



Juin 2009

Évaluation des Opérations • Évaluation des Opérations • Évaluation des Opérations • Évaluation des Opérations

## Rapport de synthèse

Évaluation du financement par la BEI  
de projets d'eau et d'assainissement  
à l'extérieur de l'Union européenne

### Évaluation des Opérations

Werner Schmidt (Chef d'équipe)

Rainer Saerbeck

Max Jensen

Monica Lledo

Raul Guerrero

Judith Goodwin



---

### Alain Sève

Chef de la division

Évaluation des opérations

\* \* \*

### **AVIS**

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

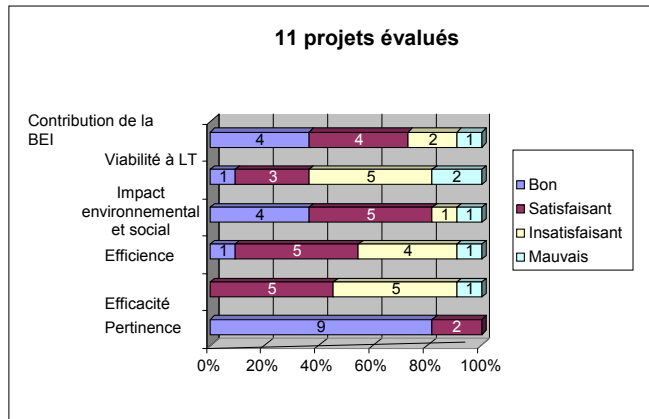






Les 11 projets évalués étaient tous conformes aux objectifs de développement formulés par l'Union européenne et, dans la plupart des cas, ont contribué de façon notable à la réalisation des OMD. Ils allaient dans le sens des priorités des pays partenaires et étaient aussi en totale adéquation avec les objectifs des mandats et politiques de la BEI. Les résultats de l'évaluation mettent en évidence la forte cohérence entre les opérations financées par la Banque et les politiques de l'Union européenne telles que transposées dans la stratégie de la BEI, raison pour laquelle tous les projets obtiennent la mention « satisfaisant » ou plus au regard du critère de pertinence.

### Performances des projets



Le critère d'**efficacité** a été le facteur prépondérant d'appréciation négative des projets évalués. Par suite d'une mise en œuvre médiocre, ayant entraîné des dépassements de budget et des retards, et de la réalisation d'une partie seulement des objectifs visés, la plupart des projets évalués ont obtenu une appréciation négative.

En revanche, la majorité des projets ont été jugés satisfaisants ou bons sur le plan de l'**efficacité**. La progression de la demande en eau et l'amélioration de la politique tarifaire et de l'efficacité

opérationnelle ont en effet influé de façon positive sur les performances de ces projets. Pour les autres, l'impact économique a été moins bon que prévu en raison de la médiocrité de la mise en œuvre, des faiblesses sur le plan institutionnel, de l'incapacité à mieux utiliser les ressources et des augmentations tarifaires peu satisfaisantes.

Les résultats en matière d'**impact environnemental et social** sont positifs dans la plupart des cas, traduisant le fait que (i) lorsque la législation nationale l'exigeait, des études d'impact environnemental ont été réalisées ; et (ii) au-delà des mesures prises pour réduire, atténuer ou compenser les incidences environnementales, de nombreux projets présentent des retombées positives sur l'environnement. Ils contribuent clairement à la réalisation des OMD en améliorant l'accès de la population à l'eau potable et à l'assainissement. Néanmoins, deux projets d'alimentation en eau se démarquent des autres puisqu'ils n'ont pas obtenu de résultats acceptables en matière de performances environnementales.

Les réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées sont des infrastructures de base qui fournissent des biens ou des services publics et qui fonctionnent dans un environnement au moins partiellement réglementé. C'est pourquoi on peut supposer presque implicitement que la viabilité financière sera assurée, puisque dans la plupart des cas évalués les gouvernements continueront à financer ces services publics. Toutefois, si ce financement devait être limité pour une raison quelconque, les ressources financières destinées à garantir une maintenance appropriée et le remplacement de pièces critiques des réseaux d'eau et d'assainissement pourraient être menacées. Plusieurs projets affichent également des problèmes quant à leur viabilité matérielle. Les performances de la majorité des projets au regard du critère de **viabilité** à long terme sont donc jugées insatisfaisantes, voire mauvaises.

