

Rapport d'évaluation

Evaluation des opérations (EV)

Projets d'aménagement urbain
financés par la BEI
à l'intérieur de l'UE



Rapport d'évaluation

Projets d'aménagement urbain financés par la BEI

Établi par

Evaluation des opérations de la BEI :

Juan Alario
Cees Post
Patricia Castellarnau

Consultants externes :

Rapport de synthèse

Peter Burgess (Arup)
Ulrich Pfeiffer (empirica)
Harald Simons (empirica)

Évaluations individuelles

Thomas Abraham (empirica)
Peter Burgess (Arup)
Sam Higginson (Arup)
Federico Marsili (Arup)
Daniela Percoco (Nomisma)
Harald Simons (empirica)
Marco Spinedi (Nomisma)
Gualtiero Tamburini (Nomisma)

Langue du document original - Anglais

Juillet 2003

* * *

NOTE

La BEI a une 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

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	1
1 INTRODUCTION	7
1.1 METHODOLOGIE DE L'EVALUATION	7
1.2 TENDANCES EN MATIERE D'AMENAGEMENT URBAIN A L'INTERIEUR DE L'UE DANS LES ANNEES 90	8
1.3 VUE D'ENSEMBLE DU PORTEFEUILLE DE PRETS EN FAVEUR DE L'AMENAGEMENT URBAIN	10
2 OBJECTIFS	11
2.1 OBJECTIFS FONDAMENTAUX ET OBJECTIFS SPECIFIQUES	11
2.2 INTEGRATION A UN PLAN D'AMENAGEMENT URBAIN	16
2.3 CONTRIBUTION DES PROJETS A LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE "DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE"	17
3 PERFORMANCE DES PROJETS	18
3.1 PERFORMANCE AU NIVEAU DE L'EXECUTION	18
3.1.1 ENVERGURE DU PROJET ET RETARDS	18
3.1.2 DEPASSEMENTS DE COUTS	19
3.1.3 SUIVI DES PERFORMANCES PAR LE PROMOTEUR	19
3.2 RESULTATS OPERATIONNELS	21
3.2.1 PROJETS DE TRANSPORT URBAIN	21
3.2.2 PROJETS URBANISTIQUES	27
4 PERFORMANCE DE LA BEI	30
4.1 LE CYCLE DU PROJET	30
4.2 VALEUR AJOUTEE	32
ANNEXE	34

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente évaluation traite du portefeuille de projets d'aménagement urbain financés par la Banque européenne d'investissement (BEI) au cours de la période 1988-2001. Cette évaluation, réalisée en 2002, examine les activités de la Banque à l'intérieur de l'Union européenne. Elle repose sur les bases suivantes :

- Des analyses approfondies, assorties de visites sur place, de 21 projets d'aménagement urbain, effectuées par des équipes de consultants externes (Arup, Empirica et Nomisma).
- L'étude sur dossier de 26 autres projets, réalisée par le département « Évaluation des opérations » (EV), afin que les projets évalués soient davantage représentatifs du portefeuille de projets d'aménagement urbain.

Avant 1988, la BEI ne finançait que les composantes des projets d'aménagement urbain relatives aux infrastructures dans les régions de l'UE les moins développées. En 1988 les critères d'éligibilité de la Banque ont été élargis pour autoriser le financement de ce type d'investissement dans toute l'Union européenne. À partir de 1997, la BEI a aussi financé des investissements dans le secteur du logement lorsque ceux-ci étaient intégrés à des programmes d'aménagement et de rénovation urbaine clairement définis.

Au cours de la période 1988-2001, le total des financements de projets d'aménagement urbain à l'intérieur de l'UE s'est élevé à 29,5 milliards d'EUR (10 % du total des prêts de la BEI). La plus grande part de ces concours a revêtu la forme de prêts individuels (22,5 milliards d'EUR), le reste étant distribué sous la forme d'affectations sur des prêts globaux (7 milliards d'EUR). Dans la seconde moitié des années 90, les prêts à ce secteur ont augmenté, atteignant 2,5 milliards d'EUR en moyenne annuelle. La très grande majorité des projets financés avaient été développés par des autorités publiques. Toutefois, la participation du secteur privé, notamment dans le cadre de partenariats public/privé (PPP), est en augmentation et l'évaluation comprend un certain nombre de projets de ce type. La présente évaluation se circonscrit aux projets réalisés à l'intérieur de l'UE, car la Banque n'a jusqu'ici financé qu'un faible nombre de projets d'aménagement urbain hors de l'UE.

Au cours de la période examinée, 67 % des concours de la Banque sous forme de prêts individuels pour l'aménagement urbain à l'intérieur de l'UE ont été affectés aux *transports urbains* (15 milliards d'EUR) pour financer 100 projets ou programmes. Sur ce total, les projets de métro et de liaisons ferroviaires urbaines ont absorbé 10 milliards d'EUR (65 %), les projets de voirie urbaine 2,5 milliards d'EUR (17 %), le reste se répartissant entre des projets de tramway et d'autobus et des projets mixtes. L'Espagne (3,7 milliards d'EUR) et le Portugal (2,6 milliards d'EUR) ont absorbé la plus grande part de ces prêts, suivis par le Royaume-Uni, la France et l'Italie.

Dans la présente évaluation, les projets d'aménagement urbain qui ne concernent pas les transports urbains sont désignés par l'expression « projets urbanistiques ». Il s'agit souvent de projets hétérogènes et complexes. Les prêts de la Banque à caractère *urbanistique* à l'intérieur de l'UE ont démarré plus tardivement que les prêts pour les transports urbains. Au cours de la période considérée, 82 projets ou programmes ont été financés par des prêts individuels (7,4 milliards d'EUR). La Banque a prêté 3,1 milliards d'EUR (42 %) pour financer de grands projets de restructuration urbaine, tels que la réhabilitation de terrains et la construction de réseaux d'égouts, alors que 3 milliards

d'EUR (40 %) ont été consacrés au financement d'autres formes d'action urbanistique, comme la rénovation de centres historiques ou de bâtiments culturels ou historiques. Jusqu'ici, les projets de construction de logements sociaux ne représentent qu'une petite fraction des prêts de la Banque. En ce qui concerne la répartition géographique des projets, l'Italie vient en tête avec 2,9 milliards d'EUR (39 %), suivie par l'Allemagne, 1,2 milliard d'EUR (16 %) et par l'Espagne, avec 10 % du total.

Performance des projets

Dans la grande majorité des cas, la qualité d'*exécution* des projets évalués apparaît bonne, notamment dans le secteur des transports. Des retards et des dépassements de coûts ont été observés dans quelques cas, mais en général les travaux ont été exécutés conformément au calendrier et au budget initial. La plupart des projets évalués avaient été développés par le secteur public, mais il n'a pas été observé de différences significatives entre les projets mis au point par des promoteurs publics et des promoteurs privés. Seuls quatre des 47 projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie ou d'une étude sur dossier ont révélé des dépassements de coûts de plus de 20 %.

Dans la plupart des cas, la Banque n'a pas étudié d'alternatives aux projets présentés. Pour quatre des 21 projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie, il existait des solutions moins coûteuses qui n'ont pas été envisagées, ce qui peut avoir conduit à retenir une solution « de prestige », à alourdir inutilement la conception du projet ou à surestimer les capacités requises. En outre, certains volets, intégrés à de grands projets urbanistiques, ont subi d'importants retards dus à des complications administratives, juridiques, institutionnelles ou politiques.

L'évaluation de la performance des projets dans la présente évaluation repose sur les *critères d'évaluation* habituels : *pertinence/efficacité, efficience et viabilité à long terme*¹. En outre, des critères complémentaires présentés en annexe, le plus pertinent pour cette évaluation est celui relatif à la contribution de la BEI.

Il a été constaté que l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des projets d'aménagement urbain était rendue plus difficile par le fait que les objectifs initiaux énoncés au stade de l'instruction étaient souvent très généraux et qu'il était rarement établi de lien clair entre les intrants, les résultats et les objectifs. Cela était particulièrement vrai pour les projets urbanistiques. Face à cette situation, les évaluateurs ont formulé sept objectifs-clés pour leur permettre de mesurer la pertinence et l'efficacité des projets :

- Promouvoir le développement économique,
- Améliorer le fonctionnement (capacité et fiabilité) des transports publics urbains,
- Améliorer l'apparence physique et/ou l'image de la ville,
- Améliorer l'environnement,
- Préserver le patrimoine européen,
- Renforcer la "compacité" de la ville,
- Préserver la cohésion sociale.

Chacun de ces objectifs a été ensuite subdivisé en objectifs plus spécifiques. En raison du peu d'informations disponibles ex-post, en particulier pour les projets urbanistiques, il a été difficile de savoir si les objectifs initiaux avaient été atteints. En général, le suivi par les promoteurs de la réalisation des objectifs initiaux était relativement faible. Néanmoins, à une seule exception près (un programme comprenant de nombreux projets distincts

•

¹ Pour les définitions des critères d'évaluation, voir l'annexe du présent rapport.

réalisés par des promoteurs différents), les données disponibles ont été suffisantes pour évaluer les résultats des projets.

Les évaluateurs ont conclu que tous les projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie étaient *pertinents et efficaces* du point de vue de la réalisation des objectifs initiaux ou des objectifs reformulés. Pour les projets de transport urbain, trois objectifs spécifiques ont été analysés : le trafic réel comparé aux prévisions initiales ; les changements dans la répartition modale et les effets sur les habitudes de déplacement ; et les résultats financiers. Les projets urbanistiques ont été évalués sur la base des objectifs reformulés.

L'efficacité des projets, retenue comme critère essentiel dans cette évaluation, a été mesurée par le taux de rentabilité économique (TRE) ex-post. L'estimation du TRE des projets d'aménagement urbain est une tâche complexe du fait que certains des résultats importants attendus ne peuvent s'exprimer en termes monétaires, notamment dans le cas des projets urbanistiques. Pour les transports urbains, le TRE ex-post était plus élevé qu'initialement prévu pour sept des 11 projets, et inférieur ou incertain pour les autres, mais restait dans tous les cas supérieur à 5 %, ce qui est le seuil normal pour les projets réalisés à l'intérieur de l'UE. Le TRE ex-post n'a pu être calculé que pour six des 10 projets urbanistiques ayant fait l'objet d'une analyse approfondie et ne s'est révélé inacceptablement faible (négatif) que dans un seul cas. Dans trois autres cas, l'efficacité du projet a été jugée bonne, sur la base d'évaluations qualitatives, alors qu'un programme a été jugé trop hétérogène pour être évalué, du fait qu'il comprenait de nombreux projets distincts exécutés par des promoteurs différents.

Tous les projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie ont été jugés viables à long terme. Les critères retenus pour apprécier la viabilité à long terme étaient la qualité technique, l'engagement du gouvernement, le soutien socio-politique, la viabilité économique, financière et environnementale et l'efficacité de la gestion.

En résumé, la note globale regroupant les quatre critères d'évaluation était bonne pour 19 des 21 projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie. Sur les deux projets restants, l'un était trop hétérogène pour pouvoir être évalué et l'autre a été noté mauvais. Ce dernier résultat avait été annoncé dès le stade de l'instruction, mais le financement du projet avait néanmoins été approuvé. Les projets analysés sur dossier n'ont pas été notés en raison de la faiblesse de l'information disponibles sur leurs résultats. Cependant, il n'a pas été observé de problèmes importants qui auraient pu conduire à des résultats insatisfaisants, excepté dans quatre cas sur 26.

Pour la plupart des projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie, la qualité de l'analyse ex-ante des recettes était bonne, mais les prévisions de recettes n'étaient pas un élément crucial pour le succès de projets développés par le secteur public. C'est par contre un point important pour les projets auxquels participe le secteur privé. Pour cinq des 10 projets s'appuyant sur un partenariat public/privé qui ont fait l'objet d'une étude sur dossier ou d'une évaluation approfondie, les recettes étaient gravement compromises ou sensiblement inférieures aux prévisions initiales. Des prévisions de trafic très optimistes, le refus des péages (ou de leur augmentation) et les mouvements conjoncturels du marché de l'immobilier étaient à l'origine de la plupart des problèmes. Pour la majeure partie des cas, les pouvoirs publics avaient dû intervenir pour sauver le projet et dans certains cas, les acteurs privés participant au projet avaient fait faillite. Après l'intervention du secteur public, qui s'était traduite par une redistribution des risques, quatre des cinq projets en question ont fini par obtenir de bons résultats.

