFORMANCE DU PROJET	PONDERATION**	NOTE ***
1) Conformité de la réalisation de l'opération aux prévisions :	6	3,7
1.1 Respect de la définition du projet (conformité à la description technique)	2	4
1.2 Respect du coût du projet	2	3
1.3 Respect du délai de réalisation	1	4
1.4 Conformité aux procédures d'appel à la concurrence	1	4
1.5 Conformité aux conditions de financement éventuelles (voir ci-dessus)		
2) Efficacité des entrants :	5	2,8
2.1 Qualité de la conception du projet	2	4
2.2 Comparaison des coûts unitaires et autres ratios avec des projets similaires	0	3
2.3 Qualité de l'exécution financière (ingénierie financière /calendrier)	1	2
2.4 Valeur ajoutée par la BEI	2	2
3) Efficacité des extrants :	7	3,7
3.1 Performance d'exploitation (efficacité du système de production)	2	5
3.2 Succès commercial (efficacité de la stratégie marketing)	2	3
3.3 Capacité des installations de production par rapport à la demande du marché	1	4
3.4 Performance financière (rentabilité financière/structure et équilibres financiers)	2	3
4) Impact (effets de l'existence et de l'exploit. du projet sur son environnement)	4	3,3
4.1 Impact technique	0	
4.2 Impact environnemental	2	3
4.3 Impact énergétique	1	4
4.4 Impact sur l'emploi	0	5
4.5 Impact économique (rentab. écon. et autres effets non quantifiables propres au secteur)	0	2
4.6 Impact du projet sur la situation financière du promoteur	1	3
5) Viabilité du projet (pérennité des actions engagées)	3	4,0
5.1 Continuité d'exploitation (stratégie industrielle)	1	4
5.2 Continuité du financement	0	4
5.3 Continuité de préservation de l'environnement	2	4
	$(\sqrt[5]{1 \times 2 \times 3 \times 4 \times 5})$	
NOTE DE PERFORMANCE GLOBALE (0 à 5)		3,5

* Note de conformité	Attribuée selon le degré de conformité du projet aux objectifs de la Banque, sur l'échelle suivante :	
	Entièrement conforme	2
	Projet conforme mais qui aurait pu être financé autrement/ Pas d'info.	1
	Non conforme	0
** Coefficient de pondération	Indique l'importance du critère noté par rapport aux objectifs du projet sur l'échelle suivante :	
	Essentiel pour atteindre les objectifs du projet	2
	Important pour atteindre les objectifs du projet	1
	Non applicable ou sans importance	0
*** Note de performance	Attribuée selon le degré de satisfaction de chaque critère applicable, comme suit :	
	Succès exemplaire (objectifs dépassés)	5
	Réussi (objectifs entièrement atteints)	4
	Partiellement réussi (objectifs largement atteints)	3
	Insuffisant (une partie des objectifs atteints)	2
	Très insuffisant (très peu d'objectifs atteints)	1
	Echec (aucun objectif atteint/ Projet abandonné/ Informations insuffisantes sur un critère)	0

