

# Rapport d'évaluation

*Département d'évaluation des opérations (EV)*

Évaluation de projets réalisés  
dans le secteur des transports en  
Europe centrale et orientale



# Rapport d'évaluation

## Évaluation de projets réalisés dans le secteur des transports en Europe centrale et orientale

Préparé par

### **Consultants extérieurs :**

Dorsch Consult Consulting Engineers Ing. Mbh

M. Dieter Horch  
Dr. Khaled El-Araby  
M. Douglas Rasbash  
M. Tim Schneiter

### **BEI :**

#### **Département évaluation des opérations**

Campbell Thomson

**Document d'origine rédigé en anglais**

Juillet 2003

\* \* \*

### **AVIS**

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

\* \* \*

## Table des matières

<b>RÉSUMÉ</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Cadre General</b>	<b>1</b>
<b>Conclusions relatives aux résultats des projets</b>	<b>2</b>
<b>Conclusions relatives à la contribution de la BEI, ses stratégies, ses orientations et ses procédures.</b>	<b>2</b>
<b>Recommandations de EV</b>	<b>3</b>
<b>1 INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Présentation de l'évaluation</b>	<b>6</b>
1.1.1 Programme de travail et méthodologie	6
1.1.2 Limites et lacunes de l'évaluation	6
<b>1.2 L'évolution du secteur des transports et la politique sectorielle dans les PECO pendant les années 90</b>	<b>7</b>
<b>2 LE PORTEFEUILLE DE PROJETS DE TRANSPORTS FINANCÉS PAR LA BEI DANS LES PECO DEPUIS 1990</b>	<b>8</b>
<b>3 PERFORMANCES DES PROJETS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION APPROFONDIE</b>	<b>9</b>
<b>3.1 performances au stade de la mise en œuvre</b>	<b>9</b>
3.1.1 Le promoteur	9
3.1.2 La conception des projets	9
3.1.3 Le calendrier de réalisation des projets	10
3.1.4 Le coût définitif des projets	10
3.1.5 Observations relatives aux performances des projets au stade de la mise en œuvre	11
<b>3.2 Performance en phase d'exploitation (efficience)</b>	<b>12</b>
<b>3.3 Viabilité à long terme des projets</b>	<b>14</b>
<b>3.4 Incidence sur l'environnement</b>	<b>14</b>
<b>3.5 Incidence sur le développement institutionnel</b>	<b>15</b>
<b>4 PERTINENCE DES PROJETS ÉVALUÉS</b>	<b>17</b>
<b>4.1 Cadre de l'évaluation</b>	<b>17</b>
<b>4.2 Contribution des projets évalués aux objectifs de l'UE, de la BEI et du pays</b>	<b>17</b>
4.2.1 Objectifs de l'Union européenne	17
4.2.2 Objectifs de la BEI	18
4.2.3 Objectifs des politiques nationales	18
<b>5 PERFORMANCE GLOBALE DES PROJETS</b>	<b>18</b>
<b>6 CONTRIBUTION DE LA BEI AUX PROJETS ÉVALUÉS</b>	<b>19</b>
<b>6.1 Identification et selection des projets</b>	<b>20</b>
<b>6.2 Instruction des projets</b>	<b>20</b>
<b>6.3 Exécution et suivi des projets</b>	<b>21</b>
<b>6.4 Résumé des principaux problèmes soulevés à propos du cycle du projet</b>	<b>22</b>
<b>7. COLLABORATION ET COOPÉRATION AVEC D'AUTRES IFI ET LA COMMISSION EUROPÉENNE (PROGRAMME PHARE)</b>	<b>24</b>
<b>7.1 PHARE</b>	<b>25</b>
<b>7.2 BIRD</b>	<b>25</b>
<b>7.3 BERD</b>	<b>25</b>
<b>7.4 POSSIBILITES D'AMELIORATION</b>	<b>25</b>
<b>8. RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA GESTION DU CYCLE DU PROJET ET AUX STRATÉGIES ET POLITIQUES DE LA BANQUE</b>	<b>26</b>
ANNEXE I - LES CRITÈRES D'ÉVALUATION	27
ANNEXE II – PRÉSENTATION DES PERFORMANCES PROJET PAR PROJET	29
ANNEXE III – COFINANCEMENT	33

# RÉSUMÉ

## INTRODUCTION

La présente évaluation porte sur le portefeuille de projets achevés dans le secteur des transports<sup>1</sup> qui ont été financés par la Banque européenne d'investissement (BEI) en Europe centrale et orientale entre le 1<sup>er</sup> janvier 1990 et le 31 décembre 1999. Au cours de cette période, la Banque a apporté son concours à 58 projets, et décaissé au total quelque 4,9 milliards d'EUR. Environ 65 % de ce montant ont été affectés aux routes, 27 % aux chemins de fer, 6 % au transport aérien et 2 % aux ports. La répartition entre les pays est conforme à leur taille, leur population et leur poids économique, la plus grande partie des fonds étant allée à la République tchèque, à la Pologne et à la Roumanie.

L'évaluation s'est déroulée en deux temps :

- Une phase d'étude sur dossiers de vingt-cinq projets de transports achevés, réalisés dans dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO<sup>2</sup>) ; ces projets se répartissent entre les quatre composantes du secteur des transports que sont les routes, les chemins de fer, le transport aérien et le transport maritime. Ce travail s'est appuyé sur la documentation dont disposaient les services de la Banque et sur des entretiens avec des membres du personnel des opérations.
- Une seconde phase d'analyse approfondie de dix des vingt-cinq projets étudiés au cours de la première phase, comportant notamment des enquêtes sur le terrain.

## CADRE GENERAL

L'évaluation a été effectuée sur la base des critères et niveaux de performance standard de la Banque<sup>3</sup>. Il s'agissait de projets lancés au tout début du processus de transition des PECO, et c'est dans ce contexte qu'il convient d'appréhender les conclusions et les recommandations formulées. Le champ opérationnel et le cadre institutionnel étaient marqués par les éléments caractéristiques de cette période et de cette région, notamment :

- Il s'agissait d'institutions et de pays en voie de transition, qui tentaient de passer d'une économie à planification centralisée à une économie de marché. Cela signifie que de nombreuses institutions manquaient de solidité et avaient besoin d'une assistance extérieure. C'était particulièrement vrai dans les États baltes, qui venaient de recouvrer leur souveraineté et dont nombre de hauts fonctionnaires et de cadres étaient partis pour la Russie.
- Les économies de ces pays étaient le théâtre de changements rapides généralement associés au processus de transition, ce qui compliquait toute prévision en matière de demande.
- Bien souvent, les promoteurs des projets n'avaient au mieux qu'une expérience limitée des procédures de diligence raisonnable qu'appliquent les institutions financières internationales, des contrats FIDIC, des appels à la concurrence internationale, des études d'incidences sur l'environnement, etc.
- Les dispositifs de sûreté, notamment en ce qui concerne la constitution des dossiers et la nécessité d'obtenir la ratification des garanties de l'État par les parlements, n'avaient encore jamais été mis à l'épreuve.

---

<sup>1</sup> Sauf transports urbains.

<sup>2</sup> Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie et Lituanie. N'ont pas été retenus l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine et l'Ancienne république yougoslave de Macédoine.

<sup>3</sup> Les critères d'évaluation sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité à long terme, et les critères complémentaires le développement institutionnel et la performance de la BEI. L'annexe 1 propose une définition de ces critères. Les résultats sont exprimés sur une échelle à quatre niveaux : bon, satisfaisant, insatisfaisant et mauvais.

## CONCLUSIONS RELATIVES AUX RÉSULTATS DES PROJETS

- Tous les projets ont apporté une contribution importante aux objectifs essentiels de la politique de l'Union européenne en matière de transports, privilégiant tout particulièrement la remise en état d'infrastructures lorsqu'elle présentait un caractère d'urgence.
- La majorité des dix projets qui ont fait l'objet d'un examen approfondi ont été menés à bien conformément au cahier des charges, et ont respecté dans une large mesure les délais et les budgets impartis, puisque les dépassements de coûts n'ont pas excédé 15 % des estimations initiales. Deux projets seulement ont coûté beaucoup plus que prévu, sous l'effet conjugué d'erreurs dans le calcul des prix unitaires, de difficultés inattendues dues à l'état de l'assise des routes et d'une inflation galopante dans le pays concerné.
- La mise en place des sûretés et la passation des marchés ont subi le contrecoup de difficultés d'ordre administratif et bureaucratique : des retards de plus d'un an dans le démarrage des travaux ont été assez souvent constatés.
- En règle générale, la réalisation des travaux a été de très bonne qualité, et la durée de vie des ouvrages ne devrait pas être raccourcie, pour peu qu'ils soient correctement entretenus. Toutefois, la crainte est que les administrations centrales n'attribuent pas à la maintenance des budgets suffisants, ce qui pourrait compromettre la viabilité à long terme de sept projets sur les dix étudiés.
- Sur les dix projets, neuf ont bénéficié d'une assistance technique en vertu d'une clause qui conditionnait le financement de la BEI, ce qui a facilité leur mise en oeuvre. Cinq des promoteurs, appartenant tous au secteur routier, ont recours aujourd'hui encore à une assistance extérieure pour la réalisation de projets financés avec le concours de la BEI.
- La plupart des projets ont subi les effets de changements importants dans le schéma de la demande de transports durant la période de transition. Quoi qu'il en soit, les projections réalisées par les services de la Banque étaient généralement plus proches de la réalité que celles des promoteurs.

Sur le plan du résultat global, parmi les dix projets qui ont fait l'objet d'une évaluation approfondie, celui de sept d'entre eux a été jugé soit « bon » soit « satisfaisant », celui de deux « insatisfaisant » et « mauvais » celui du dernier. Les meilleurs résultats ont été obtenus pour les critères suivants : pertinence par rapport à la politique de l'UE, efficacité, et viabilité à long terme, sous réserve du financement de la maintenance, comme expliqué plus haut.

L'évaluation avait pour objet spécifique d'examiner les aspects environnementaux. Les dix projets analysés en profondeur ont été qualifiés de « bons ». Il s'agissait dans la plupart des cas de projets de remise en état dont l'incidence sur l'environnement ne présentait que des avantages, par exemple l'amélioration des conditions de circulation. En cas de construction de nouvelles infrastructures, les mesures d'atténuation proposées dans le cadre des Études des incidences sur l'environnement ont été correctement mises en oeuvre. Ce résultat peut être mis au compte de l'application par la Banque, dans des pays où la législation en matière d'environnement est embryonnaire, des normes en vigueur dans l'UE.

## CONCLUSIONS RELATIVES À LA CONTRIBUTION DE LA BEI, SES STRATÉGIES, SES ORIENTATIONS ET SES PROCÉDURES.

S'agissant des actions menées par la Banque et de la gestion du cycle des projets :

- Au départ, le développement des activités de la Banque dans ces pays s'est appuyé dans une très large mesure sur le travail préparatoire effectué par d'autres institutions financières internationales. Parmi les vingt-cinq projets qui ont fait l'objet d'un examen sur dossiers, quatorze avaient été identifiés par des tiers, la Banque mondiale ou la BERD par exemple, la participation de la Banque étant sollicitée à un stade ultérieur. Une fois les premiers liens tissés avec les promoteurs, la Banque a été en mesure de mettre au point des projets en travaillant directement avec eux.
- Le processus d'instruction a constitué un mécanisme utile permettant de transférer le savoir-faire technique et économique, particulièrement en matière d'application des normes communautaires relatives à l'environnement et à la passation des marchés. Il a également permis de tester la rentabilité économique et financière de chacun des projets.

- Les services de la Banque ont été en mesure de repérer les principaux risques inhérents aux projets – s’agissant des incertitudes en matière de coût ou des carences sur le plan de la capacité de gestion, par exemple - mais ils n’ont pas systématiquement proposé aux emprunteurs des mesures pour y remédier.
- Les objectifs des projets, tels qu’ils ressortent des dossiers d’instruction et d’approbation, ont été définis en termes matériels - nombre de kilomètres de routes remis en état, par exemple –sans mention explicite des résultats escomptés des projets, sur lesquels l’analyse économique avait été fondée.
- Les clauses des contrats portaient généralement sur les procédures et les conditionnalités financières, plutôt que sur l’atténuation des risques et la réalisation des objectifs des projets.
- Les promoteurs ont particulièrement bien accueilli la démarche pragmatique de la Banque pour ce qui est de la résolution des problèmes, de même que les conseils qu’elle a pu apporter, non seulement face à des complications techniques ou financières imprévues, mais également en cas de difficultés dans les relations avec d’autres bailleurs de fonds.

### **RECOMMANDATIONS DE EV**

Si la plupart des projets ont été menés à bonne fin, un certain nombre de mesures sont recommandées afin d’accroître la valeur ajoutée apportée par la Banque, d’améliorer l’efficacité et la viabilité à long terme des projets et de maximiser leur contribution à la réalisation des objectifs des politiques de l’UE et des pays dans lesquels les opérations sont réalisées.