La plupart des opérations étudiées étaient parmi les premières faisant appel au PPP en Europe, et les milieux bancaires ont réalisé des études de cas sur plusieurs d'entre elles afin de comprendre plus précisément les problèmes en cause. L'analyse des structures de partenariat public/privé n'est toutefois pas l'objet principal de la présente évaluation.

Contribution de la BEI

La mission de la Banque est de réagir aux besoins des emprunteurs et non de lancer ou de formuler elle-même des projets. Comme ces besoins sont variés, l'ensemble des 21 projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie donne un bon aperçu de la Banque et de ses activités – il est clair que la BEI sait s'adapter avec souplesse aux besoins des emprunteurs. Les principales difficultés tiennent à l'absence d'une hiérarchie entre les objectifs de l'Union européenne et les objectifs des autorités nationales, les objectifs de la BEI découlant des précédents et les objectifs détaillés des projets, sur la base desquels les projets sont sélectionnés et évalués .

L'analyse des projets à l'instruction a été en général appropriée. Les performances globales des projets démontrent la grande efficacité de l'approche adoptée. Cependant, les alternatives au projet ont rarement été examinées et les prévisions de recettes n'ont pas toujours fait l'objet d'une étude approfondie. Pour nombre des projets évalués qui faisaient appel à un partenariat public/privé, la Banque n'avait pas complètement analysé la répartition des risques et les mesures propres à les atténuer, notamment dans les cas où la Banque ne prenait pas de risque projet.

Lorsqu'on compare la gestion du cycle des projet pour les projets individuels d'aménagement urbain et pour les programmes faisant appel à différents promoteurs, il apparaît que, dans le second cas, la Banque rencontre des difficultés pour intervenir de manière significative aux différents stades du projet, de la planification au suivi. Il est en conséquence recommandé que la Banque mette au point une méthode spécifique pour les financements de programmes. Il est suggéré en ce cas que l'emprunteur ait un rôle réel de coordination dans le déroulement du projet.

La valeur ajoutée financière apportée par la Banque, bien qu'évidemment suffisante pour qu'elle participe au financement des projets, a été variable, mais n'a été importante que dans un nombre limité de cas. Il s'agissait le plus souvent de partenariats public/privé, dans lesquels la Banque avait manifestement un rôle à jouer. Elle pouvait à la fois fournir un financement à des conditions compétitives et faciliter les cofinancements avec des banques commerciales. Lorsque l'autorité publique chargée du projet avait des problèmes de réputation ou un accès relativement difficile à des sources de financement, ce qui semble avoir été le cas pour au moins un projet, certains éléments tendent à montrer que la Banque a joué un rôle positif dans la réalisation du projet. Eu égard à la compétence des promoteurs en matière d'aménagement urbain, la Banque s'est limitée à une analyse des aspects techniques, ne fournissant qu'une valeur ajoutée technique très limitée.

Recommandations

Sur la base des constatations qui précèdent, les mesures suivantes sont recommandées :

Recommandations	Acceptation ou rejet d'OP et PJ	Observations d'OP et PJ ou motifs du rejet
<p>1. La Banque devrait systématiser les objectifs de sa politique en matière d'aménagement urbain dans un document de stratégie, établissant un lien entre les objectifs de l'UE, les objectifs nationaux, les objectifs de la Banque découlant des précédents et les objectifs spécifiques des projets, et fournissant des orientations pour l'identification et l'évaluation des projets (chapitre 2 et section 4.1.1).</p>	Accepté	<p>Il existe déjà un document sur les conditions d'éligibilité qui constitue un instrument de contrôle efficace pour l'acceptation ou le refus des projets. Le document de stratégie proposé devrait aider la Banque à financer des projets pertinents en appelant l'attention de son personnel et des promoteurs sur des points essentiels. Cependant, de nombreux autres critères importants, comme l'assise financière de l'emprunteur ou le cadre institutionnel du promoteur, doivent aussi être pris en considération pour déterminer les projets à instruire.</p>
<p>2. Il conviendrait de mettre au point une approche commune pour l'instruction des projets d'aménagement urbain afin de faciliter la comparaison des résultats dans des circonstances voisines (4.1.1).</p>	Accepté	<p>Cette approche commune devrait prendre la forme d'un ensemble de lignes directrices suffisamment souples pour permettre à l'équipe chargée de l'instruction d'adapter ses méthodes au projet à l'examen. Dans ce contexte, il a été proposé d'établir un document méthodologique pour l'instruction des projets.</p>
<p>3. La Banque devrait élaborer des règles particulières pour le financement des programmes d'aménagement urbain constitués de projets devant être exécutés par des promoteurs différents. Lorsque la Banque regroupe des projets dans le cadre d'un prêt unique, l'intermédiaire devrait avoir un rôle réel de coordination dans le déroulement du projet (section 4.1.1).</p>	Accepté	<p>Recommandation pertinente, notamment lorsque c'est une collectivité locale qui assume le rôle de coordinateur et que le projet repose sur un plan d'aménagement approuvé.</p>
<p>4. En principe, lorsqu'il existe une alternative claire et viable au projet, la Banque devrait réexaminer et analyser le processus de sélection ayant amené au choix définitif d'une option (section 3.2.2).</p>	Accepté	<p>L'analyse de la Banque doit prendre en compte l'ensemble des facteurs ayant une incidence sur le choix des options pour l'opération considérée et, le cas échéant, comparer les diverses solutions envisageables ; toutefois, à l'intérieur de l'UE, l'analyse des options se fait souvent au stade des études de faisabilité, avant l'engagement de la Banque dans l'opération.</p>

<p>5. Pour les projets d'aménagement urbain faisant appel à des partenariats public/privé, la Banque devrait améliorer son évaluation des prévisions de recettes et de la répartition des risques et des mesures d'atténuation (section 3.2.1).</p>	Accepté	Aujourd'hui, l'évaluation d'un projet par la Banque se déroule normalement en deux phases pour tenir compte du fait que la répartition des risques initialement prévue dans les documents d'appel d'offres est souvent modifiée à la suite des processus concurrentiels inhérents aux PPP. Il conviendrait d'affiner encore l'évaluation pour tenir compte des risques, y compris ceux qui concernent les recettes, et des mesures d'atténuation à prévoir.
---	---------	---

1 INTRODUCTION

1.1 Méthodologie de l'évaluation

Le présent rapport expose les conclusions et recommandations formulées à l'issue d'une évaluation du portefeuille de projets d'aménagement urbain financés par la Banque européenne d'investissement (BEI) au cours de la période 1988-2001. Cette évaluation a été réalisée en 2002 sur les bases suivantes :

- l'analyse approfondie, assortie de visites sur place, de 21 projets d'aménagement urbain, effectuée par des équipes de consultants externes (Arup, Empirica et Nomisma) ;
- l'étude sur dossier de 26 autres projets, réalisée par le département « Évaluation des opérations » (EV) afin d'améliorer la représentativité des projets évalués².

Les 21 projets retenus pour une analyse approfondie couvrent tout l'éventail des 182 projets d'aménagement urbain financés par la Banque à l'intérieur de l'UE au cours de la période. Ils comprennent une large gamme de projets de transport, ainsi que des projets de rénovation de centres-villes. Ces derniers, de nature souvent complexe et hétérogène, sont désignés par l'expression "projets urbanistiques" dans la présente évaluation. Les projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie, ainsi que les 26 projets étudiés sur dossier, portent à 26 % environ la proportion du portefeuille couverte par l'évaluation.

Pour le choix des projets devant faire l'objet d'une visite sur le terrain, l'objectif était de faire en sorte que chacune des différentes catégories soit représentée, avec une répartition géographique adéquate, et de couvrir aussi bien des opérations de grande ampleur que des aménagements de petite dimension. De ce fait, les catégories dans lesquelles la BEI est relativement peu intervenue se trouvent surreprésentées. Quand le nombre de projets dans une catégorie était suffisant, les projets ont été sélectionnés de manière aléatoire. La plupart des projets analysés de manière approfondie avaient été développés par des promoteurs publics, mais trois étaient dus à l'initiative privée. La dimension des projets variait de 11 millions à 2 milliards d'EUR.

Certains prêts étaient destinés à financer des groupes de projets (de deux à plusieurs centaines), exécutés par des promoteurs différents, comprenant parfois un large éventail d'opérations, réparties éventuellement sur plusieurs régions. D'autres prêts servaient à financer non un projet complet, mais seulement une partie d'un projet plus important. Néanmoins, la majorité des prêts ont été affectés à un seul projet, réalisé dans une seule région et par un promoteur unique.

L'objectif général de l'évaluation était de déterminer la qualité, l'efficacité et la pertinence des opérations de la BEI dans le secteur de l'aménagement urbain, ainsi que les stratégies, politiques et procédures adoptées. Une attention particulière a été apportée aux partenariats public-privé, aux projets exposés aux fluctuations du marché immobilier et aux projets susceptibles de dégager des recettes financières appréciables, ces types de projets étant appelés à prendre de l'importance dans l'avenir.

● _____
² Les études sur dossier ont également porté sur un petit nombre de projets non encore achevés, ceci dans le but de recueillir des informations sur les formes les plus récentes de financement de l'aménagement urbain, en particulier les prêts-programmes.

Pour préparer l'évaluation, toutes les informations internes pertinentes réunies par la Banque et les promoteurs au sujet des projets examinés ont été communiquées aux consultants externes. Lorsque cela était possible, les consultants ont estimé les taux de rentabilité économique et financière, en se fondant soit sur la demande du marché soit sur une estimation des avantages mesurables pour les usagers, par exemple les gains de temps. Les projets de transport concernent une fonction urbaine bien définie et peuvent être analysés au moyen de méthodes éprouvées. En revanche, la complexité des projets urbanistiques impose la mise au point d'un cadre d'instruction ex-ante et d'évaluation ex-post permettant d'obtenir, dans la mesure du possible, des résultats comparables aux différents stades. Dans la plupart des opérations ne concernant pas le transport, les effets externes ou différents types d'effets sur l'image de la ville étaient dominants et constituaient parfois les seules sources d'avantages. Plusieurs projets portaient sur des biens collectifs (restauration de bâtiments publics pour mettre en valeur une place centrale). Il est évident que les effets externes ou les effets généraux d'image ne peuvent être mesurés qu'imparfaitement et au cas par cas, et que leur importance relative varie. Parfois, les résultats peuvent seulement être décrits, mais non évalués, comme dans le cas des avantages liés à "l'image publique".

Les projets financés par la Banque doivent être replacés dans le contexte de tendances générales en matière de rénovation urbaine observées dans les années 90. Certaines de ces tendances sont exposées dans la section qui suit.

1.2 Tendances en matière d'aménagement urbain à l'intérieur de l'UE dans les années 90

D'une manière générale, les années 90 ont été une période de migration très forte de ressortissants d'autres pays vers les villes de l'Union européenne, qui a engendré d'énormes tensions sur le marché du logement et conduit à la surpopulation de certains quartiers vers lesquels convergeaient les nouveaux immigrants. Les autorités locales ont été confrontées à l'afflux de ces nouveaux arrivants dont il fallait satisfaire les besoins – scolarisation, marché du travail, apprentissage des rudiments de la langue locale, logement. La concentration des immigrants dans des zones de logements de médiocre qualité a été très souvent à l'origine de tensions entre les habitants anciens en nombre décroissant, qui souvent quittaient les lieux, et ces nouvelles populations.