Dans l'ensemble, les résultats obtenus sur le plan de la **contribution de la BEI** sont positifs : pour 64 % des 11 projets évalués, cette contribution a été jugée significative ou élevée. Il s'agit essentiellement d'une contribution d'ordre financier, revêtant la forme de prêts de longue durée, de longs différés de remboursement et de faibles taux d'intérêt. En général, les conditions de financement de la BEI ont été appréciées par tous les promoteurs des projets. Dans tous les cas sauf un, des bonifications d'intérêts correspondant aux mandats spécifiques ont été accordées. Pour certains des projets évalués, le financement par la BEI a été crucial ou a joué le rôle de catalyseur d'autres financements. Grâce à son expérience et à ses compétences, la Banque est parfois en mesure d'apporter une contribution importante au-delà des aspects purement financiers. Ces dernières années, elle a multiplié les mesures d'assistance technique pour soutenir les promoteurs dans la définition, la préparation et la mise en œuvre des projets.

La performance de la Banque en ce qui concerne la **gestion du cycle des projets** est jugée satisfaisante, voire bonne, dans la plupart des cas (73 %). Ses techniques d’instruction ont souvent permis d’améliorer la qualité générale des projets et de mettre en lumière plusieurs aspects critiques à traiter pour garantir le succès de la mise en œuvre. Tandis que, dans plusieurs pays, la BEI a constitué une réserve de projets dans le domaine de l’eau et de l’assainissement, elle a adopté dans d’autres pays ou régions une approche ponctuelle, plus opportuniste. Dans les projets évalués, le degré de coordination et de complémentarité des bailleurs de fonds était variable.

**Résultats**

Les principaux résultats de l’**analyse élargie** (69 projets) peuvent être résumés de la façon suivante : a) la mise en œuvre des projets s’échelonne souvent sur une durée comprise entre cinq et sept ans ; un tiers des projets présente même une durée de mise en œuvre supérieure à huit ans ; b) l’annulation de prêts après la signature est relativement rare, c) les retards sont importants. Ces résultats vont dans le même sens que les conclusions des évaluations approfondies sur ces différents points.

Les résultats combinés des 22 projets évalués révèlent que près de 60 % d’entre eux ont obtenu une note satisfaisante, voire bonne.

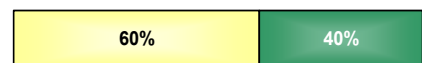
Tous les projets évalués jusqu’à présent dans les pays méditerranéens ont obtenu la mention « satisfaisant » ou « bon », avec des résultats positifs analogues pour la Turquie, 80 % du total des projets ayant été notés positivement. Il se pourrait que ces bons résultats dans certaines régions témoignent d’un soutien accru de la Banque par le biais d’une assistance technique appropriée, d’une meilleure préparation des projets (METAP), d’un suivi plus régulier et d’une présence plus affirmée que dans d’autres régions. En outre, une coordination et une coopération adéquates avec les autres institutions financières internationales (IFI) ont souvent contribué aux bons résultats des projets. En ce qui concerne les pays ACP, les résultats de l’évaluation sont moins favorables puisque, sur les huit projets concernés, 75 % ont obtenu la mention « insatisfaisant », voire « mauvais ». Lorsqu’on décompose les résultats obtenus dans ces pays, il s’avère que les trois projets évalués précédemment dans les Caraïbes et 60 % des projets (3) évalués dans d’autres pays ACP ont été notés négativement. Cette situation semble être, une fois encore, le reflet d’un suivi plus compliqué dans des régions éloignées, où il n’est pas possible d’assurer une présence régulière.