Les recommandations qui suivent ont été regroupées en deux catégories. Les « recommandations générales » concernent l’ensemble des projets de la Banque et font souvent écho aux conclusions d’autres évaluations. Les « recommandations spécifiques » valent pour les projets qui jouent un rôle particulier sur le plan du développement, ou pour les cas où la Banque opère dans l’environnement difficile d’économies en transition.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES	ACCEPTATION OU REJET D'OP ET PJ	OBSERVATIONS D'OP ET PJ OU MOTIFS DU REJET
<p>Recommandation souvent formulée, à laquelle se rallient désormais la direction d'Ops A et celle de PJ : la Banque devrait participer à la phase d'élaboration des projets. Il conviendrait d'adopter une démarche plus prospective, consistant à s'intéresser en amont à la sélection des projets, afin d'en maximiser l'impact. Il faudrait rédiger à intervalles réguliers des rapports sectoriels et des documents d'information sur les orientations de la Banque dans les domaines où la Banque est particulièrement active. (3.1.2, 4.2, 5.)</p>	<p>Accepté</p>	<p>PJ et Ops établissent à intervalles réguliers des documents d'orientation dont le contenu est repris dans les plans d'activité élaborés au titre des Cadres communautaires d'appui. En outre, la Banque utilise des documents de la Commission sur les politiques applicables à certains secteurs et pays.</p> <p>Les services de la Banque ont été systématiquement consultés de manière informelle à propos d'un certain nombre de projets, même si cela n'apparaît pas nécessairement dans les dossiers.</p> <p>Pour remplir son mandat, qui consiste également à « maximiser l'impact de l'intervention de la Banque et accroître la valeur ajoutée qu'elle apporte », la Banque se devait de retenir les projets les plus avancés ; certains, qui en étaient encore à une phase plus précoce, ont néanmoins été également acceptés, mais ne figurent pas dans l'échantillon puisqu'ils ne sont pas achevés. Quoi qu'il en soit, pour intervenir à un stade plus précoce qu'actuellement, il faudra des ressources supplémentaires en personnel.</p>
<p>Lorsque la Banque participe à des opérations de type programmes, par exemple dans le secteur des chemins de fer, l'instruction devrait privilégier plus encore les aspects institutionnels plutôt que les différentes composantes de l'investissement. (6.2)</p>	<p>Accepté</p>	<p>Au cours de l'instruction, Ops et PJ s'intéressent normalement de près aux caractéristiques institutionnelles -capacités, stratégies, procédures ou modes opératoires-, et observent leur efficacité durant l'élaboration de tous les projets, et pas seulement des « opérations de type programme ».</p> <p>Par ailleurs, dans les cas fréquents de cofinancement, la BIRD et la BERD ont également suivi attentivement ces aspects.</p>
<p>Il conviendrait que la Banque recherche des indicateurs de performance adaptés et convienne de leur utilisation avec le promoteur, afin de garantir que, au stade du rapport de fin de travaux et de la fiche de notation des projets, les services disposent des données nécessaires pour évaluer la réussite du projet. (3.2)</p>	<p>Accepté</p>	<p>Il conviendrait toutefois de préciser clairement les indicateurs de performance retenus. Les informations demandées pour apprécier la réussite d'un projet ne doivent pas être pléthoriques, et il n'est généralement pas indiqué de les mentionner dans le contrat sous forme de clause contraignante.</p> <p>Il est rare que les indicateurs permettant de mesurer l'intérêt économique (gains de temps, etc.) puissent figurer parmi les conditions</p>

		<p>contractuelles, mais ils sont utilisés dans le cadre analytique de l'instruction économique et financière.</p> <p>Les indicateurs de performance renvoyant à des objectifs de résultats quantifiables apparaissent déjà dans la description technique.</p>
--	--	---

<b>RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES D'EV</b>	<b>ACCEPTATION OU REJET D'OP ET PJ</b>	<b>OBSERVATIONS D'OP ET PJ OU MOTIFS DU REJET</b>
Il conviendrait que tous les contrats de financement mentionnent désormais les mesures d'atténuation spécifiques concernant les risques importants identifiés par OP, CRD et PJ (3.2)	Accepté	C'est normalement le cas pour les risques liés au projet, Ops se chargeant de la coordination.
Les procédures de suivi et de décaissement devraient s'adapter aux besoins spécifiques des différents projets. (3.1.5).	Accepté	Cette observation est pertinente, en particulier dans le contexte des cofinancements avec les Fonds structurels qui seront réalisés dans cette région.
Dans le cas d'opérations répétitives, il conviendrait d'inclure des conditions, dans le contrat de financement, afin de remédier aux points faibles identifiés dans les rapports de suivi et de fin de travaux. Il faudrait également, pour ces opérations, renforcer et contrôler les conditions contractuelles relatives à l'entretien. (3.3)	Accepté	C'est souvent le cas, mais cela pourrait être plus systématique. Il est à noter que les points faibles sont aussi parfois identifiés indépendamment des rapports officiels de suivi et de fin de travaux.
Lorsque la Banque exige qu'un projet s'accompagne d'une assistance technique destinée à remédier à des carences institutionnelles chez le promoteur, il conviendrait que le développement institutionnel figure dans le cahier des charges. (3.5)	Accepté	Cette mesure est souhaitable, et il conviendrait de la mettre en oeuvre selon les circonstances, mais il est peu probable qu'elle permette de faire beaucoup évoluer la situation (par exemple, les salaires peu élevés dans la fonction publique n'attirent pas nécessairement les éléments les mieux qualifiés, et de ce fait l'assistance technique doit souvent être reconduite, même lorsqu'il s'agit d'opérations répétitives.)



## 1 INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objet de rendre compte de l'évaluation ex-post de projets financés par la BEI dans le secteur des transports, réalisés dans des pays d'Europe centrale et orientale<sup>4</sup> (PECO). Le terme « transports » recouvre ici les routes, les chemins de fer, les installations portuaires et trois composantes du transport aérien : aéroports, contrôle aérien et appareils, mais il exclut les transports urbains. Cette évaluation porte sur des projets financés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1990 et le 31 décembre 1999, et achevés avant qu'elle ne débute.

Une équipe de consultants du cabinet Dorsch Consult Ing.mbH. a réalisé l'essentiel des travaux d'évaluation, entre la fin de 2001 et le milieu de l'année 2002. Cette équipe se composait d'un expert de l'économie des transports dans les PECO, en qualité de chef de projet, de trois experts spécialistes des différents modes de transports, possédant tous une expérience des opérations dans les PECO, et d'un spécialiste de l'environnement. Le département EV a élaboré la présente synthèse à partir de leur rapport.

L'évaluation porte sur les points suivants : les résultats des projets, leur pertinence par rapport aux objectifs de l'Union européenne et de la BEI et leur contribution à la réalisation de ces objectifs, l'efficacité de la gestion du cycle du projet en vigueur à la Banque, la valeur ajoutée qu'elle apporte, et les questions d'environnement relatives aux projets.

L'évaluation remplit deux fonctions primordiales : en premier lieu, accroître la transparence au profit des organes de direction de la BEI, et en second lieu permettre à la Banque de tirer les enseignements de son expérience.

### 1.1 PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION

#### 1.1.1 Programme de travail et méthodologie

Le programme de travail a comporté deux phases. Dans un premier temps, l'équipe a étudié les documents internes qui étaient disponibles pour 25 projets, répartis entre quatre modes de transports (route, rail, aéroports et ports maritimes) et réalisés dans dix PECO. L'échantillon a été constitué à partir de la liste de quarante-six projets qui devaient être achevés avant le début de l'évaluation, dans le souci d'assurer la représentation de l'ensemble des pays, et la couverture la plus large possible du secteur des transports au sein de chacun d'entre eux. Cette étude sur dossiers a été suivie d'une analyse approfondie, comportant notamment des enquêtes sur le terrain, portant sur dix projets répartis entre trois composantes du secteur des transports (route, rail, aéroports), réalisés dans huit PECO<sup>5</sup>. Lorsque cette évaluation approfondie a commencé, les projets retenus étaient tous en exploitation depuis au moins deux ans, et huit d'entre eux l'étaient depuis plus de trois ans.

Les principaux critères d'évaluation et leur définition sont conformes aux usages en vigueur à la Banque, à la Commission européenne, et au sein d'autres institutions financières internationales (IFI) : pertinence, efficacité, efficacité, viabilité à long terme, impact sur le développement institutionnel, et performance de la BEI. Chaque projet a obtenu une note sur une échelle à quatre niveaux : bon, satisfaisant, insatisfaisant et mauvais, conformément aux règles d'évaluation en vigueur à la Banque.

#### 1.1.2 Limites et lacunes de l'évaluation

Il convient de considérer cette évaluation dans le contexte particulier des projets évalués, celui de la transition économique des PECO, et notamment du secteur des transports, au cours de la période considérée.

Pour la plupart, les projets étudiés ont été soumis aux procédures de diligence raisonnable de la Banque entre 1993 et 1998, c'est-à-dire, bien souvent, peu de temps après le début de la transition.

<sup>4</sup> Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie et Lituanie. N'ont pas été retenues l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine et l'Ancienne république yougoslave de Macédoine.

<sup>5</sup> Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Estonie, Lituanie.

Le secteur des transports en particulier pâtissait à l'époque des incertitudes considérables qui pesaient sur l'évolution du trafic, et de la confusion accompagnant le passage à l'économie de marché. Ces problèmes et difficultés spécifiques ont certainement eu des répercussions, non seulement sur les projets, mais sur la façon dont les services de la BEI les ont traités.

Un certain nombre de lacunes dans les informations disponibles ont gêné les constatations et les conclusions :

- pour l'étude sur dossiers on disposait, sur les vingt-cinq projets retenus, de six rapports de fin de travaux (RFT) complets, et de neuf rapports de fin de travaux simplifiés dont quatre ne contenaient pas les informations à fournir par le promoteur à ce stade ;
- les dossiers conservés aux archives centrales ne contiennent pas le compte rendu détaillé des réunions et des échanges de vues qui précèdent la soumission officielle d'un projet au Comité de direction ; s'agissant des projets qui n'atteignent pas ce stade, aucune trace n'y est conservée, sous forme de document ou de référence ;
- dans un souci d'efficacité et pour que les dossiers restent maniables, les archives centrales ne gardent trace que des réunions, des contacts et autres occasions pour lesquelles un document écrit a été rédigé ou reçu - par exemple compte rendu, télécopie, lettre, ou, parfois, copie de mél(s) importants. D'ordinaire, les dossiers ne contiennent pas de traces des conversations téléphoniques, des mél(s) échangés, etc. ;
- une grande partie des projets évalués ont été lancés au début des années 90 et ont connu une gestation et une exécution prolongées ; entre temps, de nombreux membres du personnel de la Banque qui y avaient travaillé sont partis à la retraite, de sorte que la connaissance approfondie qu'ils en avaient s'est perdue ;
- ni les archives centrales ni le système de gestion informatisée des projets de la Banque ne contiennent l'ensemble des documents afférents à un projet, ni même de référence à certains documents essentiels, comme les rapports de fin de travaux détaillés ou les rapports de suivi ; ces documents sont souvent conservés dans les archives personnelles des intéressés, sans être enregistrés dans un fichier central.

## **1.2 L'ÉVOLUTION DU SECTEUR DES TRANSPORTS ET LA POLITIQUE SECTORIELLE DANS LES PECO PENDANT LES ANNÉES 90<sup>6</sup>**

On constate, dans les pays en question, des différences importantes tant sur le plan du volume et de la densité du trafic que sur celui du rythme des réformes économiques et de l'introduction des mécanismes de marché. Le manque de données statistiques et l'hétérogénéité des définitions et des périodes de référence d'un pays à l'autre compliquent encore les comparaisons.

Il est toutefois établi que, au début des années 90, presque tous les modes de transport dans les PECO étaient confrontés à plusieurs problèmes graves :

- le retard important accumulé dans le domaine de la maintenance, en raison de l'insuffisance des budgets alloués et du déséquilibre des stratégies précédemment mises en œuvre dans le secteur des transports, qui privilégiaient les nouveaux aménagements au détriment de la maintenance des installations existantes ;
- la détérioration des infrastructures existantes, en raison de l'emploi de matériaux de mauvaise qualité (asphalte, ciment, etc.) et d'un contrôle insuffisant de la qualité des travaux ;
- l'inefficacité du cadre institutionnel et des structures de direction, caractérisés par la méconnaissance des outils de gestion économique et financière ; notamment, le recours à des procédures inadaptées pour la sélection des investissements et la hiérarchisation des priorités ;
- le faible degré d'adoption des mécanismes de marché dans le secteur des transports, pour ce qui est par exemple de la concurrence ou des procédures de passation des marchés ;
- l'inexistence ou l'insuffisance des normes de protection de l'environnement.

---

<sup>6</sup> Cette section s'inspire d'ouvrages publiés par la CEMT (Évolution des transports 1970-2000 et 1970-1997) et la BIRD (Transition – The first Ten Years).

Le transport de marchandises a inévitablement subi le contrecoup de la restructuration économique, de la forte baisse de la production qui a suivi la disparition de l'Union soviétique, et des troubles dans les Balkans, dont les pays voisins ont ressenti les conséquences.

En cinq ans seulement (entre 1988 et 1992), le trafic de marchandises, exprimé en tonnes-kilomètre, a reculé de près de 50 %. Une reprise s'est amorcée en 1993, et ce secteur a réussi à afficher un taux de croissance d'environ 10 % en 1995, mais cette embellie a été de courte durée. Les années suivantes, la croissance a été faible ou nulle, avec des variations selon les pays, ce qui confirme la sensibilité du secteur des transports aux cycles économiques. Tous les modes de transport n'ont pas souffert de ces fluctuations dans les mêmes proportions. Le transport routier est sorti de la récession dès 1993, tandis que le rail, en recul depuis 1989, a dû attendre 1995 pour enregistrer une stabilisation de la demande. Le transport ferroviaire a cédé la première place qu'il détenait jusqu'en 1990, et, en 2000, quelque 55 % du volume total des marchandises transportées (route, rail et voies navigables intérieures), exprimé en tonnes-kilomètre, étaient acheminés par la route. Les voies navigables ont également vu leur part diminuer, mais pas autant que le rail, qui a pratiquement perdu la moitié de son marché depuis 1990.