Dans la plupart des pays, la construction de logements sociaux traditionnels s'est ralentie ou a été complètement abandonnée. La rénovation urbaine, qui jusqu'alors se concentrait sur la réhabilitation de l'habitat, s'est transformée en une politique plus subtile et plus large de développement des quartiers, couvrant le développement du marché du travail, l'amélioration des équipements scolaires et la fourniture de services sociaux. L'hétérogénéité croissante de la population urbaine a aggravé la ségrégation et les inégalités. Les nouvelles expressions employées – « Développement social des quartiers », « New Deal for Communities » ou « Soziale Stadt » – sont l'indice de politiques urbaines plus complexes, dans lesquelles les stratégies d'investissement traditionnelles sont associées à des mesures économiques ou à un investissement plus important dans le capital humain. La BEI s'est engagée dans la même voie en étendant son financement à l'éducation et à la santé, ainsi qu'à l'innovation technologique, souvent dans un contexte urbain.

Dans nombre de villes, la densité de la population était en diminution et les logements vides et dégradés se multipliaient. Ce nouveau phénomène – croissance des zones périphériques ou des quartiers attractifs du centre-ville parallèlement au déclin rapide et au dépeuplement d'autres quartiers centraux – a suscité la demande d'une nouvelle politique de la ville. Le recyclage des terrains en abandon est devenu une question clé.

Dans le même temps, de nouvelles zones en croissance créent de nouveaux besoins de transport et de nouvelles exigences en matière d'infrastructures, de commerces et d'autres services aux ménages qui souvent entraînent la création de nouveaux emplois. Alors que certaines agglomérations en pleine expansion ont encore à résoudre le problème traditionnel de la maîtrise de la croissance générale – de la population, du secteur des services, du nombre d'emplois, du parc automobile – d'autres zones urbaines, notamment en centre-ville, dépérissent. Celles-ci doivent gérer des restructurations d'un autre type en l'absence des facteurs positifs que constituent une demande d'espace en progression constante ou la rareté croissante des terrains dans tous les secteurs de la ville. Comme la surface occupée par habitant (logement, commerce de détail, activités de loisir) augmente, même dans les villes ou agglomérations dont la population diminue, la croissance et le déclin doivent être gérés en parallèle.

Face à ces tendances nouvelles, de nouvelles politiques de revitalisation du centre des villes ont été mises en œuvre, dans certains cas avec un très grand succès. C'est ainsi que les Docklands et Trafford Park, le port de Duisbourg, le front de mer de Barcelone et le Parque das Nações de Lisbonne ont renouvelé l'image de l'urbanisme. À l'avenir, l'aménagement urbain devra s'appliquer à revitaliser les friches urbaines et à inciter l'investissement privé à moins s'intéresser aux zones suburbaines. Plusieurs pays (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas) ont aussi pris des mesures pour concentrer davantage l'investissement sur des sites existants afin de protéger le peu d'espace rural dont il disposent.

Dans le domaine des transports, la lutte contre les encombrements de la circulation dus à l'usage des véhicules individuels s'est poursuivie dans les années 90. On a développé des applications informatiques pour améliorer les flux de circulation ou augmenter la capacité des rues sans construire de voies supplémentaires. Une politique de transport viable à long terme, élément d'une stratégie générale d'aménagement urbain durable, a succédé à une période au cours de laquelle l'objectif dominant, sinon unique, était en fait d'accroître les capacités en multipliant les aires de stationnement et les voies de circulation. Le développement des transports en commun est toujours à l'ordre du jour. Une meilleure gestion de la circulation et des méthodes innovantes de financement des infrastructures de transport ouvrent la perspective de nouvelles orientations et de nouveaux partenariats public-privé. La tâche est clairement définie intellectuellement, mais elle implique un changement radical des mentalités et des comportements, ainsi que le recours à grande échelle à des instruments nouveaux et plus perfectionnés. L'instauration par le Maire de Londres, au début de 2003, d'une taxe d'encombrement (péage que doivent acquitter les automobilistes pour accéder au centre-ville) est un bon exemple de mesure novatrice.

Contrairement à ce que l'on avait espéré dans les années 70, les technologies de l'information n'ont pas permis de remplacer massivement les échanges matériels par des échanges d'information. Le courrier électronique et les communications téléphoniques, les transports de marchandises, les contacts de personne à personne et les voyages d'affaires et de loisir sont tous en progression. Les villes, que l'on peut considérer comme des centres de services et de savoir, n'en restent pas moins confrontées à une mobilité croissante, associée à un appétit insatiable pour les infrastructures de transport, imposant d'améliorer la gestion de la circulation, puisqu'il est impossible d'augmenter les espaces de circulation dans la plupart des quartiers centraux. Il faudra concevoir des modes de déplacement plus efficaces pour assurer la survie des villes et préserver la qualité de vie des citoyens.

L'urbanisme durable est devenu un objectif intégrateur plus complexe. Tous les pouvoirs publics, au niveau tant national que local, font aujourd'hui du développement durable le principe directeur qui régit leurs différents objectifs et domaines d'intervention, y compris en ce qui concerne le secteur privé. Cette nouvelle orientation transparaît également dans les 21 projets retenus pour une analyse approfondie.

1.3 Vue d'ensemble du portefeuille de prêts en faveur de l'aménagement urbain

La BEI finance des projets d'aménagement urbain depuis de nombreuses années, au moyen de prêts individuels comme de prêts globaux. Étant donné que le critère d'éligibilité était, au départ, le développement régional, la Banque n'a d'abord financé que des projets se situant dans des zones de développement régional. En dehors de ces zones, elle a rarement concouru à l'aménagement urbain, sauf lorsque d'autres critères, comme l'environnement ou l'utilisation rationnelle de l'énergie, justifiaient le financement de la rénovation de bâtiments. La participation de la Banque était limitée aux composantes « infrastructures » des projets d'aménagement urbain et, exceptionnellement, à la restauration de bâtiments ou de sites présentant une valeur particulière (au titre du "patrimoine culturel") ou frappés par des catastrophes naturelles.

En 1988, l'éligibilité aux financements de la Banque a été étendue aux « investissements liés à la rénovation urbaine, dans le cas où existent des déséquilibres importants et dans le cadre de programmes d'ajustement économique et de revitalisation des villes », dans toute la Communauté. Les objectifs fondamentaux de cette mesure étaient d'améliorer la qualité de la vie urbaine et de favoriser une plus grande cohésion économique et sociale au sein de la Communauté par l'atténuation des disparités sociales dans les grandes conurbations. Ces objectifs étaient subordonnés à un impératif général, qui était de faire un usage efficace de ressources peu abondantes. On estimait alors que les exigences habituelles de rationalité technique, économique et financière ne pouvaient être satisfaites que si le projet s'intégrait dans un plan général de rénovation urbaine à l'intérieur d'un cadre économique et social bien défini.

Le dépérissement des zones urbaines est actuellement une des grandes préoccupations des gouvernements des États membres, du double point de vue de l'environnement et de la cohésion sociale. Aussi, en 1997, le Conseil européen d'Amsterdam a-t-il invité la BEI à renforcer ses interventions dans l'environnement urbain. En conséquence, la Banque a étendu ses prêts, "sur une base prudente", à des opérations relatives au logement lorsque celles-ci faisaient partie intégrante d'un programme d'aménagement et de rénovation clairement défini.

Au cours de la période 1988-2001, le total des financements de projets d'aménagement urbain à l'intérieur de l'UE s'est élevé à 29,5 milliards d'EUR (10 % du total des prêts de la BEI). Pour leur plus grande part, ces concours ont été distribués sous forme de prêts individuels (22,5 milliards d'EUR), mais un certain volume de fonds a aussi pris la forme d'affectations sur prêts globaux (7 milliards d'EUR)³. L'analyse historique des prêts individuels montre que le niveau de ces financements est resté relativement faible jusqu'en 1994 (environ 600 millions d'EUR en moyenne annuelle). Dans la seconde moitié des années 90, les prêts à ce secteur ont décollé, atteignant une moyenne annuelle de 2,5 milliards d'EUR jusqu'en 2001.

Soixante-sept pour cent des concours de la Banque sous forme de prêts individuels pour l'aménagement urbain à l'intérieur de l'UE ont été affectés aux *transports urbains* (15 milliards d'EUR). Entre 1988 et la fin de 2001, la BEI a financé 100 projets. Les

●

3

Ce chiffre est approximatif, en raison d'ambiguïtés dans la base de données de la Banque.

projets de métro et de liaisons ferroviaires urbaines ont absorbé 10 milliards d'EUR (65 %), les projets de voirie urbaine 2,5 milliards d'EUR (17 %), le reste se répartissant entre des projets de tramway et d'autobus et des projets mixtes. En moyenne, le montant des prêts de la Banque destinés aux transports urbains est près de deux fois supérieur à celui des prêts affectés à des projets urbanistiques (130 millions d'EUR). Pour ce qui est des transports urbains, l'Espagne (3,7 milliards d'EUR) et le Portugal (2,6 milliards d'EUR) ont absorbé la plus grande part de ces prêts, suivis par le Royaume-Uni, la France et l'Italie.

Les prêts de la Banque à caractère urbanistique à l'intérieur de l'UE ont pris leur essor plus tardivement que les prêts relatifs aux transports urbains. Néanmoins, 82 projets de ce type avaient été financés dans l'UE au moment de l'évaluation. Sur les 7,4 milliards d'EUR qu'elle a consacrés à des projets urbanistiques, la BEI a prêté 3,2 milliards d'EUR (42 %) pour financer de grands projets de restructuration urbaine, tels que la réhabilitation de terrains et la construction de réseaux d'égouts, et 3 milliards d'EUR (40 %) pour le financement d'autres formes d'action urbanistique, comme la rénovation de centres historiques ou de bâtiments faisant partie du patrimoine culturel ou historique. Jusqu'ici, le logement social et la construction de bureaux entrent encore pour une faible part dans les concours de la Banque à ce secteur. En ce qui concerne la répartition géographique des projets, l'Italie vient en tête avec 2,9 milliards d'EUR (39 %), suivie par l'Allemagne (1,2 milliard d'EUR, soit 16 %), et par l'Espagne (731 millions d'EUR, soit 10 %).

2 OBJECTIFS

2.1 Objectifs fondamentaux et objectifs spécifiques

Dans les dossiers relatifs aux projets, la Banque énumère les objectifs que ces derniers doivent atteindre. L'éventail des objectifs possibles est généralement large. Par exemple, un projet peut viser à améliorer la qualité de vie ou l'environnement urbain, à réduire les encombrements de la circulation ou à accroître la fiabilité du réseau de transport, à attirer des visiteurs nationaux et étrangers, etc.

La variété des objectifs s'explique en partie par le grand nombre d'acteurs intervenant dans les projets d'aménagement urbain complexes. Entre l'idée première et la décision finale, la portée et la conception du projet changent et la pertinence des objectifs évolue, en général jusqu'à ce que la décision reçoive l'aval de toutes les parties prenantes. Il faut en outre promouvoir le projet auprès de ces dernières et du grand public, ce qui peut amener à formuler des objectifs supplémentaires. Il peut ainsi se faire que diverses parties soutiennent le projet pour des objectifs différents, que le projet peut poursuivre simultanément. Le promoteur ou son représentant, interrogé sur la finalité du projet, exposera donc toute une série d'objectifs qui seront repris dans le rapport d'instruction.

Une attitude plus critique et plus réfléchie à l'égard des objectifs pourrait simplifier l'analyse et faire apparaître des incompatibilités entre objectifs, et aussi clarifier les interactions entre les objectifs et les instruments ou projets envisagés. Il est arrivé que des équipes d'évaluation, se fondant sur la documentation de certains projets, aient dû en rejeter l'objectif déclaré, jugé irréalisable (par exemple, la construction d'immeubles de bureaux comme instrument de développement économique). Par ailleurs, aucun des rapports d'instruction n'examine les éventuels effets négatifs d'un objectif sur les autres objectifs généraux. Le plus souvent, les objectifs sont simplement énumérés, sans être ni pondérés ni hiérarchisés.