La majorité des 22 projets évalués ont bénéficié d’une assistance technique ainsi que d’une coordination et coopération appropriées avec les autres IFI et obtiennent de meilleurs résultats. Soixante-quinze pour cent des projets ayant bénéficié d’une assistance technique (par la BEI ou une autre institution) et d’une coordination des bailleurs de fonds ont obtenu des résultats positifs, tandis que cette part tombe à 40 % en l’absence d’assistance technique ou de coordination, voire des deux.

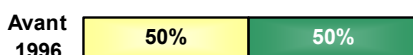
Performance des projets avec assistance technique et coordination



Autres projets



Performance des projets et date de signature



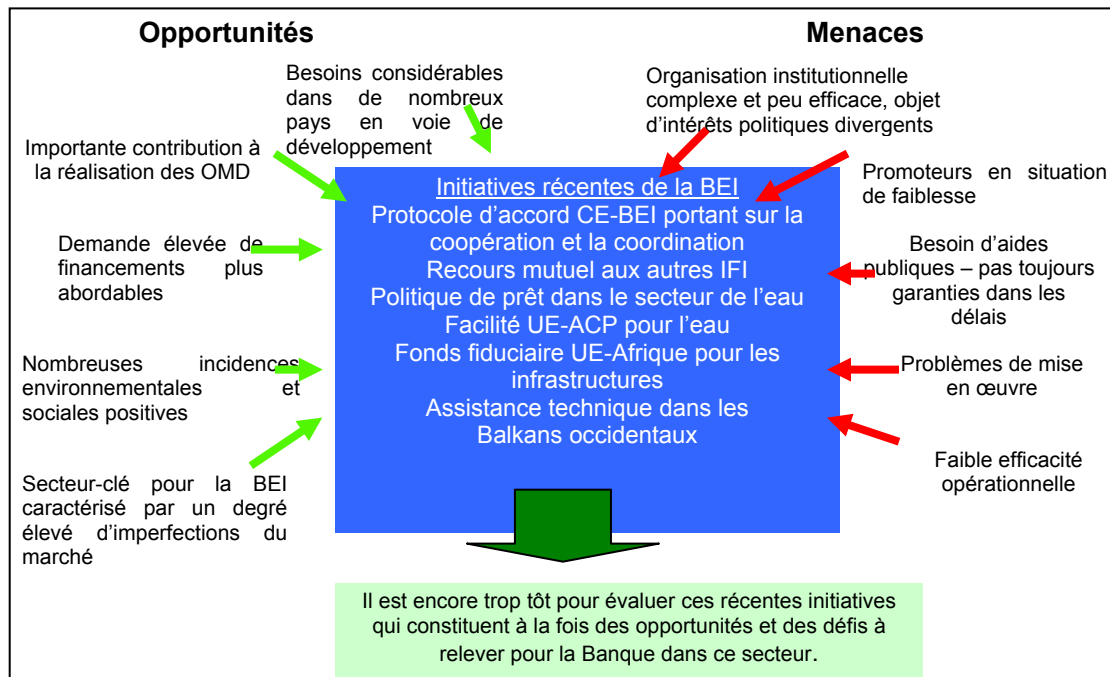
□ Insatisfaisant ou mauvais    ■ Satisfaisant ou bon

Lorsqu’on place la date de signature et donc les dates d’instruction en regard des résultats obtenus par les 22 projets de l’échantillon élargi, il ressort que 75 % de ceux signés après 1996 ont obtenu une note satisfaisante, voire bonne, tandis que cette proportion tombe à 50 % lorsque la signature a eu lieu en 1995 ou antérieurement.

## Conclusions

L'évaluation par la BEI de projets d'eau et d'assainissement hors de l'Union européenne aboutit à des résultats mitigés, ce que confirme en outre l'analyse de la mise en œuvre des projets effectuée par EV, qui révèle également plusieurs problèmes concernant des projets en cours.