Faute de statistiques, il n'est pas possible de dresser un panorama complet du transport de voyageurs dans les PECO : dans la plupart des pays, les données disponibles ne concernent que les transports publics. Il est toutefois établi qu'en 1997, les chemins de fer transportaient à peine plus de la moitié des passagers de 1989, et que ce déclin se poursuit. La concurrence des voitures particulières en est un facteur essentiel. Avec plus de 200 automobiles pour 1 000 habitants dans plusieurs pays, chiffre largement dépassé dans les grandes villes, le taux de motorisation atteint déjà 40 % de la moyenne constatée dans l'Union Européenne.

## **2 LE PORTEFEUILLE DE PROJETS DE TRANSPORTS FINANCÉS PAR LA BEI DANS LES PECO DEPUIS 1990**

Il ressort de l'analyse du portefeuille de projets financés par la Banque dans le secteur des transports des PECO que les prêts (signés) en faveur du secteur routier représentent plus de la moitié (53 %) du volume total des financements accordés par la Banque, le deuxième secteur bénéficiaire étant le rail avec 21 %. À la fin de 2001, les transports urbains avaient reçu 15 % du montant des prêts, et le transport aérien 10 %. La part des ports, 1 % seulement, est minime. La totalité des investissements réalisés dans les ports, pour le transport aérien et pour le rail concernent des travaux de réfection et de modernisation, de même que la majeure partie des projets routiers. On retrouve cette hiérarchie dans six des dix pays bénéficiaires : routes, puis rail, puis transport aérien, puis ports.

Les principaux pays bénéficiaires sont la République tchèque, qui a reçu 25 % du volume des prêts en faveur du secteur des transports, suivie de la Pologne (24 %), puis la Roumanie (18 %). En Slovénie, en Slovaquie, en Hongrie et dans les autres pays, les montants étaient beaucoup moins importants. Cette répartition reflète la taille relative des pays, leur population et la longueur des réseaux. Tous les pays, excepté l'Estonie, ont bénéficié de financements en faveur des routes, à hauteur de 40 à 60 % du volume total reçu par le secteur des transports de chaque pays, sauf en Slovaquie. Tous, à l'exception de la Bulgarie, ont également reçu des prêts en faveur du rail, mais dans des proportions plus variables que pour le secteur routier, allant de 8 % en Slovénie à près de 60 % en Lettonie. À l'exception de la Lettonie et de la Slovénie, tous les pays ont bénéficié de financements en faveur du transport aérien.

Globalement, le volume moyen des prêts a progressé jusqu'en 2000. Sur 10 ans, le coût moyen des projets s'établit à 246 millions d'EUR, la part accordée par la BEI se chiffrant en moyenne à 104 millions d'EUR, soit 42 % du coût des projets. En 2001, le volume des prêts a été légèrement inférieur à celui de 2000, mais supérieur à celui de 1999. La croissance du volume des prêts semble donc se poursuivre, bien que son rythme soit plus lent qu'auparavant.

### **3 PERFORMANCES DES PROJETS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION APPROFONDIE**

#### **3.1 PERFORMANCES AU STADE DE LA MISE EN ŒUVRE**

##### **3.1.1 Le promoteur**

Lors de l'instruction des projets, tous les promoteurs étaient des organismes publics, par exemple l'administration nationale des routes, mais dans deux cas, les aménagements ont été privatisés peu après la fin des travaux. Pour ces deux derniers, les fonds apportés par la Banque ont permis de remettre en état ou de moderniser des actifs déterminants pour la production de recettes ; sans cette intervention, soit les privatisations n'auraient pas eu lieu, soit elles auraient généré des bénéfices très inférieurs.

Malgré les différences constatées dans la performance des promoteurs au stade de la mise en œuvre, tous les projets ont été achevés conformément à la description technique. Toutefois, dans deux cas, les dépassements de coûts ont imposé de revoir à la baisse les aménagements prévus dans la description technique, par rapport à la définition retenue lors de l'instruction. Un cas à part est la construction d'une autoroute équipée de nouvelles installations frontalières et douanières, où l'autoroute et la douane relevaient de deux organismes différents. En dépit de la faible progression en volume, la douane n'arrive pas à absorber le trafic de marchandises. Il semble que les infrastructures ne soient pas en cause ; pourtant, pour franchir la frontière, les camions doivent patienter jusqu'à six heures en temps normal, et dix heures après un week-end de vacances, alors que l'objectif était une attente n'excédant pas une heure. Il semblerait donc que le problème provienne de la gestion du transit par le service compétent. Cependant, aucune clause du contrat n'imposait une modification des formalités douanières, ni ne fixait d'objectif en matière de temps d'attente. Ces retards entraînent à la fois des effets directs – absence d'économie provenant d'une traversée plus rapide de la frontière – et des effets indirects - pour éviter de faire la queue, les camions entrent dans le pays par d'autres axes, moins adaptés.

La plupart des promoteurs ont pris grand soin d'appliquer des règles de passation des marchés compatibles avec la réglementation communautaire, comme les contrats de prêt leur en faisaient obligation. La Banque a aidé les promoteurs à mettre en place les procédures nécessaires. L'analyse approfondie n'a permis de déceler qu'un seul cas flagrant de non conformité. Un projet initialement prévu sous forme de contrat de construction-exploitation-transfert a fait l'objet d'un nouvel appel d'offres sous forme de contrat de construction classique, mais seuls les soumissionnaires présélectionnés dans le cadre de la première procédure ont été invités à présenter une offre. La BEI a admis cette façon de procéder pourtant non conforme, pour deux raisons : la concurrence internationale était transparente, quoique sur une base restreinte, et le prix des offres finales était raisonnable.

##### **3.1.2 La conception des projets**

Ce sont les promoteurs qui ont conçu les projets, dans certains cas avec l'appui de consultants internationaux, avant de soumettre les descriptifs aux services de la Banque. Ces derniers, après un examen critique, ont proposé des modifications, des recommandations et des conditions avant d'approuver la conception définitive. Toutefois, bien que la Banque ait dans certains cas participé à l'élaboration de cahiers des charges, par exemple pour des études de faisabilité, en règle générale, elle n'est intervenue qu'une fois les décisions essentielles déjà prises. Elle n'a donc eu que peu d'occasions de faire valoir son point de vue quant à l'adéquation de la solution proposée aux besoins économiques du pays et de la région.

Pour trois des dix projets étudiés, la Banque a été en mesure d'apporter une contribution importante. Lors de l'instruction, elle ne disposait ni d'un avant-projet détaillé, ni d'une ventilation précise du coût des matériaux et de la main-d'œuvre ; c'est la raison pour laquelle, après signature, chaque composante du projet a été approuvée au cas par cas, après examen par les services de la Banque. Cette démarche souple, qui a permis de mieux choisir les tronçons dont la réfection était prioritaire et de suivre l'avancement du projet, a donné à la Banque l'occasion d'apporter une valeur ajoutée non négligeable. En revanche, le projet autoroutier mentionné au point 3.1.1. était pratiquement achevé lors de son instruction, ce qui a limité la possibilité pour la Banque

d'apporter une valeur ajoutée sur le plan technique, bien qu'elle ait un peu participé à la conception du projet.

Dans le cas de l'un des projets de réfection de routes ayant fait l'objet d'une analyse approfondie, les dépassements de coûts ont contraint à revoir à la baisse les caractéristiques techniques de certains tronçons. Ni l'examen des dossiers, ni les échanges avec le personnel de la Banque n'ont permis d'établir que ces modifications avaient été notifiées à la Banque ou qu'elle les avait approuvées. Ces changements se sont traduits par une conception inadaptée, un raccourcissement de la durée de vie utile, l'accélération de la dégradation de la chaussée et l'augmentation du coût de la maintenance. En revanche, dans le cas d'un projet ferroviaire, la modification des caractéristiques techniques, décidée, là encore, en cours d'exécution après consultation et accord des services de la Banque, a permis d'améliorer les normes de sécurité et d'augmenter la longueur des tronçons retenus pour bénéficier de travaux d'amélioration.

### **3.1.3 Le calendrier de réalisation des projets**

Sur les dix projets évalués en profondeur, huit n'ont pas été achevés dans les délais prévus. Ce retard était presque toujours dû au report du démarrage des travaux, d'un an en moyenne. De tels retards seraient inadmissibles dans des circonstances normales, mais il faut tenir compte du contexte des opérations et du manque d'expérience des promoteurs. Les retards étaient imputables :

- à l'obtention de la ratification parlementaire des garanties accordées par l'État. Cette formalité a pris du temps, et, dans un cas au moins, elle a retardé le projet d'une année entière ;
- au manque d'expérience des promoteurs en matière d'appels à la concurrence internationale, de signature et de ratification des documents juridiques nécessaires, malgré l'aide de la Banque ;
- à des difficultés techniques imprévues, par exemple des défauts de l'assise des routes ou des problèmes géologiques, qui ont imposé de revoir la conception et les caractéristiques techniques, entraînant des retards dans l'établissement des contrats et leur exécution ;
- au cofinancement avec d'autres IFI, et notamment à la multiplication des dossiers, approbations et autres formalités nécessaires, et en particulier aux différences dans les procédures de passation de marchés imposées par chacune des parties.

Un seul projet a subi un retard important - trois ans - en raison d'un problème particulier qui a entraîné une modification radicale de sa définition. En définitive, son intérêt économique s'est avéré bien supérieur à celui du projet initial, la Banque ayant contribué favorablement à ce résultat. L'autre cas exceptionnel est celui d'un projet démarré avec deux ans de retard, puisqu'il a fallu recommencer la procédure d'appels d'offres, mais achevé dans les délais initialement prévus.

### **3.1.4 Le coût définitif des projets**

Du point de vue des coûts, les projets ont été confrontés à plusieurs difficultés couramment rencontrées dans les PECO durant cette période :

- un taux d'inflation élevé ;
- les coûts, notamment des matériaux, ont été évalués dans une phase de transition entre prix réglementés et prix déterminés par le marché ;
- l'apparition de la concurrence entre entrepreneurs internationaux et fournisseurs présents sur le marché intérieur ;
- l'instabilité des taux de change ;
- des provisions pour imprévus qui ne couvraient pas les risques et les aléas techniques, les problèmes géologiques par exemple.

En dépit de ces difficultés, le coût final est acceptable pour huit des dix projets analysés en profondeur. Trois d'entre eux ont respecté le budget initial, trois autres l'ont dépassé de moins de 5 % et les deux derniers de moins de 15 %. En revanche, pour les deux projets restants, on constate

des dépassements importants. Dans un cas, le coût du projet a augmenté, tandis que son contenu était revu à la baisse. À l'achèvement du projet, le coût unitaire, autrement dit le coût par kilomètre de route réparée, dépassait de 55 % en moyenne le montant initialement prévu, le surcoût atteignant 70 % pour certains tronçons. Le second cas est celui d'un projet cofinancé affichant un surcoût de 20 % au total, alors que les dépassements de coût ont été très bas pour les tronçons placés sous le contrôle de la BEI. Toutefois, il est à craindre que le chiffre réel soit très supérieur car, sur certains tronçons, l'épaisseur du revêtement a été réduite afin de rester dans les limites du budget convenu, apparemment sans que la Banque donne son accord ou soit informée (voir également le point 3.1.2). Cette réduction de coût a des répercussions défavorables sur la durée de vie utile et le coût de la maintenance, ce qui démontre que la Banque doit surveiller de près les projets sur lesquels des économies sont réalisées aux dépens de la qualité technique.

Pour trois projets, l'appel à la concurrence internationale a manifestement permis de réduire les coûts. Dans deux cas, les montants économisés ont servi à élargir la portée du projet, tandis que dans le troisième, ils ont permis de compenser les surcoûts enregistrés sur certains tronçons. Ces exemples démontrent la valeur ajoutée indéniable qu'apporte la participation de la Banque. Il est peu probable que le promoteur aurait fait appel à la concurrence internationale si la BEI n'avait pas participé au projet. À l'avenir, dans les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, les promoteurs feront appel à la concurrence internationale car ils seront tenus d'appliquer les directives de l'Union en matière de passation des marchés, plutôt que pour respecter les clauses des contrats de la BEI. On escompte toutefois que, dans un avenir prévisible, l'appui technique du personnel de la Banque continuera d'apporter une valeur ajoutée.

### **3.1.5 Observations relatives aux performances des projets au stade de la mise en œuvre**

Il faut maintenir et améliorer le suivi des projets, tant sur le plan de l'efficacité du processus que sur le plan des activités menées durant les phases d'exécution, d'achèvement et de post-achèvement. Un meilleur suivi des projets comportera

les éléments suivants :

- pour la phase d'exécution, une batterie d'indicateurs-clés de mise en œuvre du projet, à définir lors de l'instruction, formalisant la pratique actuelle ;
- pour les phases d'achèvement et de post-achèvement, un dispositif de suivi axé sur les performances et les résultats, doté d'indicateurs de performance simples, définis lors de l'instruction, et offrant des repères clairs par rapport à l'achèvement et à l'exploitation du projet ;
- des indicateurs d'exécution et de performance mis au point par le promoteur, et présentés sous forme de fiche structurée afin d'en faciliter l'utilisation ;
- l'obligation contractuelle de communiquer les indicateurs de mise en œuvre et de performance pendant la phase de suivi, ainsi qu'au stade du RFT et de la fiche de notation ;
- la mise à jour périodique des objectifs et des indicateurs de performance, afin de tenir compte de l'évolution du projet et de son contexte opérationnel ;
- une certaine automatisation du suivi, avec demandes automatiques de données à certaines étapes cruciales et rappels systématiques ainsi que, si nécessaire, des comptes rendus de maintenance.