Lorsque les objectifs à prendre en considération ne sont ni correctement définis ni pondérés, on arrive à une situation dans laquelle les indicateurs de résultat manquent eux aussi de transparence. En outre, le grand nombre d'objectifs déclarés fait qu'il est presque impossible de mesurer un taux de succès pour chacun des objectifs pris individuellement. C'est pourquoi les évaluateurs proposent, pour apprécier la pertinence et l'efficacité des projets, un premier niveau d'objectifs ("**Objectifs fondamentaux**") s'inspirant des objectifs majeurs de l'Union européenne et des autorités nationales. Cette série d'objectifs doit être exhaustive, comme dans l'exemple ci-après (qui n'implique aucun ordre de valeur) :

- A. Promouvoir le développement économique
- B. Améliorer le fonctionnement (capacité et fiabilité) des transports publics urbains
- C. Améliorer l'aspect physique et/ou l'image de la ville
- D. Améliorer l'environnement
- E. Préserver le patrimoine européen
- F. Renforcer la compacité de la "ville européenne" et préserver en même temps l'usage de l'espace rural ouvert.
- G. Préserver la cohésion sociale

Un objectif fréquemment rencontré dans les rapports d'instruction de la Banque est la "qualité de vie". Cet objectif a été exclu de la liste, parce que trop abstrait et trop général: les objectifs fondamentaux pourraient tous être regroupés sous la rubrique "qualité de vie". De plus, il est souhaitable que les objectifs d'un projet soient pondérés afin d'obtenir des mesures plus précises, en opérant une distinction entre objectifs clés et objectifs supplémentaires. Un seuil minimum d'efficacité doit être fixé. L'équipe d'évaluation a redéfini les objectifs des 10 projets urbanistiques après ses visites sur le terrain. Le tableau 1 fait apparaître les objectifs fondamentaux ainsi redéfinis pour les 21 projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie. L'objectif clé de la viabilité à long terme des projets est étudié dans une section distincte.

Tableau 1 : Objectifs fondamentaux des 21 projets évalués

Projet	A. Promouvoir le dévelop- pement économi- que	B. Améliorer le fonction- nement des transports publics urbains	C. Améliorer l'aspect, l'attrait ou l'image de la ville	D. Améliorer l'environne- ment urbain	E. Préserver le patrimoine européen	F. Renforcer la compacité	G. Préserver la cohésion sociale
<i>Les 11 projets de transport ont tous pour objectif clé l'objectif B "Améliorer le fonctionnement des transports publics urbains"; d'autres objectifs peuvent être mentionnés à titre d'objectifs supplémentaires.</i>							
<i>Les 10 projets urbanistiques et mixtes ont divers objectifs.</i>							
1		Objectif clé	Objectif clé	Objectif supplém.			
2	Objectif supplém.	Objectif clé		Objectif supplém.			
3		Objectif clé		Objectif clé		Objectif supplém.	
4	Projet trop hétérogène pour permettre sa classification						
5			Objectif clé	Objectif supplém.		Objectif clé	
6	Objectif supplém.		Objectif supplém.			Objectif clé	
7			Objectif clé			Objectif supplém.	Objectif clé
8	Objectif clé		Objectif clé				
9			Objectif clé		Objectif supplém.		
10			Objectif clé		Objectif clé	Objectif supplém.	

Il est clair qu'un projet peut avoir plus d'un objectif fondamental. Il est normal que les projets urbains donnent lieu à des conflits d'objectifs; par exemple, qui doit supporter la charge des investissements, l'usager ou le contribuable? Un tel conflit a surgi dans l'un des projets ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie et a causé de graves problèmes. Dans un autre projet, la perception de recettes a été abandonnée au profit de la qualité de vie des résidents.

Un second niveau d'objectifs ("**Objectifs spécifiques**") doit être défini pour construire les indicateurs destinés à mesurer les performances. Ces objectifs spécifiques peuvent être directement influencés par les pouvoirs publics, et doivent faire l'objet d'une énumération exhaustive, comme cela est montré par exemple ci-après :

A. Promouvoir le développement économique

Renforcer l'activité économique dans une région

Le cœur d'une stratégie de développement économique régional est d'encourager le développement de nouvelles activités économiques. Dans les projets urbains, l'objectif poursuivi est généralement de stimuler le tourisme ou d'accroître le nombre de visiteurs.

Améliorer la productivité

Aucun des projets urbanistiques évalués n'a conduit à des gains de productivité. Toutefois, les projets de transport qui réduisent les temps de trajet et les coûts d'exploitation et de maintenance sont un moyen classique d'accroître la productivité de l'économie.

Soutenir les groupements d'acteurs économiques

Les gains à attendre d'une action en ce sens sont notamment le renforcement du potentiel de croissance ainsi que certains gains de productivité, dénommés effets d'agrégation. Ce thème a beaucoup retenu l'attention dans les années 90 et, malgré la difficulté d'en évaluer les avantages, est considéré comme un élément essentiel du développement régional. Cela étant, le risque d'échec s'est accru tout au long de ces années, notamment dans des secteurs tels que la biotechnologie, le design, l'innovation, les médias, etc.

Éliminer les goulets d'étranglement

Lorsque des goulets d'étranglement contrarient le développement économique (pénurie de terrains, approvisionnement insuffisant en énergie ou en eau, faible qualification de la main-d'œuvre, etc.), leur élimination apporte de très importants avantages économiques et peut être à l'origine d'améliorations structurelles. Dans l'Union européenne d'aujourd'hui, ces goulets d'étranglement sont sans doute très rares, à l'exception de ceux qui concernent les équipements de transport urbain. Après l'élargissement de l'UE et l'adhésion de pays moins avancés, le problème pourrait acquérir une plus grande acuité.

On notera que « la création d'emplois » ne figure pas dans la liste d'objectifs spécifiques, car elle est en général implicite dans l'objectif consistant à renforcer l'activité économique dans une région.

B. Améliorer le fonctionnement des transports publics urbains

Réduire les temps de trajet sur les itinéraires existants.

Créer de nouvelles liaisons directes. Dans les projets évalués, la construction de nouveaux franchissements de cours d'eau, le creusement de tunnels sous des réseaux routiers à grande capacité encombrés, l'extension de métros, la création de liaisons ferroviaires de banlieue fournissent des exemples d'opérations menées en ce sens.

Améliorer la qualité du service (fiabilité, confort, normes de sécurité) par l'introduction, la modernisation ou l'expansion du matériel roulant.

Améliorer les services de billetterie et l'information des voyageurs.

Améliorer les réseaux en offrant de meilleures connexions avec d'autres services et en réduisant le nombre de correspondances nécessaires.

C. Améliorer l'attrait, l'ambiance ou l'image de la ville

Créer des lieux de détente et de loisir (parcs, promenades, etc.)

La création de nouvelles aires de détente et de loisir était un objectif clé de deux des projets ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie. Dans d'autres projets, l'aménagement d'espaces verts était un objectif supplémentaire.

Améliorer la qualité de vie dans les quartiers

Les exemples les plus significatifs à cet égard sont les voies de contournement (élément important de six des projets étudiés). On peut aussi mentionner l'aménagement de rues et de places publiques et la rénovation de façades. Le terme "ambiance" est souvent utilisé dans le contexte de ce type d'intervention.

Apporter des éléments aptes à promouvoir l'image publique :

Les projets relatifs à l'image bénéficient souvent d'un large soutien de la part des citoyens et des autorités politiques lorsque des villes sont en concurrence dans des activités à forte résonance médiatique. Dans ce cas, le fondement essentiel de la décision d'investissement n'est pas le taux de rentabilité escompté, mais bien plutôt la valeur d'image du projet et l'attention qui lui est portée.

D. Améliorer l'environnement

L'amélioration de l'environnement par la réduction de la pollution doit être distinguée des autres objectifs spécifiques relevant de cette rubrique. L'exemple typique de projets urbains visant à améliorer l'environnement est la décontamination de terrains pollués et laissés à l'abandon. La réduction de la pollution était un objectif clé dans un seul des projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie, mais était un objectif supplémentaire des projets de transport et de trois des projets urbanistiques.

E. Préserver le patrimoine européen

La préservation du patrimoine national était un objectif clé dans deux projets.

F. Renforcer la compacité de la "ville européenne"

Nombreux sont les avantages d'une "ville européenne" compacte, parmi lesquels la préservation de l'espace rural par une action visant à limiter l'extension anarchique des villes et les nombreuses possibilités de choix en matière d'emploi et de consommation. Les villes compactes apportent des avantages positifs aux résidents comme aux visiteurs.

G. Préserver la cohésion sociale

Sur les 21 projets analysés de manière approfondie, un seul avait la cohésion sociale comme objectif clé.

Concurrence régionale improductive

Les régions et villes sont en concurrence les unes avec les autres pour attirer les investissements, promouvoir leur image, retenir l'attention, accroître leur couverture médiatique, etc. Les effets positifs de la concurrence sont depuis longtemps reconnus et l'on considère que la concurrence entre régions est propre à garantir l'efficacité de l'action publique. La compétition entre villes est vive sur des marchés tels que les foires commerciales et les activités portuaires ou de loisir. Mais le tableau peut s'assombrir lorsqu'une partie du financement est fournie à des conditions privilégiées, sous la forme de subventions par exemple. Quand les coûts ne sont plus une préoccupation majeure pour le promoteur, c'est une attitude de "moi aussi" qui risque de fonder la décision d'entreprendre certains projets. Cela peut avoir deux effets : l'affectation des fonds n'est pas efficace ou, plus grave encore, les investissements risquent de se porter mutuellement préjudice.

Dans trois des 21 projets, l'équipe d'évaluation a relevé certains indices d'une concurrence improductive entre régions. Dans un projet, deux routes d'accès à un port désert ont été construites, alors qu'il y avait, quelques kilomètres plus au sud – mais dans un autre pays – un port plus vaste disposant de capacités inutilisées. Le port désert est resté désert, mais le port plus vaste n'en a heureusement pas pâti. Un autre projet portait sur l'agrandissement d'une foire commerciale sur un segment du marché qui souffrait déjà d'une offre excédentaire. En outre, les concurrents sur ce segment bénéficiaient de subventions.

Les problèmes les plus graves de concurrence régionale improductive concernaient les programmes dont le promoteur était une autorité régionale de haut niveau, lorsque les fonds étaient transférés au bénéficiaire final sous forme de dons, comme cela a été observé pour plusieurs des opérations évaluées. En pareil cas, il est très difficile, pour l'autorité régionale supérieure comme pour la BEI, de restreindre les financements aux projets les plus performants.

2.2 Intégration à un plan d'aménagement urbain

Vingt des 21 projets étaient bien intégrés à un plan d'aménagement urbain, ce qui est une condition préalable indispensable pour avoir accès aux financements de la BEI. Il n'a pas été possible d'établir l'existence d'une telle intégration pour un programme qui regroupait plusieurs centaines de projets distincts réalisés par des promoteurs différents.

La notion de "plan d'aménagement urbain" a évidemment évolué au fil du temps. Aujourd'hui, les grands projets d'investissement sont en général le résultat d'un processus complexe de planification et de négociation, à l'issue duquel le plan d'aménagement est arrêté. De ce fait, ces plans tendent à être moins stables et davantage susceptibles d'être modifiés au fil du temps.

Les projets de transport urbain évalués, en particulier les projets de métro et de transports publics, étaient généralement bien intégrés dans les plans et politiques d'aménagement du territoire, par exemple, par le biais d'une billetterie intégrée. Il y a cependant une exception : un grand projet routier destiné à influencer à long terme sur l'aménagement de l'espace. Dans les cinq ans suivant la mise en service, le projet a conduit à certaines évolutions incontrôlées, dues à la médiocre qualité des procédures de planification adoptées par la collectivité locale concernée.

2.3 Contribution des projets à la politique communautaire de “développement urbain durable”

En 1998, la Commission européenne a publié une Communication intitulée “Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne”, faisant suite à la Communication intitulée “La question urbaine; orientations pour un débat européen”. La Communication de 1998 définissait quatre objectifs interdépendants :

1. Renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes.
2. Promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines.
3. Protéger et améliorer l'environnement urbain : vers une durabilité locale et globale.
4. Contribuer à une bonne gouvernance urbaine et renforcer la capacité locale à agir.