NOTES DES DIFFERENTES OPERATIONS

DONNEES RELATIVES AUX 10 OPERATIONS		MINIMUM	MOYENNE	MAXIMUM
		(des notes pondérées)	(des notes pondérées)	(des notes pondérées)
TAUX DE CONTRIBUTION DE L'OPERATION AUX OBJECTIFS BEI (0 à 10)		1,8	3,9	8,4
CONFORMITE DE L'OPERATION AUX OBJECTIFS BEI				
A) Pertinence de l'opération vis-à-vis des objectifs BEI (0 à 2) * :		0	0,8	2
B) Subsidiarité du financement BEI (0 à 2) :		1	1,2	2
NOTE DE CONFORMITE (0 à 2) ** :		0,5	1,0	2,0
CRITERES DE PERFORMANCE DE L'OPERATION				
1) – Conformité de la réalisation de l'opération aux prévisions :	(note pondérée)	3,5	4,1	4,5
1.1. Respect de la définition du projet (conformité à la description technique).		8,0	8,2	10,0
1.2. Respect du coût du projet		4,0	4,8	5,0
1.3. Respect du délai de réalisation		4,0	8,2	10,0
1.4. Conformité aux procédures d'appel à la concurrence		3,0	3,6	4,0
1.5. Conformité aux conditions de financement éventuelles (voir ci-dessous)				
2) – Efficacité des entrants :	(note pondérée)	3,7	3,9	4,2
2.1. Qualité de la conception du projet		8,0	8,4	10,0
2.2. Comparaison des coûts unitaires et autres ratios avec des projets similaires		8,0	8,0	8,0
2.3. Qualité de l'exécution financière (ingénierie financière/calendrier)		3,0	3,5	4,0
2.4. Valeur ajoutée par la BEI		3,0	3,5	4,0
3) – Efficacité des extrants :	(note pondérée)	3,2	4,3	4,8
3.1. Performance d'exploitation (efficacité du système de production).		6,0	9,4	10,0
3.2. Succès commercial (efficacité de la stratégie marketing).		6,0	8,4	10,0
3.3. Capacité des installations de production par rapport à la demande du marché		3,0	4,0	5,0
3.4. Performance financière (rentabilité financière / structure et équilibres financiers).		3,0	3,9	4,0
4) – Impact (effets de l'existence et de l'exploit. du proj. sur son environnement :	(note pondérée)	3,0	3,5	3,8
4.1. Impact technique		0,0	0,0	0,0
4.2. Impact environnemental		0,0	0,0	0,0
4.3. Impact énergétique		0,0	0,0	0,0
4.4. Impact sur l'emploi		3,0	3,1	4,0
4.5. Impact économique (rentabilité économique et autres effets non quantifiables propres au secteur).		6,0	6,6	8,0
4.6. Impact du projet sur la situation financière du promoteur		0,0	6,2	8,0
5) – Viabilité du projet (pérennité des actions engagées)	(note pondérée)	3,5	4,8	5,0
5.1. Continuité d'exploitation (stratégie industrielle).		6,0	9,4	10,0
5.2. Continuité du financement		8,0	9,6	10,0
5.3. Continuité de préservation de l'environnement		0,0	0,0	0,0
NOTE DE PERFORMANCE GLOBALE (0 à 5)		3,6	4,1	4,3

DONNEES RASSEMBLEES SUR DES OPERATIONS PARTICULIERES

D O N N E E S		UNITE	ECHANTILLON DES 10 OPERATIONS			
			Minimum	Moyenne	Mediane	Maximum
1° Caractéristiques du projet et réalisation matérielle						
Dates effectives des travaux	Date					
Durée prévue des travaux	Mois	24	41	36	84	
Durée effective/durée prévue des travaux	%	100%	132%	117%	220%	
Projet clairement défini	0 / N					
Projet complet et viable	0 / N					
Type de réseau financé (local / interurbain)	L / I					
Lignes d'abonné (PR)	K LA	75	930	473	2 698	
" " (R.)	% des PR	96%	101%	100%	109%	
Lignes commutées (PR)	K Un.	98	989	578	2 921	
" " " (R.)	% des PR	79%	99%	100%	113%	
Ligne de remplacement (PR)	K Un.	78	523	420	1 070	
" " " " (R.)	% des PR	65%	126%	100%	212%	
Pourcentage d'équipement numérique (PR)	%	10%	75%	100%	100%	
" " " " (R.)	% des PR	75%	96%	100%	100%	
Lignes principales supplémentaires en service (PR)	K LA	100	954	700	2 494	
" " " " " (R.)	% des PR	55%	95%	100%	115%	
Taux global de numérisation - pays (durée du projet)	%	0%	33%	40%	67%	
" " " - " " (à l'évaluation)	%	37%	75%	77%	100%	
2° Coût du projet (en prix de 1995) :						
Coût d'investissement (PR)	M écus	78	1 957	608	9 167	
Provisions prix et aléas techniques (PR)	M écus	0	123	41	830	
Coût total d'investissement (PR)	M écus	82	2 081	640	9 275	
" " " (R.)	% des PR	79%	97%	99%	128%	
Intérêts intercalaires (PR)	M écus	5	110	26	405	
" " " (R.)	% des PR	0%	96%	41%	275%	
Coût total du projet prévu (PR)	M écus	82	2 180	649	9 615	
Coût total du projet effectif (R)	% des PR	78%	95%	98%	115%	
Passation des marchés : % de demandes internationales	%	0%	41%	30%	91%	
3° Prêt de la Banque :						
Montant effectivement décaissé	M écus	28	640	246	3 767	
Montant décaissé en % du coût total effectif du projet	%	15%	34%	37%	50%	
Echéance	Années	10	14	15	20	
dont différé	Années	1,8	2,3	2,3	2,8	
4° Satisfaction de la demande :						
Croissance des lignes princip. - pays (durée du projet)	%	1,9%	9,2%	4,5%	37,0%	
" " " " - " " (à l'évaluation)	%	1,7%	3,8%	2,9%	6,5%	
Satisfaction de la demande (durée du projet)	%	54%	87%	97%	100%	
" " (à l'évaluation)	%	77%	97%	100%	100%	
Délai de raccordement (durée du projet)	Mois	0,1	9,9	4,5	54,0	
" " " (à l'évaluation)	Mois	0,05	0,62	0,37	3,00	
5° Utilisation et qualité du service :						
Croissance trafic par ligne princip. - pays (durée projet)	%	-1,8%	2,1%	2,2%	4,6%	
" " " " " - " " (évaluation)	%	-1,3%	4,4%	1,0%	19,7%	
Taux d'échec des appels - pays (durée du projet)	%	1,3%	2,1%	2,0%	3,8%	
" " " - " " (à l'évaluation)	%	0,6%	1,2%	1,0%	2,5%	
Pannes par ligne - pays (durée du projet)	pannes/ligne/an	0,16	0,38	0,34	0,62	
" " " " - " " (à l'évaluation)	Pannes/ligne/an	0,10	0,23	0,17	0,43	