De même, lorsqu'il est possible d'envisager une gestion des risques relatifs aux coûts, par exemple eu égard aux imprévus techniques (plutôt qu'à la hausse des prix, dans un climat d'instabilité économique), il faudrait prévoir, dès les phases pré-contractuelles et de signature du contrat, un chiffrage des risques et des mesures d'atténuation, ainsi que des outils permettant de réagir rapidement aux risques qui se concrétisent durant la phase d'exécution. La procédure d'atténuation des risques devrait permettre de ramener les risques relatifs aux coûts à des proportions acceptables avant la signature du contrat de financement. Les provisions pour imprévus doivent correspondre au degré d'incertitude et aux risques relatifs aux coûts tels qu'ils ont été établis, et leur base de calcul doit apparaître clairement.

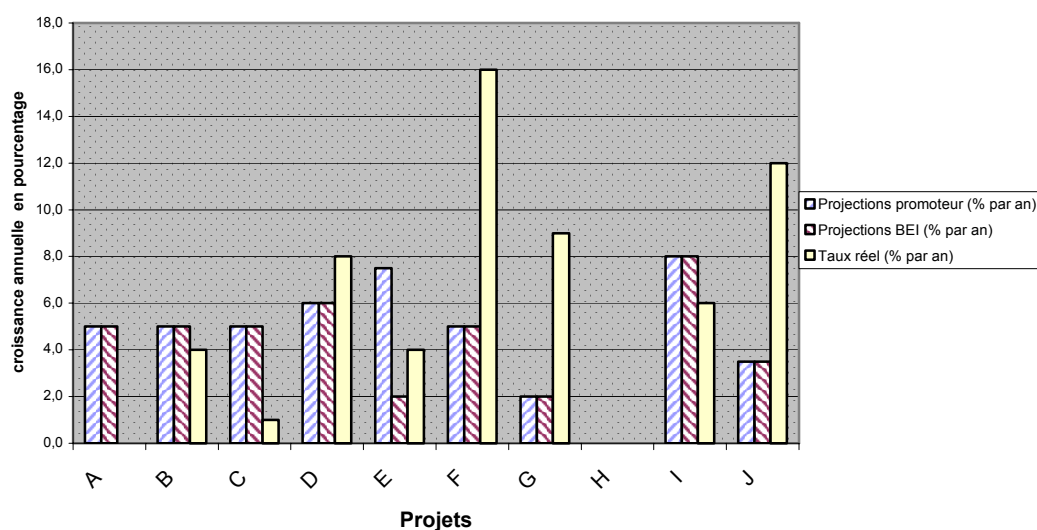
### 3.2 PERFORMANCE EN PHASE D'EXPLOITATION (EFFICIENCE)

Dans la totalité des cas, les objectifs du projet, en d'autres termes les effets et les produits recherchés, ainsi que la mesure de leur réalisation n'étaient pas présentés de manière satisfaisante : ils privilégiaient les quantifications techniques plutôt qu'économiques, par exemple la longueur de route remise en état plutôt que les gains de temps apportés par l'amélioration des conditions de circulation. Ces objectifs, qui devraient découler de la justification du projet, n'étaient généralement pas définis en détail, surtout dans le cas des projets routiers et ferroviaires. Pour huit des projets évalués en profondeur, les objectifs étaient définis, strictement dans les termes de la description technique, énumérant les actifs physiques à construire ou remettre en état, et de plus seulement sous la forme d'indicateurs standard comme une longueur de route ou de voie ferrée. En définissant les objectifs des projets en volume de béton plutôt qu'en termes d'intérêt économique, la BEI risque de se priver d'identifier et de mesurer les avantages réels que ses projets génèrent sous forme d'impact et de valeur ajoutée, ce qui peut s'avérer une faiblesse. Dans l'un des cas, si le projet n'avait pu se réaliser, l'aéroport aurait perdu sa licence d'exploitation internationale. Le projet a parfaitement réussi à empêcher la fermeture de l'aéroport, mais ses objectifs étaient définis en termes de surface de béton, et aucune obligation n'était faite d'informer la BEI de la situation s'agissant de la licence. Dans ce cas, l'impact bénéfique du projet allait bien au-delà du simple fait de couler une dalle de béton. À l'évidence, il faut que la BEI définisse des objectifs axés sur les résultats et des indicateurs mesurant les performances, afin d'être à même de mesurer la réussite d'un projet plutôt que sa réalisation.

L'un des points forts de l'analyse ex-ante réalisée par les services de la BEI est le calcul du taux de rentabilité économique (TRE) interne de chaque projet, indiquant un résultat positif et une affectation rationnelle des ressources. En revanche, il semble que les rapports de fin de travaux soient déficients à cet égard, puisque seuls quatre des vingt-cinq dossiers étudiés mentionnaient l'estimation ex-post du TRE interne. En l'absence d'informations de meilleure qualité, la performance économique n'a pu être évaluée qu'indirectement, par le biais des principaux paramètres qui déterminent le TRE interne, par exemple les coûts définitifs et la demande de trafic. Sur les dix projets analysés en profondeur, quatre ont obtenu des résultats jugés « mauvais », un autre étant jugé « insatisfaisant ». Les projets en question ont pâti des effets conjugués d'une surestimation de la progression du trafic et d'une sous-estimation des coûts, d'où un TRE interne inférieur aux attentes, et probablement très faible dans le cas de certains projets, voire négatif pour certaines composantes.

En matière de progression de la demande, il ressort du graphique ci-dessous que l'écart entre les projections de la Banque et l'évolution réelle n'excède pas 50 % dans trois des neuf cas pour lesquels on disposait de données significatives (projets B, D et I). Deux d'entre eux étaient des projets routiers et le troisième portait sur un aéroport. Dans les cas B et I, la demande était surestimée – mais pour ces deux projets, on constate par ailleurs une utilisation très faible de la capacité : seulement 15 % dans l'un des cas. En ce qui concerne les projets E, G et J, la Banque a établi des projections de croissance qui correspondent à moins de 50 % de la hausse effective. À l'inverse, deux projets routiers, A et C, ont enregistré un taux de progression de la demande inférieur de plus de 50 % aux prévisions. L'échantillon est très limité, mais si l'on en croit ce graphique, la Banque sous-estimerait la demande aussi souvent qu'elle la surestime.

### Taux de croissance de la demande : projections et réalité



Dans l'un des trois cas de sous-estimation de la demande, l'un a bénéficié d'un retournement du marché imprévisible. En outre, le projet en question, de même qu'un autre, a été instruit alors que les effets des difficultés économiques du début des années 90 commençaient à s'atténuer. Cela explique peut-être un excès de pessimisme à un moment où, en réalité, la situation économique des deux pays en question s'améliorait. S'agissant du troisième projet, on ne dispose que des données de trafic relatives aux contournements, et il est impossible de savoir si elles sont représentatives du projet dans son ensemble ou non.

Trois raisons expliquent la surestimation de la demande : la durée et la gravité imprévues de la « récession de la transition » dans la première moitié de la décennie 90, l'impact défavorable des conflits dans l'ancienne Yougoslavie (Kosovo, Bosnie-et-Herzégovine), et la sous-estimation de l'ampleur des mutations structurelles dans le secteur des transports au détriment du rail. Ces explications sont valables pour la plupart des PECO, tandis que d'autres facteurs sont spécifiques à un projet ou un pays, par exemple la grave crise macroéconomique qui sévit en Bulgarie et en Roumanie depuis le milieu des années 90, et le ralentissement consécutif des réformes structurelles dans ces deux pays. Il n'est pas réaliste de penser que les difficultés économiques et les conflits dans les Balkans auraient pu être prévus et leurs conséquences mesurées lors de l'instruction, et il est particulièrement important de garder à l'esprit que la BEI n'a pas eu le monopole des problèmes de prévision de la demande. Toutes les IFI qui opéraient dans la région à cette époque ont été confrontées aux mêmes problèmes. Pourtant, on pourrait avancer que le fait de travailler dans un environnement nouveau et mouvant aurait pu inciter à une démarche plus prudente, associant plus de souplesse dans la conception, une analyse des risques plus poussée et une flexibilité permettant d'adapter les projets en fonction de l'évolution des circonstances. Lorsque les aménagements sont surdimensionnés, il faut malgré tout entretenir la capacité excédentaire, ce qui représente une charge supplémentaire pour les budgets de maintenance et compromet la viabilité à long terme des projets. Le coût de création de cette capacité excédentaire représente aussi une charge financière pour l'État, qui doit rembourser un prêt plus important que nécessaire. Pour mettre au point tant la conception des projets que leur calendrier, il convient donc d'utiliser systématiquement lors de l'instruction les outils qui permettent d'optimiser l'efficacité et l'efficacité des projets.

Sur les trois projets pour lesquels la demande était nettement surestimée, deux figuraient parmi les tout premiers instruits dans la région et le pays. Cela dit, deux des trois projets pour lesquels les projections sont correctes ont été instruits au cours de la même période. Pour deux des projets dont la surcapacité est importante, on aurait pu échelonner la mise en œuvre des capacités, mais dans l'un des cas la Banque est intervenue trop tardivement pour faire évoluer le projet, et dans l'autre, elle a été confrontée aux réticences du promoteur et de l'IFI qui cofinçait le projet.



### 3.3 VIABILITÉ À LONG TERME DES PROJETS

Rien ne permet de mettre sérieusement en doute la viabilité à long terme des dix projets analysés en profondeur en ce qui concerne la capacité du promoteur à entretenir correctement les actifs, sur le plan technique comme sur celui de la gestion. De même, à l'exception du projet de réhabilitation routière mentionné au point 3.1.4, la mise en œuvre technique des projets était de bonne qualité, et les actifs sont en bon état.

La principale préoccupation concerne la viabilité financière des projets, laquelle, dans trois cas sur dix, dépend exclusivement des flux de recettes propres, qui doivent notamment couvrir les coûts de maintenance. Dans le premier cas, la société, entièrement privatisée, ne peut faire appel à l'aide de l'État. Le projet est rentable, mais il est très dépendant d'un unique client qui pourrait, plus tard, utiliser d'autres itinéraires ou un oléoduc pour transporter ses produits. La viabilité des deux autres projets est plus incertaine. Le deuxième pourrait être rentable en théorie, mais l'un de ses gros débiteurs a des problèmes de trésorerie. Dans le troisième cas, la sous-utilisation est flagrante. Les recettes sont nettement inférieures aux prévisions, mais le projet doit néanmoins prendre en charge la totalité des coûts de maintenance et l'essentiel des coûts d'exploitation.

Dans le cas du quatrième projet, une fois les travaux achevés, une partie des aménagements a été cédée à deux sociétés privées nouvellement constituées, qui rencontrent aujourd'hui des difficultés financières en raison de la pression concurrentielle. Il est possible qu'une seule des deux soit viable à long terme. Le reste des aménagements est désormais aux mains d'une filiale à 100% de la compagnie nationale de chemins de fer, et autonome sur le plan de l'exploitation. Il semble que cette société obtienne de bons résultats et soit parfaitement viable.

S'agissant des autres projets, tous routiers, les menaces qui pèsent sur la viabilité sont les suivantes :

- la suppression totale ou partielle du fonds routier dans deux pays ; les budgets de maintenance sont gérés par le ministère compétent ;
- l'érosion, en termes réels, des moyens affectés aux budgets de maintenance.

Deux exemples extrêmes démontrent le rôle important que joue la qualité de la construction dans la viabilité des projets. Dans le premier cas, sur une période de dix ans environ, les coûts de maintenance se limiteront probablement aux dépenses d'entretien courant. Dans le second en revanche, il a fallu entreprendre des réparations coûteuses peu de temps après le démarrage de l'exploitation, afin de remédier à des défauts de conception et de construction. Pour renforcer la viabilité à long terme des projets, il est nécessaire de s'assurer que les dispositions prises en matière de maintenance sont satisfaisantes. Le contrat de financement doit donc prévoir spécifiquement une politique de maintenance correcte dotée de ressources financières suffisantes, en lieu et place du vague engagement qui figure dans les contrats actuels. Cette clause doit faire l'objet d'un suivi et il convient de veiller à son respect.

### 3.4 INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT

L'évaluation de l'impact environnemental des dix projets étudiés reflète le fait que, dans huit cas, il s'agissait de remettre en état, de mettre à niveau ou de moderniser des infrastructures de transport existantes. Une étude d'impact environnemental (EIE) en bonne et due forme n'était exigible dans aucun des pays concernés, que ce soit en vertu de la législation nationale ou des directives de l'Union en vigueur à l'époque de l'instruction du projet et de sa réalisation.

La préférence de la Banque pour des projets de réhabilitation plutôt que de construction, pour des motifs économiques, a eu des retombées favorables en matière d'environnement. Les incidences défavorables de ce type de projets sont négligeables, puisqu'aucune ressource naturelle supplémentaire, terrains par exemple, n'est utilisée ou presque. Parallèlement, les effets bénéfiques sont parfois importants :

- pour les projets routiers et ferroviaires, diminution de la consommation d'énergie des véhicules ;

- réduction des nuisances sonores autour des aéroports, puisqu'ils peuvent alors accueillir des appareils modernes, moins bruyants, et baisse du niveau de bruit le long des routes remises en état, en particulier dans les villes et les villages ;
- diminution du nombre d'accidents sur les routes remises en état, malgré l'augmentation de la vitesse moyenne ;
- suppression de certaines émissions toxiques ;
- abaissement des émissions des véhicules dans les traversées de villes grâce à la construction de contournements, dont les effets bénéfiques sur l'environnement sont jugés nettement supérieurs aux effets défavorables.

Des EIE ont été effectuées dans le cadre d'un projet de construction d'autoroute, ainsi que pour trois contournements construits dans le cadre de deux projets différents. Dans deux cas, la BEI a préconisé des mesures d'atténuation spécifiques ou complémentaires pour réduire les effets défavorables sur l'environnement, à savoir la construction de murs antibruit et de passages protégés pour le gibier, et la modification de la conception d'un pont. L'ensemble de ces mesures d'atténuation ont été mises en oeuvre. L'intervention de la BEI et ses conditions contractuelles ont donc apporté une valeur ajoutée en contribuant à la réduction des effets défavorables sur l'environnement.