Pour évaluer la contribution des 21 projets à ces quatre grands objectifs de l'UE, définis après la mise en oeuvre des projets, il est nécessaire de les comparer aux objectifs présentés à la section 2.1.

L'objectif communautaire “Renforcer la prospérité économique” est identique à l'objectif fondamental A : “Promouvoir le développement économique”. Celui-ci est l'objectif clé de quatre des 21 projets et un objectif supplémentaire de trois autres. Dans trois projets, l'efficacité a été limitée par ce que nous avons appelé une concurrence interrégionale improductive.

L'objectif communautaire “Promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines” souligne l'importance d'une approche coopérative et géographiquement ciblée de la régénération des quartiers dégradés. Cet objectif retient davantage l'attention depuis quelques années. Cependant, lorsque les 21 projets ont été réalisés, à la fin des années 80 et au début des années 90, la préservation de la cohésion sociale par le biais de projets de restructuration urbaine n'était pas un thème dominant. De ce fait, un seul des 21 projets (situé en Espagne) contribue à cet objectif communautaire.

Les deux projets d'aménagement de sites existants ont apporté une contribution à l'objectif “Protéger et améliorer l'environnement urbain” en assurant la décontamination de sites pollués. Dans une optique plus locale, les sept projets ayant détourné d'importants flux de circulation de zones fortement peuplées vers des zones moins denses ont aussi contribué à améliorer l'environnement urbain. À en juger d'après les 21 projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie, la BEI a clairement contribué à la réalisation de cet objectif.

Le quatrième objectif “Contribuer à une bonne gouvernance urbaine et renforcer la capacité locale à agir” n'est explicitement mentionné dans aucun des 21 projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie. Mais les 20 projets (un étant trop complexe pour permettre un jugement) ont tous été bien intégrés à un plan local d'aménagement urbain; la bonne gouvernance urbaine a été un préalable pour chacun d'entre eux.

3 PERFORMANCE DES PROJETS

Ce chapitre traite en détail de la performance des projets d'aménagement urbain, d'abord au niveau de l'exécution, puis au niveau des résultats opérationnels, mesurés grâce aux principaux critères d'évaluation, à savoir : pertinence, efficacité, efficience et viabilité à long terme⁴. Il s'appuie à la fois sur l'analyse approfondie des 21 projets individuels et sur l'étude sur dossier de 26 autres projets réalisée par le Département d'évaluation des opérations (EV). Pour l'analyse de l'exécution, les projets de transports urbains et les projets urbanistiques sont étudiés ensemble, afin d'éviter des répétitions inutiles. Par contre, en raison des approches différentes adoptées, l'évaluation des résultats opérationnels de ces deux types de projets fait l'objet de sections distinctes.

3.1 Performance au niveau de l'exécution

3.1.1 Envergure du projet et retards

La modification de la conception initiale du projet n'a posé un problème notable que dans un petit nombre de projets⁵. Pour les projets de transport examinés, il est apparu que la portée des travaux n'avait en général pas fait l'objet de modifications significatives. Dans un projet ferroviaire et routier réalisé en Espagne, des travaux de protection de l'environnement ont été ajoutés en cours d'exécution, sans que la BEI n'en ait d'ailleurs fait la demande. Dans deux projets urbanistiques, l'envergure du projet a été modifiée pour répondre à l'évolution du marché de l'immobilier de bureaux. Dans un cas, contrairement au plan initial, la construction de bureaux a été réalisée par phases successives afin de limiter les risques financiers. La décision en a été prise après la faillite de l'un des promoteurs. En outre, dans certains projets, le promoteur a introduit de nouveaux objectifs, mais sans modifier l'envergure du projet.

Les évaluateurs n'ont pas noté de différence significative entre promoteurs publics et promoteurs privés en ce qui concerne la qualité d'exécution des projets. L'un des projets espagnols de métro offre un exemple remarquable, à l'échelle mondiale, d'un nombre élevé de kilomètres construits par an, obtenu pour un coût unitaire relativement faible dans un contexte entièrement public. Les principales raisons de cette bonne performance étaient une structure de gestion complètement intégrée, couvrant la planification, la conduite des travaux et l'exploitation, et, s'agissant de la conduite des travaux, une procédure de traitement des litiges extrêmement efficace. Le projet de franchissement de cours d'eau réalisé par un promoteur privé fait ressortir les avantages d'un marché de travaux assorti de clauses d'incitation. L'ouvrage a été mis en service deux jours plus tôt que prévu, après 36 mois de travaux. En cas de retard, l'entrepreneur aurait été redevable de lourdes pénalités financières, proportionnelles à la durée du dépassement. Certains projets routiers en Grèce, examinés dans le cadre des études sur dossier, ont subi des retards importants du fait de problèmes de planification et d'expropriation. Un autre projet de transport examiné sur dossier a été retardé par des difficultés concernant la planification et la localisation des travaux, problèmes sur lesquels la Banque avait attiré l'attention des promoteurs lors de l'instruction du projet.

Pour ce qui est des projets urbanistiques, les retards ont principalement touché des projets de rénovation, comme ceux dans lesquels des structures urbaines existantes devaient être remodelées et modernisées sans interruption de l'activité, par exemple lors de la rénovation de centres historiques. Quelques-uns des projets urbanistiques ayant

⁴ Pour la définition de ces critères, voir l'annexe au présent rapport.

⁵ La plupart des modifications constatées concernaient non pas tant de grands projets individuels, mais plutôt des projets de dimension relativement faible ou des composantes de grands programmes.

fait l'objet d'une étude sur dossier avaient aussi subi des retards peu importants. Leur nombre est trop faible pour que l'on puisse en tirer des conclusions définitives, mais il semble que les dépassements de délais soient plus fréquents pour les programmes, spécialement dans les régions où les complications administratives, institutionnelles et politiques sont courantes. Toutes les opérations sur site vierge et sur site requalifié ont été achevées à peu près dans les délais prévus.

3.1.2 Dépassements de coûts

Les dépenses en capital ont été généralement bien maîtrisées dans la plupart des 21 projets ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie. Les dépassements de coûts sont supérieurs à 20 % pour trois projets seulement, alors que, pour 16 projets, les dépenses en prix courants se situent dans une fourchette de plus ou moins 10 % du budget initial. Un seul des projets étudiés sur dossier laisse apparaître des dépassements de coûts importants. Globalement, on peut donc considérer qu'il s'agit là de bons résultats. Toutefois, le risque et l'ampleur des dépassements de coûts sont évidemment réduits du fait de l'intervention relativement tardive de la Banque dans la grande majorité des opérations.

Les raisons des dépassements de coûts sont énumérées dans le tableau 2. Dans les 12 projets pour lesquels les dépassements ne sont pas négligeables, ceux-ci étaient généralement imputables à la sous-estimation des imprévus matériels.

Tableau 2 : Raisons des dépassements de coûts

	Nombre de projets
Imprévus concernant l'état des sols, travaux de génie civil supplémentaires	9
Extension de la portée du projet	1
Travaux supplémentaires pour la protection de l'environnement	1
Démarrage retardé du projet	1
Pas d'indications de dépassement	9
Nombre total de projets	21

D'une manière générale, pour les projets de transport étudiés, il n'a pas été constaté de faits majeurs ayant contrarié leur réalisation. L'insistance de la Banque sur une planification rigoureuse de l'exécution montre qu'une préparation poussée et la mise en place de procédures détaillées peuvent être extrêmement payantes pour la suite des opérations.

En général, la BEI a apporté sa contribution à des projets d'aménagement urbain dont l'exécution est, dans l'ensemble, restée dans les limites des budgets et des calendriers initiaux. C'est là un élément important de "l'image de qualité" que la Banque peut offrir aux promoteurs de projets.

3.1.3 Suivi des performances par le promoteur

Le suivi doit s'opérer en fonction des objectifs du projet. Cela ressort clairement des analyses détaillées du chapitre 2 sur la définition des objectifs poursuivis dans les projets d'aménagement urbain. Si les objectifs sont mal définis – ou trop nombreux –, aucune méthode de suivi ne peut convenir.

D'une manière générale, le suivi et la disponibilité d'informations ont été moins que satisfaisants pour les **projets urbanistiques**, dont les avantages sont variés, par exemple nombre de véhicules dans un parking, nombre de visiteurs d'une foire commerciale, recettes tirées de la vente de terrains, superficies de bureaux loués, etc. Pour trois des six projets urbanistiques, des données suffisantes étaient disponibles, mais pour les trois autres, les promoteurs n'étaient pas en mesure de fournir les données nécessaires pour calculer l'indicateur principal de résultat (fréquentation d'un théâtre restauré, nombre de visiteurs non-résidents d'une foire commerciale agrandie, nombre de personnes fréquentant une nouvelle voie de promenade).

Néanmoins, à l'exception d'un programme dans lequel intervenaient de nombreux promoteurs différents, les données étaient suffisantes pour évaluer l'opération. En général, le suivi s'est révélé moins bon pour les programmes que pour les projets individuels.

La situation est différente lorsque l'objectif principal du projet est difficilement mesurable, du fait qu'aucun avantage direct n'est apparent, comme dans le cas de projets visant à rendre plus attractifs des quartiers situés en centre-ville. Il est alors impossible d'obtenir des données de suivi puisque les avantages ne sont pas mesurables.

Il pourrait être recommandé à la Banque d'exiger du promoteur qu'il mette en place une procédure de collecte de données. Mais cela ne devrait pas être nécessaire dans la plupart des cas. L'un des deux types d'information le plus couramment utilisé – la valeur foncière – est généralement disponible (sauf en Italie). L'autre type de données – le nombre de visiteurs – peut être obtenu par le décompte des droits d'entrée. Lorsqu'il n'est pas perçu de droits d'entrée, il pourrait être envisagé de réclamer un comptage (annuel) lorsque le nombre de visiteurs est un élément essentiel pour apprécier la réussite du projet. La Banque a depuis peu ajouté une nouvelle annexe à ses contrats de financement afin d'étoffer les informations de suivi que doivent fournir les promoteurs.

Certains des projets de **transport** évalués ne sont pas non plus très satisfaisants en matière de suivi. En particulier, pour quelques projets, le suivi ne tenait pas compte des objectifs. C'était notamment le cas des projets de métro et de transports en commun dont l'un des objectifs premiers était de réduire l'engorgement de la circulation grâce au report des déplacements individuels sur les transports collectifs. Or, étant donné que la circulation automobile n'était pas du ressort de l'autorité chargée des transports publics, cet effet n'a pas été correctement mesuré. Cela est d'autant plus regrettable que les effets de ces opérations étaient très vraisemblablement positifs – autrement dit, les promoteurs ont sous-estimé l'impact de leurs projets. Cependant, si les opérateurs de transports publics paraissent mal équipés pour mesurer la circulation automobile, ils savent fort bien mesurer le trafic et la fréquentation des transports en commun. Par ailleurs, il est compréhensible que des promoteurs éprouvent des difficultés à apprécier les avantages économiques plus larges que procurent leurs investissements. Le suivi des effets d'un projet de franchissement de cours d'eau est un cas d'école à cet égard.

Projets en réseau : le suivi des performances financières

Quelle est la manière la plus utile et la plus économique d'évaluer la rentabilité financière de projets de transport lorsque les effets de l'investissement sont susceptibles de se propager sur un large "réseau"? Voici deux exemples dans lesquels la question se pose :

- l'acquisition de nouveau matériel roulant est destinée à remplacer du matériel ancien qui est ensuite utilisé sur d'autres segments du réseau ;
- l'investissement sert à achever une section d'un réseau; une grande part des avantages est donc imputable en partie à la nouvelle section, mais aussi aux déplacements qu'elle permet vers d'autres parties du réseau.

Dans ces deux exemples, il est difficile de cerner avec précision les contours du projet – et il est donc tout aussi difficile d'établir une estimation fiable des avantages que l'on peut exclusivement attribuer à l'investissement. Dans ces conditions, surtout si l'emprunteur est compétent et bien connu de la Banque, il serait peut être approprié, plutôt que de chercher à calculer indirectement des estimations de recettes, de se référer simplement à l'évolution des indicateurs standard de couverture des coûts à l'échelle de l'entreprise toute entière.