		ECHANTILLON DES 10 OPERATIONS				
D O N N E E S		UNITE	Minimum	Moyenne	Mediane	Maximum
6° Efficacité d'exploitation (en prix 1995) :						
Productivité du personnel - pays (durée du projet)	LA / empl.	46	146	146	244	
" " " " " " (à l'évaluation)	LA / empl.	101	212	210	271	
% de dépannages en 2 jours (durée du projet)	%	53%	74%	80%	100%	
" " " " " " (à l'évaluation)	%	66%	87%	91%	100%	
Coût total d'exploit. par ligne - pays (durée projet)	écu	229	502	492	833	
" " " " " " - " " (à l'évaluation)	écu	231	470	542	813	
Frais de personnel par ligne - pays (durée du projet)	écu	143	182	177	215	
" " " " " " - " " (à l'évaluation)	écu	115	169	139	286	
Recettes par ligne - pays (durée du projet)	écu	426	616	549	992	
" " " " " " - " " (à l'évaluation)	écu	414	602	625	963	
Bénéfice brut par ligne (durée du projet)	écu	25,0	133,1	138,0	293,0	
" " " " " " (à l'évaluation)	écu	76	131	89	359	
7° Rentabilité et résultats financiers :						
Tdr de l'ensemble des activités (durée du projet)	%	3,7%	9,7%	8,1%	20,0%	
" " " " " " (à l'évaluation)	%	4,5%	14,2%	15,5%	21,0%	
Charges financ. rel. au projet, % des rec. (durée projet)	%	0,0%	2,0%	1,7%	5,0%	
" " " " " " " " (à l'évaluation)	%	0,0%	0,7%	0,4%	2,5%	
Charges financ. tot., % des recettes (durée du projet)	%	2,7%	12,0%	11,2%	21,0%	
" " " " " " " " (à l'évaluation)	%	1,5%	6,2%	6,6%	11,0%	
Amortissement total, en % des recettes (durée du projet)	%	13%	23%	24%	34%	
" " " " " " " " (à l'évaluation)	%	12%	24%	26%	33%	
8° Importance des télécom. pour le dével.régional						
PIB par hab. - pays en % du PIB europ. (durée projet)	%	34%	79%	80%	140%	
" " " " " " " " (à l'évaluation)	%	46%	78%	81%	140%	
Taux de pénétration - (durée du projet)	LA / 100	20	33	32	51	
" " " " " " " " (à l'évaluation)	hab	34	45	44	60	
Croissance du taux de pénét. - pays (durée du projet)	% /an	1,7%	6,0%	4,2%	13,9%	
Croissance trafic total par hab. - pays (durée du projet)	%	-0,7%	7,3%	7,1%	25,4%	
" " " " " " - " " (à l'évaluation)	%	0,4%	8,2%	6,8%	25,4%	
Trafic international par habitant - pays (durée du projet)	Min. / hab.	15	94	31	231	
" " " " " " " " (à l'évaluation)	Min. / hab.	33	220	91	522	
Crois. trafic intern. par habitant pendant durée du projet	%	6,6%	20,4%	18,3%	50,6%	
9° Contribution du prêt BEI au développement sectoriel						
Invest. total dans télécom du pays pendant durée projet	M écus	352	9 304	5 261	41 245	
Part des prêts BEI dans les invest. du pays durant projet	%	0,3%	9,4%	7,9%	21,6%	
Effectifs totaux - Promoteurs (durée du projet)	Unités	6 345	70 559	51 925	236 000	
" " " " " " (à l'évaluation)	Unités	4 705	61 031	47 728	167 660	
10° Note globale du projet						
"Note de conformité"	0 à 2	0,5	1,1	1,0	2,0	
"Note de performance globale"	0 à 5	3,6	4,1	4,2	4,3	
"Taux de contribution du projet aux objectifs BEI"	0 à 10	1,8	4,3	4,0	8,4	

NOTES :

"/ " : sans objet

" PR. " : prévisions

" R. " : réalisations

" n.d. " : Informations ou données non disponibles (ni dans les archives ni pendant visite au promoteur).