Dans le cas de deux projets, l'amélioration du respect de l'environnement se poursuit :

- dans le cas d'un aéroport, un projet de contrôle du bruit va être engagé, afin de relever les courbes isopsophiques tout autour de l'aéroport. Ce projet répond aux préoccupations exprimées par la BEI lors de l'instruction du projet initial ;
- dans le cadre d'un projet ferroviaire, la mise en service de 70 locomotives remises en état permettra de réduire la consommation d'énergie, les nuisances sonores et les fuites d'huile sur les voies. Cela ne faisait pas partie du projet initial, mais l'intervention de la Banque a permis au promoteur de prendre mieux conscience de la nécessité de protéger l'environnement.

### **3.5 INCIDENCE SUR LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL**

Aucun des contrats de financement des projets étudiés ne comportait de clause imposant expressément une réforme institutionnelle. En revanche, il s'agissait de l'un des principaux objectifs de l'activité des IFI, notamment la BIRD et la BERD, présentes dans les pays intéressés, et le processus était déjà engagé lorsque la BEI a pris part aux projets. Cependant, même si la BEI n'a pas été elle-même à l'origine des réformes, elle a souvent joué un rôle de catalyseur ou apporté un appui indirect à des réformes déjà adoptées ou au renforcement de certaines initiatives. Bien que la rigueur inhérente aux procédures internationales ait parfois créé des problèmes administratifs dans la plupart des organisations interrogées, elle a réellement instillé un certain degré de discipline, également au-delà des services chargés de la passation des marchés, dans les structures de gestion et d'organisation. L'un des projets ferroviaires illustre l'efficacité de l'appui indirect à l'évolution institutionnelle : la privatisation a été menée à terme avec succès en 2001, deux ans environ après l'achèvement du projet financé par la BEI. Sans ce concours à la réfection des voies, l'infrastructure se serait probablement détériorée au point qu'aucune société commerciale privée n'aurait été disposée à faire une offre de rachat. De même, dans le cas du second projet ferroviaire, certains services institutionnels ont été privatisés peu après la fin des travaux financés par la BEI. Bien que la privatisation n'ait pas figuré parmi les objectifs des deux projets, ceux-ci ont incontestablement contribué à un meilleur développement organisationnel, ce qui, conjugué aux actifs financés, a contribué à la création d'une entité commerciale viable.

Pour neuf des dix projets évalués en profondeur, le contrat de prêt comportait une clause spécifique prévoyant la mise en place d'une assistance technique ou d'une Unité d'exécution du projet (UEP). En règle générale, les UEP ont favorisé le développement institutionnel, puisqu'elles ont permis l'adoption de techniques de gestion de projet efficaces et aidé les promoteurs à appliquer des procédures de passation des marchés conformes à la réglementation en vigueur dans l'Union. Bien qu'il se soit agi d'une condition contractuelle, tous les promoteurs ont beaucoup apprécié cet appui, ce qui constitue un autre point fort à mettre au crédit de l'intervention de la Banque. Néanmoins, cette obligation de mettre en place une UEP demeure une condition contractuelle pour des projets routiers répétitifs actuellement en cours dans quatre pays. On peut

interpréter cela favorablement en l'assimilant à une externalisation efficace de certaines compétences spécifiques. Mais on peut aussi en déduire que la Direction des routes, dans les pays concernés, n'est pas parvenue à se doter de certaines compétences de base indispensables. Cet échec du développement institutionnel peut s'expliquer par le fait que les promoteurs n'ont pas su tirer parti de l'assistance proposée, ou par le départ des fonctionnaires qui venaient d'acquérir les compétences en question, attirés par des postes mieux rémunérés dans le secteur privé. Cependant, comme les cahiers des charges des consultants ne mentionnaient généralement pas expressément le transfert de savoir-faire, rien n'incitait à favoriser l'acquisition de ces compétences. Bien que le cadre institutionnel constitue un élément déterminant de la viabilité à long terme des projets, il ne figure pas parmi les informations communiquées dans les rapports de fin de travaux de la BEI.

Il conviendrait que la Banque évalue, au stade de la fin des travaux, dans quelle mesure les objectifs de développement institutionnel sont en voie de réalisation ; par ailleurs, lorsque la Banque finance une assistance technique, le développement institutionnel devrait être une condition contractuelle.

## **4 PERTINENCE DES PROJETS ÉVALUÉS**

### **4.1 CADRE DE L'ÉVALUATION**

La Banque a pour mission de financer des projets de qualité qui correspondent aux objectifs des politiques de l'Union européenne. La pertinence à cet égard devrait donc constituer un critère primordial lors de l'identification et de la sélection des projets. Il a été possible d'évaluer ce critère pour l'ensemble des vingt-cinq projets, au regard tout d'abord des objectifs et des priorités des politiques de l'Union, ensuite des politiques de la Banque et de ses obligations statutaires, et enfin des objectifs de la politique des transports du pays bénéficiaire. La pertinence a été évaluée par rapport au contexte de l'époque c'est-à-dire aux politiques en vigueur lors de l'instruction et de l'approbation. Toute modification des projets intervenue après l'approbation des prêts doit faire l'objet d'une analyse distincte.

Un projet illustre l'importance du calendrier, puisque son degré de pertinence dépend entièrement de l'année considérée. Initialement, le projet se justifiait essentiellement par la nécessité de préserver l'approvisionnement énergétique du pays, et, dans les premiers temps de l'exploitation, il a réussi à remplir cette mission. Lors de l'évaluation, il se serait donc vu accorder une bonne note sur le plan de la pertinence. Cependant, à la suite de la privatisation du promoteur, un autre investissement, réalisé par un autre promoteur, a rendu le projet redondant, du moins en ce qui concerne le secteur énergétique national. Ainsi, à la date de l'évaluation, le projet ne remplissait plus son objectif initial, et il ne répondait plus guère aux priorités de l'Union. Après la privatisation, la société s'est développée de manière satisfaisante, grâce à la progression des recettes de transport et de manutention acquittées par les exportateurs russes. Le TRE interne devrait donc être correct, satisfaisant ainsi un objectif classique de la politique de la Banque. Toutefois, l'exportation de pétrole russe n'était pas l'objectif initial, et les avantages escomptés sur le plan de la politique des transports ne se sont pas concrétisés. En conséquence, ce projet présente actuellement une rentabilité économique satisfaisante, mais un faible degré de pertinence. En dépit de la situation actuelle, sa performance a été jugée bonne, parce qu'il a rempli les objectifs de départ, jusqu'à ce que des facteurs exogènes le privent de cette pertinence initiale.

Les objectifs généraux des politiques de l'Union peuvent se résumer ainsi : encourager la coopération avec les PECO et leur intégration dans l'UE, les aider à se préparer à l'adhésion, et favoriser l'adoption de l'acquis communautaire. Les objectifs communautaires spécifiques au secteur des transports concernent les domaines essentiels que sont les stratégies, les politiques et le développement des transports et se déclinent en une douzaine d'objectifs détaillés. Les objectifs de la Banque comprennent l'utilisation rationnelle des fonds, l'investissement dans des projets qui présentent un intérêt pour l'Union européenne, et l'appui aux politiques communautaires. En termes d'importance relative, les politiques de l'Union priment sur celles de la Banque. Enfin, les politiques nationales de chaque pays bénéficiaire doivent être conformes aux objectifs de préadhésion ; les objectifs communs les plus fréquemment rencontrés étaient les suivants :

- promouvoir l'intégration dans l'UE ;
- encourager un développement régional équilibré du pays ;
- favoriser un développement équilibré des différents modes de transport ;
- mettre au point une réglementation des transports efficace, axée sur le marché ;
- assurer la sûreté des réseaux de transport ;
- protéger l'environnement ;
- assurer le respect de la réglementation applicable dans l'Union et l'harmonisation des réglementations et des procédures nationales avec les normes communautaires.

### **4.2 CONTRIBUTION DES PROJETS ÉVALUÉS AUX OBJECTIFS DE L'UE, DE LA BEI ET DU PAYS**

#### **4.2.1 Objectifs de l'Union européenne**

Dans leur majorité, les projets répondaient bien aux objectifs de l'Union. Toutefois, bien que les objectifs de politique générale aient été compris, le caractère général de leur formulation a gravement entravé l'évaluation. Si ces objectifs ne sont pas précisément identifiés, la Banque court

le risque de ne pas concentrer son action sur les projets les plus pertinents. De même, il est apparu que, bien souvent, la justification des projets au regard de leur contribution aux objectifs spécifiques de la politique des transports n'était pas clairement définie ou exprimée ; par exemple, le motif mentionné pour la réfection des routes était qu'elles appartenaient à l'État ou qu'elles étaient en mauvais état, etc. De ce fait, dans l'ensemble, les objectifs des projets étaient définis en termes strictement techniques. Souvent, des objectifs tels que l'amélioration du temps de transit, l'augmentation de la demande, la baisse du taux d'accidents, par exemple, n'étaient pas mentionnés dans l'exposé des motifs du projet, alors qu'ils avaient été analysés et quantifiés dans le cadre de son instruction économique. La sélection est donc un enjeu essentiel. À ce propos, il convient de faire observer que le Plan d'activité de la Banque (PAB) date de 1999, soit tout à la fin de la période considérée. Les objectifs qu'il définit devraient contribuer à améliorer la pertinence générale des projets de la Banque.

Il semble que les projets portuaires soient plus performants en terme de pertinence que les projets de transport aérien. Les deux projets portuaires retenus dans l'échantillon font partie des RTE et bénéficient d'un bon niveau de demande, tandis que trois des six projets de transport aérien intéressaient le contrôle et les services de la circulation aérienne et visaient avant tout un objectif de conformité avec les normes d'Eurocontrol, plutôt qu'avec la politique de l'Union proprement dite.

#### 4.2.2 Objectifs de la BEI

Abstraction faite des problèmes spécifiques à certains projets, déjà mentionnés dans les précédentes sections, les politiques et les objectifs de la Banque ont été respectés. Ce sont deux projets ferroviaires étudiés sur dossiers qui ont obtenu les plus mauvaises appréciations, car ni leur viabilité ni l'utilisation rationnelle des fonds n'ont pu être démontrés.

#### 4.2.3 Objectifs des politiques nationales

La totalité des projets évalués ont respecté les objectifs des politiques nationales, qui sont restées cohérentes dans le temps. Les promoteurs des projets étaient tous sous tutelle de l'État, soit directement soit indirectement, et ne pouvaient entreprendre que des projets conformes aux politiques et aux priorités du pays, lesquelles correspondaient toutes globalement à celles de l'Union. Aucune contradiction flagrante entre ces deux séries de politiques n'a été constatée, même si certaines politiques nationales correspondaient mieux que d'autres aux politiques de l'Union.

## 5 PERFORMANCE GLOBALE DES PROJETS

Résultat global :

Secteur	Routes	Rail	Aéroports
<b>Bon</b>	1	1	1
<b>Satisfaisant</b>	2	1	1
<b>Insatisfaisant</b>	2	-	-
<b>Mauvais</b>	1	-	-

## Résultats par critère :

	Bon	Satis-faisant	Insatis-faisant	Mauvais	Remarques
<b>Pertinence</b>	8	2	-	-	Performance globalement satisfaisante
<b>Efficacité</b>	2	6	2	-	Les projets insatisfaisants affichaient d'importants dépassements de coûts, et n'étaient que partiellement réalisés
<b>Efficienc</b>	5	-	1	4	Les projets insatisfaisants et mauvais ont rencontré deux principaux problèmes : une demande insuffisante et des dépassements de coût, d'où un moindre intérêt économique.
<b>Viabilité à long terme</b>	1	5	3	1	Problème général de budget de maintenance, et le projet noté mauvais montre déjà les premiers symptômes d'un échec.
<b>Incidence sur le développement institutionnel (IDI)</b>	3	4	2	1	Résultat positif dans l'ensemble mais, pour bon nombre des promoteurs, la Banque continue à demander une assistance technique, même en cas d'opérations répétées.

L'annexe II présente la ventilation détaillée des résultats pour chacun des projets. Les sept projets qui ont obtenu l'appréciation « bon » ou « satisfaisant » pour leur niveau global de performance ont des points communs : dans la majorité des cas, il s'agit de travaux de remise en état de petite ou moyenne dimension. Toutefois, il ne faut pas déduire de ces constatations une incitation à éviter les grands projets ou les projets portant sur la construction d'infrastructures entièrement nouvelles. Il s'agissait de bien ajuster l'ampleur du projet aux capacités institutionnelles existantes et de choisir des types de projets adaptés à la période de transition ; les opérations de réhabilitation sont moins sensibles aux fluctuations de la demande de trafic que les projets de construction d'infrastructures nouvelles.

Il est à noter que l'appréciation « satisfaisant » résulte de la prise en compte de l'ensemble des cinq critères. En pratique, deux des projets qui l'ont obtenue étaient nettement surdimensionnés. Parmi les trois projets « insatisfaisants » ou « mauvais », l'un était largement surdimensionné, deux affichaient des dépassements de coûts importants et, pour ceux-ci, les défauts de conception entraînent des coûts de maintenance élevés alors que les ressources financières sont très limitées.

## 6. CONTRIBUTION DE LA BEI AUX PROJETS ÉVALUÉS

En théorie, la Banque devrait apporter une valeur ajoutée à chacune des étapes du cycle du projet. Cependant, elle n'est pas à l'origine des projets et ne participe généralement pas directement à la conception des politiques ni à la programmation. Les projets retenus dans l'échantillon avaient déjà été identifiés par les promoteurs ou mis au point par d'autres IFI, et ils en étaient souvent au stade de la conception détaillée ou de l'exécution. Aussi le rôle de la Banque a-t-il semblé se limiter à accepter ou refuser les projets faisant l'objet d'une demande de financement, au lieu de collaborer avec un promoteur dès les toutes premières étapes afin de mettre au point un projet susceptible de contribuer au mieux aux objectifs. Cette situation a pour effet de limiter la valeur ajoutée apportée par la Banque lors de l'instruction et de la mise en œuvre.