L'usage de cette méthode ne doit cependant pas être excessif. Il ne faudrait pas qu'elle conduise à un plus faible suivi des projets dont il est, en fait, possible de mesurer les performances.

3.2 Résultats opérationnels

3.2.1 Projets de transport urbain

Pertinence / Efficacité

Pris collectivement, trois éléments des projets de transport donnent une indication de la mesure dans laquelle ils ont effectivement atteint leurs objectifs spécifiques : les données de trafic, les changements de la répartition modale et les résultats financiers.

i) Trafic effectif comparé aux prévisions initiales

Pour huit des 11 projets concernés, le trafic de l'année de mise en service était inférieur aux prévisions. Ce résultat était parfois imputable à des rythmes de transfert ou de montée en puissance plus lents que prévu ou - plus grave - à une réaction négative du marché aux tarifs ou aux redevances. Selon d'autres études de transports, il y a généralement une augmentation progressive de la demande au cours de la première ou des deux premières années suivant la mise en service. Toutefois, pour les projets évalués, la croissance du trafic dans les années ultérieures a été en général supérieure aux prévisions; les taux de croissance entre l'année d'entrée en service et 2001 sont indiqués dans le tableau 3. Ainsi, au total, le trafic a été plus élevé que prévu dans la majorité des cas.

Tableau 3 : Projets de transport : croissance du trafic en pourcentage annuel

Croissance annuelle moyenne du trafic	Nombre de projets
Moins de 3 % par an	1
De 3 à 6 %	4
De 6 à 9 %	3
Plus de 9 %	3

Pour plusieurs projets de transport, l'équipe chargée de l'instruction avait à juste titre retenu des prévisions prudentes de croissance du trafic. Cette approche démontre que le projet est solide sur le plan économique, avec un TRE supérieur à un seuil acceptable, même en cas de progression modeste du trafic. Cette attitude est valable et doit être maintenue dans le cas des projets du secteur public.

Dans le cas des projets de transport du secteur *privé* (trois des projets évalués), les objectifs des prévisions de trafic sont moins faciles à cerner. En particulier, un concessionnaire peut avoir intérêt à encourager la Banque à adopter des prévisions de trafic prudentes si cela lui permet de s'approprier toutes les recettes de trafic supérieures au niveau prévu. Il est donc impératif de bien saisir le but des prévisions de trafic dans les projets du secteur privé⁶. La population accepte généralement mal les péages, et l'instauration de péages ou leur augmentation tend à freiner la progression du trafic.

ii) Changements dans la répartition entre modes de transport, effets sur les habitudes de déplacement

Les conséquences d'un suivi inadéquat sont particulièrement manifestes dans l'évaluation des effets sur la répartition modale et la mobilité. La plupart des projets de transport public urbain évalués recherchaient des avantages en ce domaine, mais ne sont pas parvenus à les mesurer. L'analyse du trafic d'un projet de métro laisse entrevoir un gain au détriment de l'automobile (dans la mesure où le taux de croissance de la circulation automobile s'est stabilisé) ainsi qu'une certaine augmentation des déplacements, signe d'une amélioration de la mobilité individuelle.

On disposait de données précises pour un projet de tramway ayant donné lieu à un suivi satisfaisant des déplacements pour tous les modes de transport, et le promoteur a été en mesure d'apporter la preuve d'une diminution marquée de la part du trafic automobile (passée de 60 % à 55 %).

iii) Résultats financiers

Le plus souvent, partout dans le monde, les recettes tarifaires des projets de transport urbain ne couvrent pas l'intégralité des coûts d'exploitation et de maintenance, de sorte que la rentabilité de l'investissement en capital n'est jamais positive. La performance financière est donc habituellement mesurée par le rapport entre les recettes et les charges d'exploitation, celles-ci étant définies différemment selon les lieux. Un indicateur essentiel de l'effet d'un projet est l'évolution de ce rapport à partir de l'ouverture de la ligne nouvelle ou du service nouveau résultant du projet. Les résultats d'une analyse de ce type sont présentés au tableau 4.

⁶ Nous présumons que cet aspect des prévisions s'est amélioré et renforcé avec l'expérience, à mesure que le portefeuille de projets de transport du secteur privé de la Banque gagnait en maturité. Les projets évalués étaient des exemples novateurs de partenariats public-privé.

Tableau 4 : Évolution des ratios d'exploitation de projets de transport public
(recettes tarifaires/charges d'exploitation)

Projet	Année avant l'ouverture	Année d'ouverture	2001 ou année la plus récente
Métro A	n.d.	-	80 %
Métro B	49 %	51 %	56 %
Métro C	43 %	44 %	43 %
Projet de transport combiné	42 %	39 %	60 %
Projet de train de banlieue	58 %		71 %
Tramway	n.d.	-	66 %
Liaison ferroviaire	n.d.	-	112 %

La question des recettes doit être examinée dans le contexte de la politique tarifaire. Au pire, comme dans deux des projets de concession évalués, les usagers n'ont pas accepté les structures tarifaires mises en place dans le cadre du projet. Ces exemples font ressortir la difficulté supplémentaire que soulève l'établissement de prévisions de trafic et de recettes dans les projets de routes à péage. Il est essentiel d'apprécier jusqu'à quel point le public est prêt à accepter les péages proposés et d'établir un équilibre entre les incitations offertes au concessionnaire et la nécessité de fixer des tarifs socialement acceptables tout en veillant à ce que le concessionnaire soit équitablement rémunéré.

Dans un projet de transport faisant appel au secteur privé, l'opération s'inscrit dans le cadre d'un ensemble d'actifs réglementé, dont la rémunération est contrôlée par un régulateur. Cela donne au promoteur une certaine autonomie en matière de tarification, tout en garantissant qu'il ne pourrait pas, s'il le désirait, exploiter son monopole partiel au détriment de l'intérêt public. Ce projet offre un modèle utile de contrôle combinant réglementation et concurrence au niveau sous-sectoriel. Dans un autre projet routier du secteur privé, la rémunération du promoteur est plafonnée par la limitation des recettes provenant de la concession, définie en fonction du trafic cumulé des usagers de la route en question.

Participation du secteur privé aux projets d'aménagement urbain (PPP)

Cinq PPP⁷, sur les dix examinés dans le cadre des analyses approfondies ou des études sur dossier, ont rencontré des difficultés du fait que les recettes ont été inférieures aux prévisions ou se sont trouvées gravement menacées. Les causes principales de ces difficultés étaient :

- i) le refus des péages (ou de leur augmentation) de la part des usagers locaux
- ii) un trafic effectif moindre que prévu
- iii) une baisse des prix sur le marché de l'immobilier.

Le refus des péages par le public a été l'une des principales raisons ayant conduit à l'annulation d'un contrat de concession et à la réattribution ultérieure de la concession à une entité du secteur public. Dans un autre cas, l'autorité publique a été contrainte de dédommager le concessionnaire, parce qu'il n'a pas pu augmenter les péages comme cela avait été convenu.

Un troisième projet de transport a connu des difficultés du fait que le trafic s'est révélé être nettement inférieur aux prévisions. La cause en était le défaut d'intégration du projet dans le réseau de transports publics.

Un quatrième projet de transport s'est trouvé gravement compromis par suite d'une dégradation du marché de l'immobilier qui a conduit le promoteur à la faillite. Dans un projet urbanistique, l'investissement initial a dû être revu à la baisse pour tenir compte de l'excès d'offre sur le marché de l'immobilier de bureaux.

Après que les pouvoirs publics furent intervenus pour résoudre les problèmes initiaux, quatre projets sur les cinq ont enregistré des résultats satisfaisants. Un projet de transport a continué de connaître des difficultés. Ces exemples montrent que la répartition des risques entre intervenants publics et privés est une question cruciale dans le contexte des PPP.

Il convient de signaler que les PPP examinés dans le cadre de l'évaluation étaient parmi les premiers que la Banque ait financés. Les milieux bancaires s'en servent aujourd'hui comme études de cas pour améliorer leur compréhension générale de ce type d'opérations.

iv) Objectifs supplémentaires

Les *avantages environnementaux* sont un objectif spécifique, mais secondaire, de la plupart des projets de transport urbain, et le suivi des effets sur l'environnement laisse habituellement à désirer, ce qui ne facilite pas la mesure de ces avantages. C'est là un point important pour la BEI dont la principale raison de participer au financement de la majorité de ces projets (en dehors des zones de développement régional) était leur contribution à l'amélioration de l'environnement. Les voies de contournement de zones urbaines, incluses dans l'un des projets routiers, offrent un exemple de pratique à éviter. Ces voies étaient censées détourner la circulation de zones fortement peuplées, ce qui devait avoir des conséquences bénéfiques sur l'environnement. Or, l'évaluation a montré que l'observation des effets sur la circulation avait été extrêmement déficiente et qu'il était de ce fait très difficile de savoir dans quelle mesure la circulation s'était réorientée vers les nouveaux itinéraires.

●
7 Quatre projets de transport et un projet urbanistique.

Les *effets sur le développement économique* sont difficiles à mesurer. Il est en particulier difficile d'isoler les effets d'un investissement dans le secteur des transports des tendances plus générales du développement économique. Néanmoins, il y a manifestement un manque de logique à mentionner le développement économique comme objectif d'un projet sans prendre les moyens de le mesurer par la suite.

v) Conclusion

Sur la base de la mesure du trafic effectif, des changements dans la répartition modale et des résultats financiers, il apparaît que les projets de transport urbain répondent généralement aux besoins des promoteurs et peuvent être tenus pour pertinents et efficaces dans tous les cas. Le degré de réalisation des objectifs plus larges est moins clair et susceptible de varier d'un projet à l'autre.

Quelques exemples d'améliorations à apporter à l'exposé des objectifs sont présentés au tableau 5.

Tableau 5 : Améliorations suggérées pour l'exposé des objectifs d'un projet

Objectif déclaré	Explication; indicateurs
Réduire les encombrements de la circulation routière	<ul style="list-style-type: none"> • Joindre une carte montrant les principaux axes sur lesquels une amélioration est attendue; • Préciser les périodes de la journée, la vitesse d'écoulement du trafic durant ces périodes au moment de l'instruction du projet et établir des prévisions sur son évolution selon que le projet est ou non réalisé.
Améliorer l'accès aux transports en commun	<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser des enquêtes ex-ante et ex-post pour estimer le pourcentage de la population ou le nombre d'usagers qui se trouve à une certaine distance ou durée de marche d'un arrêt de transports en commun.
Améliorer la fiabilité et la ponctualité du service	<ul style="list-style-type: none"> • Recueillir des données ex-ante et ex-post sur i) la fiabilité (pourcentage d'annulations de services programmés) et ii) la ponctualité (pourcentage d'arrivée dans une fourchette de trois minutes par rapport à l'horaire affiché).
Améliorer le confort du service	<ul style="list-style-type: none"> • Établir et surveiller des indicateurs de confort du service – qualité du voyage, ambiance des stations, propreté, sécurité des voyageurs.
Développer les services de transport intégrés	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des billets uniques utilisables dans tous les transports publics (rail, métro, bus et tram, etc, voire taxis) • Offrir à des tarifs attractifs des parkings relais à proximité des transports en commun.

Efficienc

L'efficienc est généralement mesurée par le taux de rentabilité économique (TRE), bien que, dans les projets évalués, ce taux ne rende pas compte de tous les avantages du projet. Dans la majorité des cas, il n'a pas été possible de recalculer le TRE des projets étudiés. Cependant, on est le plus souvent parvenu, en comparant les dépenses effectives d'investissement et les flux de trafic aux prévisions, à déterminer si le TRE, une fois formellement recalculé, aurait été supérieur ou inférieur aux estimations ex-ante. Les résultats de cet exercice sont présentés au Tableau 6.