" écu " : Sauf indication contraire, les chiffres en écus sont aux prix courants. Ce sont des conversions de montants en monnaie nationale au taux de change moyen de l'écu par rapport à la monnaie à la date indiquée, et ils ne peuvent être comparés les uns aux autres. Pour que la comparaison ait un sens, il faut que les montants soient en prix constants d'une année donnée (par exemple 1995 dans le tableau ci-dessus).

LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT

Propriété des 15 États membres de l'Union européenne (UE), la Banque européenne d'investissement (BEI) a son siège à Luxembourg. Elle concourt à la réalisation des politiques communautaires en mettant en œuvre ses ressources propres, qu'elle collecte sur les marchés mondiaux des capitaux et qu'elle prête é l'appui de projets d'investissement viables favorisant le développement équilibré de l'Union européenne.

Créée en 1958 par le Traité de Rome, la BEI possède sa propre structure administrative et ses propres organes de décision et de contrôle (Conseil des gouverneurs – constitué pour l'essentiel des Ministres des finances des États membres – Conseil d'administration, comité de direction et Comité de vérification).

Emprunteur international de premier plan, qui s'est toujours vu attribuer la note la plus élevée, « AAA », par les grands organismes internationaux de notation, la BEI lève de gros volumes de fonds é des conditions avantageuses. Elle rétrocède le produit de ses emprunts sans poursuivre de but lucratif.

Le volume des opérations de la BEI connaît une croissance régulière, et la Banque est aujourd'hui l'une des plus grandes institutions de ce type au monde. Si la majeure partie de ses prêts sont accordés à l'intérieur de l'Union européenne, la Banque est également appelée à participer é la mise en œuvre des politiques communautaires d'aide au développement et de coopération avec les pays tiers en octroyant des financements dans quelque 120 pays non-membres de l'UE. Elle appuie ainsi :

- la croissance économique dans les 71 pays ACP et PTOM ;
- le renforcement du partenariat euro-méditerranéen ;
- la préparation à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale et de Chypre ;
- la coopération industrielle, y compris le transfert du savoir-faire technique, avec l'Asie et l'Amérique latine.

La BEI a commencé à effectuer des évaluations ex-post en 1988, surtout pour ses opérations dans les pays non membres de la Communauté européenne. En 1995, la Banque a créé une Unité d'évaluation chargée d'évaluer les opérations à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne. Les évaluations adoptent une approche thématique et celles-ci sont destinées à être publiées.

A ce jour, la Banque a publié les évaluations suivantes :

1. Résultats obtenus par un échantillon de neuf stations d'épuration des eaux d'égout dans des pays de l'Union européenne (1996 – disponible en français, anglais et allemand)
2. Évaluation de 10 opérations dans le secteur des télécommunications dans les États membres de l'UE (1998 – disponible en français, anglais et allemand)
3. Contribution de grandes infrastructures routières et ferroviaires au développement régional (1998 – disponible en français, anglais et allemand)
4. Évaluation de projets industriels financés par la Banque européenne d'investissement au titre de l'objectif du développement régional (1998 – disponible en français, anglais et allemand)
5. Évaluation de 17 projets dans le secteur de l'eau dans le bassin méditerranéen (1999 – disponible en français, anglais, allemand, espagnol et italien).
6. L'impact des opérations d'emprunt de la BEI sur l'intégration des nouveaux marchés des capitaux (1999 - disponible en français, anglais et allemand).
7. Contribution de la BEI au développement régional - Rapport de synthèse : Impact sur le développement régional des financements accordés par la BEI à 17 projets au Portugal et en Italie (2001 - disponible en français, anglais, allemand, italien et portugais).

Ces rapports peuvent être obtenus auprès de :

Mme Barbara Simonelli, Bureau d'information

Fax : (+352) 4379-3188

E-mail : B.Simonelli@eib.org