Au cours de la phase d'instruction, la coopération avec le promoteur et les IFI susceptibles de participer au financement permet d'apporter une valeur ajoutée, comme le montrent les projets analysés en profondeur. Pourtant, dès lors que le Comité de direction a autorisé la « mise à l'examen », les services semblent poussés à accélérer autant que possible les procédures de diligence raisonnable, ce qui limite inévitablement la valeur ajoutée apportée par la Banque. Tandis que les plans présentés par le promoteur ont souvent fait l'objet d'un examen critique, les modifications demandées par la Banque étaient le plus souvent minimales, alors même que des

changements plus radicaux auraient été justifiés si la Banque les avaient proposés à un stade plus précoce. L'impression qui se dégage est celle d'un consensus global sur les questions de conception entre les organismes participant au financement. Dans quelques cas, la Banque a recommandé certaines modifications du calendrier de mise en œuvre du projet, par exemple le report de certaines composantes, mais, souvent, il ne s'agissait pas de modifications essentielles.

Un élément a permis d'apporter une valeur ajoutée importante ; il s'agit de la diffusion des procédures de passation de marchés en vigueur dans l'Union, avec lesquelles les promoteurs devaient se familiariser au cours des années 90. Ils ont beaucoup apprécié les conseils de la Banque, de même que la démarche souple et pragmatique qu'elle applique en matière d'approbation et de négociation des projets. Souvent, ils indiquent spontanément que le comportement de la Banque tranche avec celui des autres IFI, jugées dogmatiques et rigides sur ce plan. Le travail de coordination avec les autres IFI associées au financement a souvent pris beaucoup de temps, en raison du manque d'harmonisation des méthodes des différents donateurs, et, dans certains cas, ces discordances ont entraîné des retards non négligeables dans l'exécution des projets. Les résultats montrent que la Banque a adopté une démarche homogène, quel que soit le secteur ou le pays.

Les remarques ci-dessus, ainsi que les sections 3.1.2 et 4.2, permettent de recommander l'adoption d'une stratégie opérationnelle plus dynamique, qui permettrait à la Banque d'obtenir une performance optimale en matière de gestion du cycle du projet et de son portefeuille d'opérations. Cette stratégie devrait s'appuyer sur un programme actif d'élaboration de documents de politique sectorielle.

## **6.1 IDENTIFICATION ET SELECTION DES PROJETS**

L'examen des documents de « première réaction » révèle l'absence d'objectifs de politique générale clairement énoncés et de définition des avantages économiques recherchés, alors que ces documents constituent le point de départ du processus d'instruction. Cela laisse à penser qu'aucune évaluation préalable de la pertinence des projets n'a été effectuée, du moins sous une forme structurée. On notera néanmoins que la préférence de la Banque pour les projets de réhabilitation concerne non seulement les questions d'environnement, comme expliqué au point 3.4., mais aussi la sélection des projets. Ainsi, en privilégiant la réhabilitation, la Banque sélectionne des projets présentant un TRE interne plus élevé, ce qui suppose un meilleur emploi des ressources de la Banque, et reposant sur des données historiques, qui permettent d'établir des projections en matière de demande.

## **6.2 INSTRUCTION DES PROJETS**

L'instruction des projets était généralement bien structurée, exhaustive et axée sur les résultats. Parmi ses qualités, citons l'utilisation de méthodes à la pointe des pratiques du secteur, une grande qualité et une parfaite cohérence avec les usages des IFI. Toutefois, dans certains domaines, les points forts sont moins évidents. D'abord, il est rare que l'instruction ait été mise à profit pour tenter de maximiser l'efficacité ou l'efficience des projets : les autres stratégies de mise en œuvre possibles n'ont jamais été évaluées sous un angle économique. Cette approche fait courir le risque d'une surcapacité à court ou moyen terme, et donc d'un emploi des ressources non optimal. L'analyse postulait implicitement l'existence de budgets de maintenance suffisants pour assurer la viabilité des projets à long terme, alors que dans de nombreux cas ils ne sont pas disponibles, faute de ressources.

Dans les cas où des points fondamentaux – problèmes, risques, recommandations etc. – ont été abordés à un stade précoce de l'instruction, il n'est pas toujours certain qu'ils aient traversé cette phase pour arriver jusqu'au rapport final. Lorsqu'ils figuraient effectivement dans le contrat, leur prise en compte n'a généralement pas présenté de difficulté. En règle générale, il s'agissait de « conditions préalables », dont le respect conditionne le décaissement des fonds.

Il a été noté que, si les risques étaient bien identifiés, en revanche ils n'étaient pas mesurés – admettons toutefois qu'il est parfois impossible de quantifier un risque sans marge d'erreur importante. En outre, on a souvent constaté l'absence de distinction entre les différents types de

risques ; par exemple, les risques sur le plan de la performance économique et de la viabilité à long terme n'ont pas été quantifiés et ils n'ont pas toujours donné lieu à la mise en place de mesures d'atténuation. Le coût des projets est une bonne illustration de cet écueil. On trouve peu de commentaires sur la qualité des données relatives aux coûts et leur provenance (normes de la branche, expérience du promoteur, devis, offres soumises), ce qui empêche d'analyser le risque de dépassement de coûts et de constituer des provisions adéquates. De même, souvent, l'analyse des coûts d'un projet ne mentionnait pas les hypothèses retenues pour calculer le montant total, notamment dans le cas des imprévus techniques, des aléas financiers et des intérêts intercalaires.

### **6.3 EXÉCUTION ET SUIVI DES PROJETS**

Les procédures et les formulaires permettant le suivi systématique et transparent des projets sont en place ; ce suivi est censé durer jusqu'à l'achèvement du projet, en d'autres termes jusqu'à la fin des travaux. Toutefois, si les formulaires de suivi ont commencé à être remplis dans dix-huit cas sur vingt-cinq, pour certains d'entre eux une seule rubrique était complétée, tandis que la moitié semblent avoir été utilisés comme un aide-mémoire mensuel ou un support d'enregistrement des documents, plutôt que comme dispositif de suivi proprement dit. Des doutes considérables subsistent quant à la qualité du suivi. L'existence d'une unité d'exécution du projet (UEP) implique normalement la rédaction de rapports périodiques, mais on n'en trouve pas trace dans les archives de la Banque. Lorsque ce sont des ingénieurs de PJ qui ont assuré le suivi d'un projet, ils ont habituellement conservé ces rapports dans leurs dossiers personnels sur le projet, mais il n'est pas certain que ces rapports aient été suivis d'effets. Il semble qu'il existe un écart important entre ce que la Banque fait et ce dont elle garde trace. Il est établi que les chargés de prêts ont eu des contacts réguliers avec les promoteurs au cours de la phase d'exécution, souvent en compagnie de membres du personnel de PJ, et le haut niveau d'efficacité des projets – achèvement dans les délais et conformément au cahier des charges – doit être imputable, du moins en partie, au suivi assuré par le personnel de la Banque et les UEP. Il est toutefois difficile de trouver trace du déroulement concret de la réalisation du projet. De même, il a été difficile de trouver des rapports concernant les points suivants : réalisations matérielles rapportées aux objectifs fixés (nombre de Km construits ou remis en état, etc.), pourcentage d'exécution du budget à une date donnée, calendrier d'exécution effectif comparé aux prévisions, ou encore réalisation des objectifs fondamentaux. L'accent semble être mis sur le contrôle du respect des procédures de passation des marchés plutôt que sur la réussite de l'exécution du projet. Selon les procédures de décaissement en vigueur à la Banque, il faut rendre compte des dépenses engagées au titre des sommes précédemment décaissées pour obtenir l'approbation du décaissement suivant. Toutefois, ce processus de suivi de l'exécution des projets est implicite et non explicite.

Le contrat de financement constitue un fondement essentiel du suivi systématique des projets. Il est pourtant rare d'y trouver des conditions de réalisation matérielle en termes de degré d'avancement. Le risque existe donc que la totalité du prêt soit décaissée sans pour autant que les objectifs concrets définis dans le contrat de prêt soient réalisés intégralement.

Les risques identifiés lors des premières étapes du cycle du projet ont rarement été analysés avec le promoteur pendant la phase de mise en œuvre. Dans cette phase critique d'un projet, la gestion des risques, en matière de coûts par exemple, a dans la plupart des cas été laissée à la responsabilité du promoteur. C'est dans l'ordre des choses, mais la Banque doit s'assurer que le promoteur s'en acquitte effectivement.

Bien que, lorsqu'ils analysent la viabilité à long terme des projets, les services de la Banque étudient habituellement tant les capacités institutionnelles du promoteur que ses capacités financières, aucun instrument lié au projet ne permet de suivre ce paramètre. Le suivi d'un projet achevé est rare, et il est réservé aux opérations appelées à se répéter. Bien que tous les contrats de financement comportent une clause imposant au promoteur de maintenir en « bon état » une installation ayant bénéficié d'un financement de la Banque et de prévoir le budget nécessaire à son entretien, la vérification du respect de cette condition n'est pas systématique. Bien que certains rapports d'instruction aient mentionné la nécessité de mettre en œuvre un programme d'entretien courant, les besoins effectifs du projet dans ce domaine n'ont pas été chiffrés, tant sur le plan des travaux que sur celui du budget, et ils n'ont pas fait l'objet d'une clause contractuelle spécifique. Il



semble donc qu'il existe une certaine ambivalence au sein de la Banque. De l'avis des membres du personnel, recueilli lors de l'étude sur dossiers, la viabilité à long terme des projets est ressentie comme un élément crucial – mais on consacre peu d'efforts à son suivi et à son contrôle effectifs.

L'exemple à ne pas suivre est celui d'un projet ferroviaire cumulant les handicaps suivants : le montant du prêt, calculé en fonction de prévisions de trafic optimistes, est très élevé ; l'assise institutionnelle et financière manque de solidité, et le suivi est insuffisant, en dépit de l'importance du volume du prêt. La principale préoccupation a été de s'assurer que les marchés avaient bien été attribués selon les règles de la BEI. Depuis, le promoteur, l'emprunteur et le bénéficiaire des recettes sont devenus trois entités distinctes en raison du processus de restructuration engagé, conduisant à la séparation des infrastructures, du service marchandises et du service voyageurs. Huit ans après son instruction, le projet n'est pas achevé, et il est envisagé de le réexaminer afin de décider si la Banque devrait se désengager de cette opération ou non.

La mise en œuvre, à l'achèvement du projet et au cours de la phase d'exploitation, d'un suivi axé sur la performance permettrait de remédier à certaines des faiblesses mentionnées ci-dessus. La Commission européenne préconise le recours à ce type d'indicateurs pour mesurer la performance des projets relatifs aux réseaux transeuropéens, afin d'en améliorer l'efficacité et le suivi a posteriori. L'adoption d'indicateurs de ce type permettrait à la Banque d'harmoniser sa démarche avec les objectifs de la Commission européenne. Le contrat de financement mettrait l'emprunteur dans l'obligation de communiquer les valeurs de l'année de référence pour un petit nombre d'indicateurs de performance essentiels, afin de permettre la mesure des performances du projet.

#### **6.4 RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX PROBLÈMES SOULEVÉS À PROPOS DU CYCLE DU PROJET**

Cette synthèse reprend les différentes étapes du cycle du projet, en faisant référence au corps de l'analyse.

Sélection des projets : l'analyse approfondie a montré qu'en règle générale, notamment dans le cas des projets les plus anciens, la Banque était invitée à se joindre à un consortium pour le projet existant, comprenant une IFI et le promoteur ou encore à accepter un projet déjà bien avancé (section 5.). Cette formule prive la Banque de l'occasion d'apporter une valeur ajoutée au stade de la sélection des projets, et limite cette possibilité lors des étapes ultérieures du cycle du projet. Plus la participation de la Banque est tardive, plus ses possibilités d'apporter une valeur ajoutée sont limitées (point 3.1.2). Parallèlement à d'éventuelles démarches informelles, la Banque dispose bien d'une procédure permettant d'écarter les projets manifestement inadaptés, l'« avis préliminaire ». Toutefois, il est impossible de faire le lien entre les projets acceptés et d'autres qui ont été rejetés, mais qui répondaient aux mêmes besoins économiques. La procédure actuelle semble donc constituer essentiellement un filtre permettant d'éviter les projets qui sont clairement inadmissibles, plutôt qu'un moyen d'optimiser la pertinence des projets.

Il ressort de l'évaluation que les procédures en vigueur à la Banque empêchent les projets irrecevables de parvenir au stade de l'instruction et, dans cette mesure, l'ensemble des projets satisfont au critère de pertinence (point 4.2). Néanmoins, si la Banque souhaite augmenter la valeur ajoutée qu'elle apporte en améliorant la pertinence de ses projets, il faut qu'elle intensifie sa participation en amont de la définition du projet. Si la Banque accepte des projets déjà définis, elle doit avoir conscience que, ce faisant, elle renonce à en améliorer la pertinence.

Instruction des projets : il est possible d'améliorer et de développer les indicateurs de performances utilisés pendant la mise en œuvre, à l'achèvement et en aval (points 3.1.2, 3.2, 6.1).