Tableau 6 : Efficienc économique des projets

Projets pour lesquels le TRE a été estimé ex-post :	Nombre de projets
Supérieur au TRE ex-ante	5
Égal au TRE ex-ante	0
Inférieur au TRE ex-ante	3

Projets pour lesquels le TRE ex-post est une approximation empirique :	Nombre de projets
Projets positifs : dépenses en capital moindres que prévu; trafic supérieur aux prévisions	2
Projets négatifs : dépenses en capital supérieures aux prévisions; trafic moindre que prévu	1
Projets de niveau intermédiaire :	0
Dépenses en capital moindres que prévu; trafic moindre que prévu	0
Dépenses en capital supérieures aux prévisions; trafic supérieur aux prévisions	2

Note : le total de 13 comprend les résultats d'instructions distinctes pour deux prêts relatifs à un unique projet de métro et pour deux prêts relatifs à un projet de transport combiné rail-route.

La conclusion générale de cette analyse est que, sur les 11 projets de transport (13 prêts), sept dégagent un TRE effectif supérieur aux prévisions et quatre un TRE moindre que prévu, deux ne permettant pas de trancher. Il convient de noter que le TRE ne serait en aucun cas inférieur à 5 %, qui est le seuil normal pour les projets financés par la BEI à l'intérieur de l'Union européenne. Toutefois, quatre projets ayant fait l'objet d'une étude sur dossier avaient déjà un TRE prévisionnel se situant entre 3 et 5 %. Le TRE ne prend pas en compte les avantages économiques et environnementaux plus larges, qui sont presque sans exception positifs. La conclusion est claire : la BEI a financé des projets de transport urbain économiquement viables.

Viabilité à long terme des projets

Tous les projets de transport évalués sont jugés viables à long terme, du fait qu'ils sont techniquement bien conçus, bénéficient de l'engagement continu des pouvoirs publics et d'un large soutien socio-économique, sont gérés efficacement et se présentent comme économiquement, financièrement et environnementalement viables à long terme.

Performance globale des projets

La performance globale des projets de transport urbain est bonne. Ceux-ci répondent en général aux besoins des promoteurs et paraissent pertinents et efficaces. Leur efficacité est élevée. Les 11 projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie sont économiquement solides et offrent de bonnes perspectives de viabilité. La nécessité de conduire un long processus de prise de décision comportant de nombreux intervenants tend à garantir un certain niveau de qualité.

3.2.2 Projets urbanistiques

Pertinence et efficacité

Comme on l'a noté au chapitre 2, les projets urbanistiques visent en général à atteindre simultanément plusieurs objectifs, dont certains sont difficilement mesurables. Pour évaluer la performance d'un projet, il faut identifier et examiner un par un les divers objectifs fondamentaux et le résultat obtenu (efficacité). Il convient de signaler à ce propos que les objectifs fondamentaux étudiés étaient non pas les objectifs généraux mentionnés dans le rapport d'instruction (si l'on s'était fondé sur ces derniers, l'efficacité aurait probablement été bien plus faible, quoiqu'en général non mesurable), mais ceux que l'équipe d'évaluation avait assignés aux projets à l'issue des visites sur le terrain. Aucun projet n'a eu de résultats contre-productifs : tous les projets ont apporté au moins quelques avantages positifs, même si cela ne veut pas nécessairement dire que le résultat a toujours été à la hauteur de l'investissement.

Les projets urbanistiques et mixtes évalués présentent une efficacité élevée. Toutefois, un programme s'est révélé trop hétérogène pour être évalué, et un projet n'a pas atteint son objectif clé. Ce dernier concernait l'extension d'une foire commerciale, qui n'a pas contribué à promouvoir le développement économique. Dans un second programme, l'objectif clé a été réalisé dans la plupart des opérations, mais pas dans toutes.

Efficience

Lorsque l'objectif d'un projet concerne l'environnement, le patrimoine, l'image, la compacité ou la cohésion sociale, il n'est pas possible d'évaluer l'efficience par simple comparaison entre les intrants et les résultats, parce que ces derniers ne peuvent s'exprimer en termes monétaires. L'efficience ne peut donc être appréciée qu'en termes de coût-efficacité, autrement dit en sachant s'il est possible d'obtenir les mêmes résultats avec un coût inférieur.

Pour trois projets, l'équipe d'évaluation a identifié d'autres solutions, meilleures, qui auraient produit des avantages équivalents ou plus importants pour un coût moins élevé (conception différente). Or, pour aucun des projets évalués, la BEI n'a analysé d'autres solutions que le projet proposé.

Il est possible d'estimer la rentabilité financière et économique de la plupart des projets urbains. Toutefois, l'estimation du taux de rentabilité économique est une tâche complexe et non entièrement objective.

Les recettes tirées du projet (produit de la cession de terrains, droits d'entrée, loyers, etc.) permettent de calculer le taux de rentabilité financière (TRF). Le tableau 7 présente les taux de rentabilité financière calculés sur la durée de vie escomptée des 10 projets urbanistiques ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie.

Tableau 7 : TRF ex-ante et ex-post des projets urbanistiques

Projet	TRF	
	<i>Ex-ante</i>	<i>Ex-post</i>
A	Pas de recettes	
B	Seules certaines composantes génèrent un rendement financier	
C	Seules certaines composantes génèrent un rendement financier	
D	Seules certaines composantes génèrent un rendement financier	
E	-4,0 %	9,3 %
F	7,5 %	10 %
G	Pas de recettes	
H	-7,0 %	Inférieur
I	Non disponible.	Non disponible.
J	Seules certaines composantes génèrent un rendement financier (et certaines composantes ne sont pas encore opérationnelles)	

Deux de ces dix projets urbanistiques (qui comprennent quatre projets mixtes) ne produisent pas de recettes – création d'espaces verts, par exemple. Certains sont des programmes dans lesquels seuls certains projets sont générateurs de recettes et pour lesquels le calcul d'un TRF pour l'ensemble du programme risquerait d'induire en erreur. Pour d'autres projets, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'obtenir le montant des recettes.

La comparaison des TRF ex-ante et ex-post lorsque les données sont à la fois disponibles et fiables montre clairement que les estimations ex-ante étaient de bonne qualité. Un seul projet laisse apparaître des résultats ex-post si décevants que l'investissement doit être considéré comme une erreur. Ces mauvais résultats avaient été annoncés dès le stade de l'instruction, mais le financement du projet avait néanmoins été approuvé. Dans un cas – un projet d'aménagement d'un site – les résultats ex-post sont de loin supérieurs aux estimations ex-ante (+9,3 % contre -4 %), ce qui s'explique par les risques particulièrement élevés et les profits inattendus qui caractérisent le secteur immobilier.

Comme on l'a indiqué plus haut, la mesure des bénéfices **économiques** est la tâche la plus complexe⁸. Ces avantages ne peuvent pas tous s'exprimer en termes monétaires, et les autres méthodes de mesure des avantages (emplois, votes, avancées sociales, empreinte écologique, par exemple) se révèlent encore moins utiles car on ne peut les mettre en balance avec les intrants.

●

⁸ L'objectif ultime – condenser plusieurs avantages économiques en un seul chiffre, le TRE, – ne pourra sans doute jamais être atteint, malgré les avancées réalisées et les recherches en cours sur l'analyse coûts-avantages et la théorie des choix publics.

Pour quatre projets urbanistiques, l'équipe d'évaluation a dû recalculer le TRE ex-ante, les méthodes utilisées lors de l'instruction ne paraissant pas totalement appropriées. Dans un projet, le TRE ne prenait pas en compte l'avantage principal (patrimoine) du projet, dans deux autres, les changements ont été mineurs et, dans le dernier projet, le TRE recalculé allait dans la direction opposée. Dans un autre projet, la méthode était appropriée, mais les bénéfices calculés ex-ante étaient surestimés.

Tableau 8 : Efficience des 10 projets urbanistiques évalués

Projet	Efficience coûts-avantages (TRE)			La solution retenue est-elle la meilleure?	
	BEI ex-ante	Évaluation ex-ante *	Ex-post	Ex-ante (instruction de la BEI)	Ex-post
A	7,2 % - 12,9 %	>7,2 – >9,5 %	10,40 %	Point non étudié	Oui
B	n.d.		n.d.	Point non étudié	Non
C	15,00 %		12,00 %	Point non étudié	Oui
D	n.d.		n.d.	Point non étudié	Incertain
E	7,00 %	-0,60 %	15,00 %	Point non étudié	Non
F	7,5 % (4,2 %**)		>10 % (>6,3 %**)	Point non étudié	Oui
G	7,70 %	>7,7 %	8,00 %	Point non étudié	Oui
H	1,0 %	Négative	-7,00 %	Non	Non
I	5,0-9,0 %	1.0.	1.0.	Point non étudié	Oui
J		1.0.	1.0.	Point non étudié	Oui

* Cas dans lesquels l'équipe d'évaluation a jugé nécessaire de recalculer les estimations.

** Dépenses irrécouvrables incluses dans le coût total de l'investissement.

Le TRE ex-post n'a pu être calculé que pour six des 10 projets urbanistiques ayant fait l'objet d'une analyse approfondie et ne s'est révélé inacceptablement faible que dans un seul cas. Dans trois autres cas, l'efficience du projet a été jugée bonne, sur la base d'évaluations qualitatives. Un programme, qui comprenait un grand nombre de projets exécutés par des promoteurs différents, était trop hétérogène pour faire l'objet d'une évaluation.

Viabilité à long terme

Sur la base des critères utilisés pour les projets de transport urbain (voir section 3.2.1), tous les projets urbanistiques évalués sont considérés comme viables à long terme.

Performance globale des projets

La performance globale de huit des 10 projets urbanistiques a été jugée bonne. Un seul projet a obtenu de mauvais résultats et un second projet était trop hétérogène pour être évalué. Les éléments ci-après peuvent avoir contribué à ces bons résultats :

- La pertinence et l'efficacité des projets urbanistiques sont généralement élevées. La plupart des projets sont situés au cœur des villes, le plus souvent sur des terrains trop centraux et trop recherchés pour ne pas être exploités. Cela est

particulièrement vrai pour les villes en expansion (en termes de superficie), comme le sont encore la plupart des villes.

- Un argument similaire vaut pour l'efficacité. Pour les opérations de grande envergure, la principale menace se situe dans les premières années, au cours desquelles une baisse des recettes a une forte incidence sur la rentabilité. Un recul des prix de l'immobilier a toutes chances d'entraîner des faillites. Les évolutions du marché immobilier ont influé sur deux projets. Dans le premier cas, un mouvement favorable a permis au projet d'atteindre un TRE à deux chiffres, mais dans le second, une société participante a fait faillite dans la première phase du projet.
- Les projets urbanistiques proposés pour un financement BEI sont normalement l'aboutissement d'un long processus de décision faisant intervenir de nombreuses parties prenantes, ce qui tend à garantir un certain niveau de qualité.
- Pour les projets dont l'objectif principal (comme le patrimoine ou l'image de la ville) ne peut s'exprimer en termes monétaires, l'exécution du projet conformément au calendrier et au budget prévus peut être considérée comme un succès.

4 PERFORMANCE DE LA BEI

Ce dernier chapitre analyse la contribution de la Banque à la réussite des projets qui ont été étudiés. À cette fin, on y traitera successivement de la gestion par la Banque du cycle du projet (identification, instruction et suivi) et de la valeur ajoutée qu'elle apporte (financière et technique).

4.1 Le cycle du projet

Identification des projets

Pour l'identification des projets, la Banque procède essentiellement par le biais de ses contacts réguliers avec les autorités publiques, de son réseau de bureaux régionaux, de contacts noués lors de conférences, séminaires, etc., de sa participation aux réunions annuelles de programmes sectoriels organisées par les ministères et des démarches directes émanant de promoteurs potentiels. Les projets s'inscrivant dans le prolongement d'opérations réalisées avec des emprunteurs connus constituent une source importante d'activité. Les projets antérieurs peuvent avoir porté sur des secteurs différents, mais ils ont été exécutés par le même promoteur. Les intermédiaires financiers contribuent habituellement peu à l'identification des projets, sauf en Allemagne. La Banque n'agit pas par elle-même pour lancer ou formuler des projets, mais réagit aux besoins des emprunteurs. Ses financements retiennent l'intérêt de certains des plus importants promoteurs européens. Il apparaît qu'il n'y a généralement pas eu de problèmes injustifiés avec les promoteurs à l'occasion des projets étudiés. Comme les besoins sont effectivement variés, l'éventail des projets évalués donne une image positive de la Banque et de ses activités. Il est clair que la BEI sait s'adapter avec souplesse aux besoins des emprunteurs.

L'identification des projets ne s'est pas faite sur la base d'un ensemble exhaustif d'objectifs admissibles reliant les objectifs de l'Union européenne à ceux des autorités nationales, aux objectifs de la BEI qui en découlent et aux objectifs des divers projets eux-mêmes. Un tel ensemble structuré d'objectifs n'existe pas et il est en conséquence recommandé à la Banque de tenter de fixer ses priorités dans un document exposant sa politique en matière d'aménagement urbain.

Qualité de l'instruction

Il apparaît que, pour l'instruction des projets étudiés, la Banque a exercé une évaluation à l'instruction appropriée, examinant les aspects techniques, économiques, financiers et environnementaux des projets. La viabilité économique a été le principal critère de sélection. L'intensité de l'instruction a été adaptée aux caractéristiques du projet considéré. Dans un certain nombre de cas, notamment pour les projets urbanistiques, une instruction moins poussée aurait sans doute été possible. La principale difficulté que soulève l'évaluation de ces projets tient au fait que la définition des objectifs est imprécise et ambiguë. En général, les recettes financières du projet peuvent être aisément estimées, alors qu'il est souvent très difficile d'évaluer les effets économiques plus vastes – comme le sont habituellement les objectifs clés des projets urbanistiques. En outre, l'évaluation a fait apparaître certaines incohérences, des méthodes différentes ayant été appliquées dans des situations comparables.

Conformément à la pratique courante, l'instruction des projets de transport était centrée sur l'estimation des avantages en termes de gain de temps. Si ceux-ci sont souvent un élément clé des avantages économiques, ils ne constituent cependant pas un indicateur suffisant de la rentabilité économique d'un projet.

Les projets urbanistiques comportent souvent des opérations multisectorielles, alors que les projets de transport urbain ne portent que sur un seul secteur. Nombre de projets urbains faisaient partie d'un vaste plan d'investissement mis en œuvre par les pouvoirs publics dans le but d'améliorer l'ensemble de l'environnement urbain. De ce fait, l'instruction de ces projets a souvent été une tâche compliquée.

Pour beaucoup d'opérations financées, divers projets réalisés par des promoteurs différents ont été regroupés pour être instruits comme un tout. On parle alors de prêts-cadres. Aux yeux des évaluateurs, le principal inconvénient de ce type d'opération est que la valeur ajoutée par la Banque à toutes les phases du cycle du projet, de l'identification au suivi, est sensiblement plus faible que pour le reste des projets financés. Cela s'explique essentiellement par le fait que les services de la Banque n'ont eu que peu de contacts directs avec les divers promoteurs. Dans la plupart des cas, la Banque a apporté ses concours à une entité, une collectivité régionale par exemple, qui avait relativement peu d'influence sur la conception des projets. Les évaluateurs suggèrent que la Banque mette au point un "cycle programme" adapté à ce type d'opérations, prévoyant une étude plus poussée des composantes de chaque programme.

Utilisés à bon escient, les prêts-cadres pourraient offrir à la Banque la possibilité de générer une forte valeur ajoutée en apportant ses compétences à des promoteurs peu expérimentés ou en aidant à la mise au point de programmes complexes. On peut citer comme exemple un prêt à une ville espagnole dont le contenu était mal défini et dont la gestion a probablement absorbé beaucoup de temps, mais qui était au service d'un bon projet et qui a en outre aidé le promoteur à obtenir des subventions.

Suivi des projets par la Banque

L'évaluation a montré que le suivi était bien souvent faible ou inexistant. Mais on notera que la Banque s'emploie depuis quelque temps à améliorer la situation. Elle le fait en étudiant systématiquement avec les promoteurs les obligations en matière de suivi au moment de l'instruction et en insérant dans les contrats de financement une clause suffisamment précise à ce sujet.

Il n'est pas toujours nécessaire de centrer l'activité de suivi sur l'exécution minutieuse de chaque élément du projet. S'agissant en particulier des projets d'aménagement urbain qui s'inscrivent dans un plan d'urbanisme, il est normal que certaines composantes soient modifiées en cours de réalisation. En pareil cas, il est judicieux de ne pas se livrer à un contrôle pointilleux des objectifs matériels initiaux (kilomètres de routes, nombre d'unités de matériel roulant, etc.), mais de s'appliquer plutôt à déterminer si le projet atteint pour l'essentiel ses objectifs clés. L'attention excessive portée à chaque détail matériel de l'exécution a soulevé un problème dans l'un des programmes soumis à une analyse approfondie, qui comprenait toute une série de sous-projets.

Il serait possible d'approuver des prêts-programmes avec une définition beaucoup moins contraignante des opérations ("renouvellement des voies dans la région A"), et de faire porter le suivi sur des résultats tels que des indicateurs de performance commerciale, plutôt que sur l'examen détaillé des objectifs matériels. Mais ce serait là une rupture assez radicale avec les méthodes traditionnelles de la Banque.

4.2 Valeur Ajoutée

Valeur ajoutée financière

Pour évaluer l'additionnalité financière, il faudrait procéder à une comparaison de la situation avec et sans la participation de la Banque au projet. Pour la plupart des projets, il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur les autres sources de financement disponibles à l'époque. L'additionnalité financière peut prendre diverses formes : i) les modalités et conditions du prêt, ii) l'image de qualité de la Banque, contribuant à mobiliser des cofinancements et iii) l'expertise financière de la Banque qui lui permet de proposer des structures de financement novatrices et attractives.

L'additionnalité de type i) s'est progressivement érodée au cours des dix dernières années depuis que la plupart des projets évalués ont été financés. Les emprunteurs ont mentionné la souplesse des modalités de remboursement, la durée des prêts et les différés de remboursement comment autant de particularités qui différencient encore la BEI d'autres bailleurs de fonds. Les projets analysés au cours de l'évaluation ont montré que l'image de qualité de la Banque demeure un point important pour les emprunteurs. L'additionnalité financière du troisième type gagne rapidement en importance. L'examen des divers éléments des plans de financement et de leurs interactions permet d'apprécier l'ampleur de la valeur ajoutée financière que la Banque a apportée aux projets d'aménagement urbain. Le tableau 9 classe les 21 projets évalués par ordre d'additionnalité financière croissante : l'additionnalité de type i) est présente dans tous les projets – sinon, il n'y aurait pas eu de prêt. Dans onze des 21 projets, une additionnalité de type ii) est aussi très probablement présente – l'image de qualité de la Banque ayant fait fonction de catalyseur pour susciter des financements complémentaires. Dans l'un de ces onze projets, on observe une additionnalité de type iii). Cette opération est un des premiers exemples d'opération dans laquelle la Banque a mis à profit son expertise financière pour créer des structures de financement novatrices et attractives. Pour cette opération, la Banque avait en outre assumé le risque lié au projet.

Les études sur dossier ont révélé trois exemples dans lesquels la Banque avait également assumé le risque lié au projet en acceptant comme sûreté un nantissement des recettes ou des actifs du projet. Par ailleurs, plus de 70 % des projets étaient cofinancés avec d'autres banques. Dans les partenariats public-privé financés à l'aide des recettes du projet, la Banque a généralement joué un rôle décisif.

Tableau 9 : Classement des projets en fonction de la valeur ajoutée financière de la Banque

Description	Nombre de projets
<i>Financement à long terme apporté par la BEI seule</i>	10
Prêt à l'État rétrocédé sous forme de subvention	3
Prêt de la BEI venant en complément de ressources budgétaires ou de fonds propres (FEDER compris)	4
Prêt de la BEI garanti par d'autres banques	3
<i>Cofinancement avec d'autres banques</i>	11
Cas dans lesquels l'engagement de la BEI a suscité d'autres financements	10
Risque lié au projet assumé par la BEI	1

Valeur ajoutée technique

Les promoteurs ont apprécié la souplesse de la Banque, qui a réagi avec célérité lorsque les projets étaient bien préparés mais qui était également disposée à attendre lorsque les promoteurs avaient besoin de plus de temps pour soumettre leur projet à l'instruction. Mais il est apparu que, dans les projets évalués, la Banque n'avait que des possibilités limitées d'offrir une valeur ajoutée technique.

La question de savoir si la Banque devrait fournir des apports techniques (à distinguer de l'analyse technique du projet, qui est bien évidemment indispensable au stade de l'instruction) dépend des caractéristiques du projet, des compétences de l'emprunteur et de l'influence que la Banque est en mesure d'exercer. Dans l'Union européenne, ces apports techniques sont rarement nécessaires, car les emprunteurs sont compétents. En outre, l'entrée tardive de la Banque dans le cycle du projet - souvent après le début des travaux - limite en soi les possibilités d'apporter un plus sur le plan technique. Dans deux seulement des 21 projets évalués, la Banque aurait pu créer de la valeur ajoutée à cet égard.

Aucun de ces 21 projets n'a soulevé de problèmes environnementaux importants. Un seul projet a suscité de sérieuses inquiétudes dans ce domaine, aux stades de la planification et de la réalisation. Le promoteur y a répondu en instaurant des normes rigoureuses de surveillance de l'environnement. Au cours de ce processus, la BEI a effectivement fourni une importante valeur ajoutée technique.

La Banque devrait accorder plus d'importance à l'examen d'alternatives viables aux projets proposés. Pour quatre des 21 projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie, les évaluateurs ont identifié des solutions plus efficaces et moins coûteuses. Mais, dans la grande majorité des cas, il n'a pas été envisagé d'autres solutions lors de l'instruction des projets.

Critères d'évaluation

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 sont les suivants : pertinence, efficacité, efficience et viabilité à long terme.

- La pertinence est la mesure dans laquelle les objectifs d'un projet sont conformes aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales et aux politiques des partenaires.
- L'efficacité est le degré auquel les objectifs du projet ont été réalisés ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative et des éventuelles modifications du projet décidées après l'approbation du prêt.
- L'efficience est le rapport entre les avantages ou résultats du projet, et les ressources ou moyens engagés (fonds, compétences, temps, etc.).
- La viabilité à long terme désigne la probabilité de voir les avantages du projet se maintenir à long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévue du projet.

Critères complémentaires

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

1. **Développement Institutionnel** – dans quelle mesure un projet renforce ou affaiblit l'habileté d'un pays ou d'une région à utiliser de manière plus efficiente, équitable et viable son capital humain ainsi que ses ressources financières et naturelles, par exemple à travers: (a) d'une meilleure définition, stabilité, transparence, mise en application et prévisibilité des dispositions institutionnelles et/ou (b) d'un meilleur alignement de la mission et de la capacité d'une organisation avec ses mandats, qui proviennent de dispositions institutionnelles. De tels impacts peuvent inclure les effets voulus ou involontaires d'un projet.
2. **Autres impacts** – Ce critère peut inclure d'autres thèmes ayant un intérêt particulier, dont :
 - a. Réduction de la pauvreté – dans quelle mesure un projet atteint son objective de réduction de la pauvreté; tout impact involontaire devrait également être étudié
 - b. Impact environnemental
 - c. Autres impacts
3. **Performance de l'emprunteur** – Adéquation entre l'hypothèse de propriété de l'emprunteur et ses responsabilités durant toutes les phases du projet. Le sujet principal porte sur les mesures prises par l'emprunteur pour s'assurer de la viabilité à long terme du projet, spécialement – et dès l'identification du projet – en encourageant la participation de personnes concernées par le projet, en plus de son propre support.

4. **Performance de la BEI** – Qualité des services rendus par la BEI durant toutes les phases du projet. La question principale porte sur le rôle de la BEI pour s'assurer de la qualité du projet à l'entrée et que des arrangements ont eu lieu pour une implémentation et entrée en service satisfaisante du projet, ainsi que sur la valeur ajoutée financière de la Banque.

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).

Ces rapports peuvent être obtenus via:

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

e-mail: EValuation@eib.org