La Banque a appliqué à l'ensemble des projets analysés en profondeur des procédures d'instruction cohérentes et parfaitement au point sur le plan technique (points 3.2 et 6.2). Néanmoins, cette analyse approfondie a mis en évidence trois points faibles. D'abord, en raison des difficultés recensées au point 3.2, les projections de la demande étaient trop optimistes dans 30 % des cas analysés, même si les projections de la Banque étaient généralement inférieures à celles du promoteur. Dans un nombre de cas à peu près équivalent, on constate l'erreur inverse. Ensuite, l'instruction identifiait les risques, mais elle ne les chiffrait pas, par exemple en ce qui concerne les effets d'une instabilité économique durable, ou encore l'exactitude des éléments de

calcul des coûts. Enfin, rien n'incitait à optimiser l'impact économique du projet (point 3.2). Pour deux des projets, une mise en œuvre échelonnée aurait été bénéfique. Dans l'un des cas, la Banque en avait manifestement conscience, mais la construction s'est faite malgré tout, sans modification importante de la conception initiale.

Approbation et décaissement : la Banque dispose de procédures bien au point, et il semble que les seuls problèmes importants aient été les retards dans la réalisation des conditions à remplir par les promoteurs sur le plan des documents à fournir. Ces retards s'expliquent en grande partie par leur manque d'expérience en matière de dossiers de prêt. On a constaté que les décaissements étaient conditionnés par l'attribution des marchés à l'issue de procédures acceptables, plutôt que par les besoins financiers du projet ou l'état d'avancement des travaux. Les services de la Banque ont vérifié l'utilisation des fonds avant de procéder à de nouveaux versements (point 6.1.3), mais les décaissements devançaient les besoins effectifs, dans le souci de faciliter la mise en œuvre, au lieu d'être le résultat direct de la réalisation des travaux.

Mise en œuvre et suivi : les promoteurs ont fait l'éloge de l'approche pragmatique de la Banque quant à la mise en œuvre des projets, et de l'aide apportée par son personnel pour résoudre les difficultés rencontrées dans le cadre du projet, par exemple pour la passation des marchés, ou dans les relations avec les autres bailleurs de fonds. Toutefois, il semble qu'au cours de cette phase, la Banque ait concentré son action sur le respect des conditions relatives à la passation des marchés et aux décaissements. En règle générale, le suivi des travaux s'appuyait sur les rapports transmis par l'unité d'exécution du projet, sans vérification de la situation réelle par les services de la Banque.

Achèvement et post-achèvement : à ce stade, un problème essentiel réside dans le rapport de fin de travaux (point 6.3), incomplet pour 40 % de l'ensemble des projets évalués (sur dossiers ou en profondeur), et complet dans 24 % des cas seulement. Alors qu'il s'agit d'un paramètre essentiel pour établir dans quelle mesure les projets atteignent leurs objectifs initiaux, l'estimation du TRE interne avait été calculée à l'issue des travaux dans 16 % des cas, lorsqu'un RFT complet était rédigé. Les RFT simplifiés ne le mentionnent pas, et les projets étudiés avaient généralement été achevés avant la mise en place, en 2001, de l'autoévaluation et de la fiche de notation des projets, qui impose le calcul ex post du TRE interne.

Sur le plan de l'environnement, les procédures et méthodes en usage à la Banque ont donné satisfaction. De même, l'ensemble des projets étaient conformes, ex-ante et ex-post, aux normes et directives de l'Union en vigueur à l'époque (3.4).

À l'exception d'un petit nombre de tronçons réalisés dans le cadre de deux projets de réfection de routes (3.1.2), la qualité des projets achevés a, là encore, donné toute satisfaction. Toutefois, à une exception près, il est à craindre que les ressources disponibles ne soient pas suffisantes pour maintenir les aménagements « en bon état », comme le prévoit le contrat de financement (3.3). Cela pourrait pénaliser gravement la viabilité à long terme des aménagements financés par la Banque. Il est décevant de constater que l'appui d'une unité d'exécution (3.5) reste nécessaire à la réalisation des projets renouvelés. Tandis que les promoteurs ont été jugés compétents pour ce qui est du choix des projets prioritaires et de leur mise au point, ainsi que pour l'entretien des routes une fois les travaux achevés, il semble que le manque de connaissances et de compétences qui demeure entre ces deux phases n'ait pas été comblé par l'assistance technique fournie à plusieurs reprises par les unités d'exécution de projets.

## 7. COLLABORATION ET COOPÉRATION AVEC D'AUTRES IFI ET LA COMMISSION EUROPÉENNE (PROGRAMME PHARE)

Parmi les dix projets évalués en profondeur, huit ont été financés en partenariat avec d'autres organismes de financement, principalement la Banque mondiale (BIRD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), et la Commission européenne, par le canal du programme PHARE. Ce partenariat a pris plusieurs formes :

Cofinancement : tous les partenaires du financement participent à la définition du projet et assurent conjointement la responsabilité du suivi et du contrôle.

Financement parallèle : les partenaires du financement définissent ensemble le projet, et chacun se charge de suivre et de contrôler certains sous-projets ou composantes spécifiques.

Subvention PHARE en faveur d'un projet : certaines activités de mise en œuvre relèvent du programme, mais le suivi et le contrôle sont assurés par les autres partenaires de financement.

Financement coordonné : le projet de l'un des partenaires est inclus dans la définition du projet d'un autre partenaire. Les partenaires de financement assument la responsabilité du suivi et du contrôle de certains sous-projets ou composantes spécifiques. Néanmoins, le partenaire qui finance le projet inclus dans un autre voit sa responsabilité limitée aux composantes qui figurent dans la description de son projet.

Par souci de simplification, le terme générique de « cofinancement » désigne ici l'ensemble de ces différentes formules. L'annexe III en précise les modalités projet par projet.

Dans sept cas sur huit, la Banque a été invitée à participer à des projets que la BERD ou la BIRD avaient déjà identifiés et en partie préparés ; toutefois, dans un cas, la Banque avait pris part à une commission de haut niveau afin de déterminer les priorités du secteur des transports dans le pays concerné. Une fois prise la décision de financer un projet, la Banque a participé activement à la mise au point d'une définition plus précise, dans le cadre de missions de pré-instruction et d'instruction.

Le cofinancement a présenté des avantages pour les deux parties. Pour la Banque, ces avantages étaient les suivants.

- La présence « sur le terrain » des organismes de cofinancement leur a permis de participer plus directement à la mise au point de la définition du projet et de proposer à la Banque des projets d'investissement réalisables.
- L'organisme à l'origine du cofinancement a généralement été en mesure d'utiliser des subventions pour financer une assistance technique préalable à l'instruction. Il s'agissait soit d'études de faisabilité réalisées par des consultants internationaux, soit de formation à l'utilisation et à l'application des outils analytiques standard servant à justifier les investissements routiers et hiérarchiser les priorités. Ces deux méthodes ont fourni à la Banque des informations précieuses sur lesquelles fonder son analyse.
- En outre, le partenaire de financement avait généralement identifié des sources d'aide non remboursable pour financer une assistance technique à l'appui de la programmation et du suivi de la réalisation concrète des projets.
- Dans quatre cas, PHARE a été en mesure de prendre part à un projet, ou d'augmenter sa participation pour remédier à une insuffisance de financement apparue au cours de la phase d'exécution, et permettre l'achèvement des travaux.

Tandis que pour les partenaires du co-financement :

- la Banque a formulé un deuxième avis sur la définition et l'instruction du projet, et a constitué une source supplémentaire de solutions pour résoudre les problèmes rencontrés au cours de la réalisation du projet ;
- grâce au montant substantiel du financement de la Banque, les plans de financement ont pu être bouclés sans qu'un seul organisme assume des engagements trop lourds.

Globalement, la coopération et la collaboration ont eu une incidence bénéfique sur les projets ; on constate néanmoins des différences, exposées ci-après, dans les relations avec les trois principaux partenaires de cofinancement.

## **7.1 PHARE**

Le programme PHARE a participé à six projets cofinancés, sous forme d'aide non remboursable versée aux États pour la mise en œuvre, dans le cas de cinq projets, et, dans deux cas, sous forme d'assistance technique ou d'études. Comme il a été noté plus haut, PHARE était disposé à s'associer tardivement au financement de projets, afin de permettre leur achèvement lorsque les fonds venaient à manquer en raison de dépassements de coûts, ce qui est l'un des aspects très positifs de cette relation de cofinancement. Les aspects moins positifs ont trait aux procédures PHARE, par exemple en matière d'approbation et de passation de marchés, qui ont demandé plus de temps que celles de la Banque, et expliquent peut-être en partie les retards constatés dans la mise en œuvre de deux des projets.

## **7.2 BIRD**

La BIRD a cofinancé deux des projets, dont l'un bénéficiait également d'un financement de la BERD. Dans les deux cas, il s'agissait d'un financement parallèle. La définition du projet était commune à toutes les institutions qui y participaient, et chacune assumait la responsabilité du suivi et du contrôle d'un certain nombre de sous-projets, en proportion de sa part dans le financement du projet. Outre le partage de la charge de travail, cette méthode permet à chacun des bailleurs de fonds de faire appliquer ses propres procédures de passation de marchés aux tronçons qu'il finance directement. Pour les deux projets en question, il ressort des dossiers et des entretiens avec les intéressés que la collaboration et la coopération ont été bénéfiques, même si, dans les deux cas, la BIRD était à l'origine des projets. L'un portait sur la modernisation et la restructuration d'un réseau ferroviaire, dont la Banque prenait en charge un élément spécifique à hauteur de 11 % du coût du projet. Bien qu'aux termes du contrat de prêt, la définition du projet de la Banque ait englobé les 89 % restants, la participation de la Banque à la réalisation des autres éléments du projet a été minime. Il semble donc qu'on ait eu affaire à un montage relativement artificiel.

## **7.3 BERD**

La Banque a cofinancé cinq projets avec la BERD, la Banque nordique d'investissement participant également à l'un d'entre eux. En outre, pour l'un des deux des projets évalués en profondeur et que la Banque a financés seule, des échanges de vues avec la BERD ont eu lieu, mais il n'a pas été possible de parvenir à un accord sur le calendrier et le contenu du projet. Au cours de la mise en œuvre des projets cofinancés, la collaboration a dans l'ensemble été bonne, mais on trouve trace de deux désaccords portant sur la programmation et la description d'un projet. Dans l'un des cas, la Banque estimait qu'elle ne pouvait pas financer certaines des composantes que la BERD souhaitait inclure dans le projet. Pour résoudre cette difficulté, le financement coordonné, dont le fonctionnement est expliqué ci-dessus, a été préféré au cofinancement simple ou au financement parallèle. Dans un troisième cas, on ne trouve pas trace d'un désaccord sur le caractère admissible des composantes du projet, mais celui-ci associait réfection de routes et construction d'une nouvelle autoroute. La Banque a choisi de ne financer que la composante de réhabilitation, en accord avec sa préférence pour ce type d'investissement plutôt que la construction. Pour sa part, la BERD était satisfaite de financer le nouveau tronçon autoroutier et d'en assurer la supervision. Toutefois, puisqu'on était dans le cadre d'un financement parallèle, le tronçon autoroutier apparaît malgré tout dans la définition du projet de la Banque et dans le RFT, bien que sa participation ait été minime. En définitive, le projet pris dans son ensemble était moins pertinent au regard des politiques de la BEI que les seules composantes auxquelles elle a réellement participé.

## **7.4 POSSIBILITES D'AMELIORATION**

Le cofinancement présente de nombreux avantages, mais il suscite également des difficultés qu'il faut s'attacher à résoudre. Celles-ci proviennent essentiellement de différences dans les politiques appliquées, les procédures de passation de marchés, etc., entre les organismes de financement. Le financement parallèle en offre une illustration. La Banque accepte que les questions de passation des marchés et d'environnement afférentes à une partie de son projet soient remises entre les mains

d'un autre bailleur de fonds, dont les procédures et les usages sont différents, et vice-versa. Cela suppose un certain degré de confiance et de souplesse de part et d'autre. Il faut que chacun accepte que certains des investissements mentionnés dans la définition du projet feront l'objet de marchés qui ne seront pas adjugés selon les procédures qu'il préconise.

Les difficultés liées à la participation de plusieurs IFI à un même projet ont été analysées, mais manifestement, ces institutions ont plus de points communs que de différences. Une meilleure coordination des procédures permettrait de résoudre certains des problèmes liés à la passation des marchés et à la nécessité d'organiser les contrats et de définir les projets selon des découpages artificiels. Il conviendrait que les IFI abordent ensemble ce sujet, sur lequel il ne faut pas faire l'impasse si la Banque souhaite que le cofinancement joue un rôle dans ses opérations à venir.

## **8. RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA GESTION DU CYCLE DU PROJET ET AUX STRATÉGIES ET POLITIQUES DE LA BANQUE**

La recommandation fondamentale consiste à optimiser les procédures actuelles de gestion du cycle des projets, en éliminant les points faibles constatés et en développant les points forts, afin d'obtenir :

- une meilleure efficacité de la gestion du cycle des projets de la Banque ;
- une meilleure performance des projets ;
- une plus grande satisfaction de l'ensemble des parties prenantes.

Pour consulter la liste des recommandations, on se reportera au résumé analytique.

Ces recommandations doivent être axées sur les priorités suivantes :

- définition claire d'objectifs de projets axés sur les résultats ;
- utilisation d'outils permettant d'optimiser le projet lors de son instruction ;
- emploi d'instruments plus efficaces pour améliorer la viabilité à long terme des projets ;
- application de méthodes de suivi plus efficaces.

## ANNEXE I - CRITÈRES D'ÉVALUATION

### Critères fondamentaux

La performance des projets est mesurée au moyen des critères d'évaluation définis par le Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (OCDE). Ceux-ci sont également utilisés par le Groupe de coopération en matière d'évaluation, qui rassemble les unités des banques multilatérales de développement chargées de l'évaluation. Ces critères, utilisés dans toutes les évaluations, sont les suivants: pertinence/efficacité, efficacité et viabilité à long terme.

- La pertinence est la mesure selon laquelle les objectifs d'un projet sont compatibles avec les attentes des bénéficiaires, les besoins du pays, les priorités globales et les politiques des partenaires.
- L'efficacité est la mesure selon laquelle les objectifs du projet ont été réalisés ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative, après prise en considération de toute modification du projet qui aurait été décidée après que le prêt a été approuvé.
- L'efficacité est la mesure selon laquelle les avantages/résultats correspondent aux ressources/apports engagés (fonds, expertise, temps, etc.).
- La viabilité à long terme désigne la probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet.

### Critères complémentaires

Les critères suivants sont utilisés en fonction de leur intérêt pour l'évaluation.

- 1. Développement institutionnel** – Mesure selon laquelle un projet renforce ou affaiblit l'aptitude d'un pays ou d'une région à utiliser de manière plus efficace, équitable et durable son capital humain ainsi que ses ressources financières et naturelles, entre autres par le biais:  
a) d'une amélioration de la définition, de la stabilité, de la transparence, de la mise en œuvre et de la prévisibilité des dispositions institutionnelles et/ou b) d'une mise en harmonie plus poussée de la mission et de la capacité d'une organisation avec son mandat, qui découle de ces dispositions institutionnelles. Ces impacts peuvent inclure les effets, intentionnels ou non, d'un projet.
- 2. Autres impacts** – Ce critère peut couvrir d'autres points présentant un intérêt particulier, parmi lesquels:
  - a. Réduction de la pauvreté – mesure dans laquelle un projet atteint son objectif de réduction de la pauvreté, tout effet imprévu devant aussi être pris en considération;
  - b. Impact sur le processus de transition;
  - c. Impact environnemental;
  - d. Autres impacts.
- 3. Performance de l'emprunteur** – Caractère approprié du rôle et des responsabilités assumés par l'emprunteur durant toutes les phases du projet. Il s'agit essentiellement des mesures effectivement prises par l'emprunteur pour assurer la viabilité à long terme du projet, spécialement – et dès l'identification du projet – en encourageant, au-delà de ses efforts propres, la participation des parties prenantes au projet.

- 4. Performance de la BEI** - Qualité des services fournis par la BEI durant toutes les phases du projet. Les points essentiels sont le rôle joué par la BEI pour assurer au départ la qualité du projet, l'efficacité des arrangements pris pour garantir que la réalisation du projet et son exploitation future seront satisfaisantes. La valeur ajoutée apportée par la BEI. C'est la mesure dans laquelle le financement de la BEI induit des avantages qui ne pourraient être obtenus sans son intervention.

**ANNEXE II – PRÉSENTATION DES PERFORMANCES PROJET PAR PROJET**

Projet	Pertinence	Efficacité	Efficience	Viabilité à long terme	Impact sur le développement institutionnel	Note
Projet A – Routes	Bonne : par rapport aux politiques nationales communautaires.	Insatisfaisante : longueur de routes remises en état très inférieure aux objectifs.	Mauvaise : dépassements de coûts importants et trafic très inférieur aux prévisions.	Satisfaisante : les routes sont en bon état, mais le budget de maintenance est actuellement insuffisant.	Mauvais : recours continu à une unité d'exécution du projet. Changements fréquents au sein de la direction du promoteur, pour des motifs politiques.	Insatisfaisant
Projet B – Routes	Bonne : par rapport aux politiques nationales communautaires.	Satisfaisante : les objectifs matériels ont été réalisés dans les délais et le budget impartis, mais les objectifs relatifs au transit à la frontière n'ont pas été atteints.	Mauvaise : trafic très inférieur aux prévisions, et les gains de temps escomptés au passage de la frontière ne se sont pas concrétisés.	Insatisfaisante : les routes et l'ensemble des installations sont en excellent état, mais le budget de maintenance est actuellement insuffisant, et les installations de maintenance surdimensionnées induisent un coût fixe élevé.	Insatisfaisant : les procédures de passage en douane n'ont pas suivi le développement des installations.	Insatisfaisant
Projet C – Routes	Bonne : par rapport aux politiques nationales communautaires – bien que le projet définitif ne correspond pas à la définition retenue lors de l'instruction	Satisfaisante : malgré des retards importants, les objectifs initiaux ont été dépassés. Les montants économisés sur les coûts grâce à l'appel à concurrence internationale ont été affectés à des travaux d'amélioration routière tout aussi utiles.	Bonne : les prévisions actuelles de trafic sont à peu près conformes aux projections, et la portée du projet a été étendue sans dépasser du budget initial.	Insatisfaisante : les routes sont en relativement bon état, compte tenu du temps écoulé depuis leur réflexion, mais il existe un risque non négligeable en raison du manque de ressources financières affectées à la maintenance.	Satisfaisant : la mise en œuvre du projet n'a pas nécessité d'assistance technique.	Satisfaisant



Projet D – Routes	Bonne : par rapport aux politiques nationales, et surtout aux politiques communautaires.	Satisfaisante : le projet a été intégralement réalisé dans les délais, mais avec quelques dépassements de coûts libellés en devises fortes.	Bonne : la progression du trafic est conforme aux prévisions, et le trafic de marchandises est plus important que prévu.	Satisfaisante : les routes sont en bon état, mais le budget de maintenance est actuellement insuffisant.	Satisfaisant : l'UEP apporte encore un appui aux nouveaux travaux, mais l'administration des routes a développé ses aptitudes, tant sur le plan de la gestion que sur le plan technique.	Satisfaisant.
Projet E – Routes	Satisfaisante : la description technique initiale aurait obtenu une meilleure note.	Insatisfaisante : gros retards dans la mise en œuvre, importants dépassements de coûts et réalisation partielle de la description technique initiale.	Mauvaise : le trafic n'a pas progressé à hauteur des projections, et il a même diminué sur certains tronçons. Cet échec, ajouté à des dépassements de coûts sous-évalués (les chiffres ne tiennent pas compte du non respect du cahier des charges), compromet gravement l'intérêt économique du projet.	Mauvaise : certains tronçons de route ont déjà nécessité des travaux de réfection importants, et d'autres se détériorent rapidement. Le budget de maintenance disponible ne sera pas suffisant.	Insatisfaisant : le projet a favorisé le développement institutionnel au sein de l'administration des routes, mais ce n'est pas terminé, et la dépendance à l'égard de l'UEP se poursuit.	Mauvais
Projet F – Routes	Bonne : par rapport aux objectifs de la politique de l'Union, et surtout par rapport aux objectifs nationaux.	Bonne : retards insignifiants ; affectation des montants économisés au financement de travaux supplémentaires.	Bonne : le trafic est conforme aux prévisions, et les travaux complémentaires réalisés augmentent l'intérêt économique du projet.	Satisfaisante : l'état des ouvrages reste bon, mais les moyens affectés à la maintenance risquent d'être insuffisants à l'avenir.	Satisfaisant : amélioration des capacités, tant sur le plan technique que sur celui de la gestion.	Bon

Projet G – Chemins de fer	Satisfaisante : la pertinence actuelle du projet est faible, et il n'était pas initialement pertinent en tant que projet de transports. Toutefois, il répondait initialement à des objectifs de politique générale.	Bonne : L'ensemble des objectifs ont été réalisés.	Bonne : bien que le nombre de voyageurs soit très inférieur aux prévisions, cet écart est compensé par les recettes du trafic marchandises, plus élevées que prévu. La ligne est financièrement rentable.	Bonne : le budget est tout à fait adapté ; les procédures et les compétences sont à la hauteur.	Bon : le promoteur est maintenant parfaitement compétent pour assurer lui-même la gestion de ses projets de développement.	Bon
Projet H – Chemins de fer (NB : cette évaluation ne concerne que les éléments financés par la BEI dans le cadre d'un programme beaucoup plus vaste)	Bonne : première étape de reconstruction indispensable. La validité des éléments financés par la BEI dans le cadre d'un programme beaucoup plus vaste de la BIRD était particulièrement bonne.	Satisfaisante : la BEI a accepté une modification de la description technique en cours d'exécution afin de mieux prendre en compte l'évolution ultérieure des besoins. Les fonds dégagés ont été affectés à des aménagements complémentaires d'une grande pertinence. Quelques retards.	Insatisfaisante : L'aménagement initial prévu était surdimensionné, même une fois revu à la baisse. Toutefois, les investissements complémentaires réalisés ont été rentables.	Satisfaisante : les premiers aménagements, qui ont été privatisés, sont en bon état, bien que les sociétés présentent des faiblesses sur le plan financier. Les investissements réalisés depuis sont viables à long terme.	Satisfaisant : l'investissement initial a permis la mise en place d'ateliers de préparation de la privatisation qui ont été relativement utiles. Les investissements complémentaires concernent une entreprise autonome financièrement viable, mais qui n'a pas encore été privatisée.	Satisfaisant (Cette appréciation concerne les éléments auxquels la BEI apportait son concours. Le niveau actuel du trafic et le déficit financier de la société de chemins de fer laissent à penser que l'ensemble du projet obtiendrait une note très inférieure).

Projet I – Aéroports	Bonne : par rapport aux politiques tant nationales que communautaires.	Satisfaisante : les travaux ont été achevés, mais avec quelques retards et dépassements de coûts.	Mauvaise : on constate des dépassements de coût et une dimension trop ambitieuse, auxquels s'ajoute un nombre de passagers inférieur aux prévisions.	Insatisfaisante : les aménagements ont été correctement entretenus jusqu'à présent. Toutefois, le niveau élevé des coûts fixes et la sous utilisation pourront constituer un risque à l'avenir.	Bon : développement satisfaisant des capacités de gestion et de la structure de l'entreprise, accompagné d'une participation croissante du secteur privé.	Satisfaisant
Projet J – Aéroports	Bonne : le projet était essentiel pour le réseau aéroportuaire du pays	Satisfaisante : le projet a été mené à terme dans son intégralité, dans le budget imparti, mais avec quelque retard.	Bonne : l'intérêt économique est très supérieur aux prévisions, en raison de l'augmentation du nombre de passagers.	Satisfaisante : la viabilité à long terme est assurée, sur le plan technique comme sur celui de la gestion, mais il existe un risque financier en raison des difficultés de trésorerie d'un gros débiteur.	Bon : l'assistance technique a été très efficace.	Bon

**ANNEXE III – COFINANCEMENT**

Annexe III, Page 1/1

	Projet A	Projet B	Projet C	Projet D	Projet E	Projet F	Projet G	Projet H	Projet I	Projet J
Cofinancement ?	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI
Coût du projet (Millions d'EUR)	96,9	330,0	110,0	58,5	270,0	17,0	32,2	177,0	24,7	14,8
BEI	20,0	165,0	50,0	20,0	65,0	10,0	16,0	20,0	10,0	10,0
BERD	35,0	-	-	16,5	65,0	15,0 <sup>7</sup>	-	-	7,4	-
BIRD	-	-	-	-	43,0/95,0 <sup>8</sup>	-	-	120,0	-	-
AUTRES	-	-	-	5,3	-	-	-	-	-	-
SUBV. PHARE	1,0	-	4,3	2,6	21,0	-	-	-	2,5	OUI
Type de cofinancement*	Parallèle	s.o.	Subvention	Parallèle	Parallèle	Coordonné	s.o.	Parallèle	Cofinancement	Subvention

\* Cofinancement Même définition du projet pour tous les bailleurs de fonds, qui assument conjointement la responsabilité du suivi et du contrôle.

Parallèle Même définition du projet pour tous les bailleurs de fonds, mais chacun d'entre eux assume la responsabilité du suivi et du contrôle de composantes ou sous-projets spécifiques du projet.

Subvention Accordée par PHARE, lequel participe à certaines activités, mais la responsabilité du suivi et du contrôle reste aux mains des autres bailleurs de fonds.

<sup>7</sup> Dans le cadre d'un financement coordonné, la BERD a octroyé un prêt de 15 millions d'ECU à un projet parallèle.

<sup>8</sup> Le prêt octroyé par la BIRD au projet, qui se monte à 43 millions d'ECU, faisait partie d'un prêt plus important de 95 millions d'ECU consenti à l'emprunteur.

Coordonné

Le projet de l'un des bailleurs de fonds est inclus dans la définition du projet d'un autre partenaire, et chacun d'entre eux assume la responsabilité du suivi et du contrôle de composantes ou sous-projets spécifiques du projet. Toutefois, le partenaire qui finance le projet inclus dans un autre voit sa responsabilité limitée aux composantes qui figurent dans la description de son projet.

## 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 à 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 à 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 à 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).
8. Évaluation des opérations sur capitaux à risques financées par la BEI dans quatre pays ACP 1989-1999 (2001 - disponible en français, anglais et allemand).
9. Financement par la BEI de projets relevant de secteur de l'énergie dans l'UE et dans les PECO (2001 - disponible en français, anglais et allemand).
10. Examen de la pratique de l'attestation globale pour les prêts globaux en faveur des PME (2002 - disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
11. Financement par la BEI de projets relevant du secteur de la gestion des déchets solides (2002 - disponible en anglais (version originale) français, et allemand).

12. Évaluation de l'impact des financements de la BEI sur le développement régional en Grèce (2003 – disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
13. Évaluation de projets réalisés dans le secteur des transports en Europe centrale et orientale (2003 – disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
14. Projets d'aménagement urbain financés par la BEI à l'intérieur de l'UE (2003 – disponible en anglais (version originale) français, et allemand).
15. Évaluation des projets financés par la BEI au titre des mandats en Asie et en Amérique latine (ALA) (2004 – disponible en anglais (version originale) français, et espagnol).

Ces rapports peuvent être obtenus via:

Le site web de la BEI: <http://www.eib.org/publications/eval/>

e-mail: [EValuation@eib.org](mailto:EValuation@eib.org)