Compte tenu de l'importance économique du secteur de l'eau et de l'assainissement, la présence de la Banque y est fortement requise. Toutefois, dans ce domaine, une présence régulière, l'assistance et le suivi sont des facteurs essentiels à la réussite des projets. La BEI joue un rôle important de par sa contribution financière, mais, pour remédier aux difficultés du secteur, elle doit fournir, ou du moins favoriser, une importante contribution non financière, consistant idéalement en une assistance technique doublée d'une coopération et d'une coordination satisfaisantes entre les bailleurs de fonds.





## Réponse du Comité de direction

Le Comité de direction a pris connaissance avec attention du Rapport de synthèse d'EV sur l'évaluation des projets financés par la BEI dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement en dehors de l'Union européenne et il réaffirme l'importance qu'il attache à ses conclusions. Le rapport d'EV confirme en substance les conclusions tirées par les services de la Banque lors de l'établissement des rapports de fin de travaux. Le Comité de direction en salue les recommandations, qui cadrent pour l'essentiel avec les mesures prises ou à l'étude. Le rapport met en évidence une très nette amélioration de la qualité des projets signés après 1996, mais, en raison de la longue période de mise en œuvre, il n'est pas encore possible d'évaluer la somme de travail accompli et les changements apportés par suite des enseignements tirés des projets financés au début des années 90.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la Banque a maintes fois modifié son approche. Ces changements ont finalement abouti à la politique de prêt de la BEI en faveur du secteur de l'eau, approuvée par le Conseil d'administration en 2008. Cette politique se concentre essentiellement sur une approche intégrée du secteur, la mise en place de services collectifs viables, la stricte application des critères d'efficacité dans l'utilisation de l'eau et l'étude attentive de conditions de financement appropriées. Elle comporte également un volet « Priorités régionales » qui détaille entre autres l'action de la BEI en faveur des projets dans le secteur de l'eau en dehors de l'Union européenne. Le changement graduel de pratique adopté déjà bien avant l'approbation de cette politique a engendré une réelle amélioration du taux de réussite des projets au fil du temps, ce que confirme du reste le rapport d'EV.

Le Comité de direction se réjouit de voir que le degré élevé de pertinence de tous les projets et leur conformité avec les objectifs de développement de l'Union européenne sont confirmés. Bien que ces projets aient été instruits par la BEI dans les années 90, le rapport montre en outre que, dans la plupart des cas, ils ont apporté une importante contribution à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) définis en 2000 dans la Déclaration du Millénaire des Nations unies pour l'eau et étendus à l'assainissement lors du sommet mondial sur le développement durable (SMDD) en 2002. Selon le rapport, l'évaluation confirme la cohérence d'ensemble des projets avec la politique de prêt de la BEI en faveur du secteur de l'eau de 2008.

Tous les projets évalués dans la région méditerranéenne, où l'appui de la BEI au secteur de l'eau est prédominant, ont obtenu la mention « satisfaisant » ou « bon », avec des résultats positifs analogues pour la Turquie, 80 % de tous les projets ayant été notés positivement. Selon le rapport, la disponibilité de ressources d'assistance technique (METAP) pour la préparation des projets serait une raison majeure des bonnes performances des projets méditerranéens. Le soutien de la BEI au secteur de l'eau dans la région méditerranéenne continue de bénéficier de divers fonds d'assistance technique pour la préparation et la mise en œuvre des projets ainsi que du travail en amont sur les projets (Fonds d'assistance technique de la FEMIP, Fonds fiduciaire de la FEMIP, FiPV).

Deux raisons majeures contribuent à l'appréciation négative des projets : i) les faiblesses des promoteurs conduisant à un long délai de mise en œuvre et à des dépassements de budget ; ii) les faibles moyens économiques des bénéficiaires et la résistance politique aux augmentations tarifaires requises pour assurer la viabilité financière des projets. Fréquents dans le secteur de l'eau de nombreux pays et bien connus de tous les bailleurs de fonds, ces problèmes ont un impact négatif sur les critères d'« efficacité » et de « viabilité » retenus par EV. Il faut noter que de tels défauts échappent souvent au contrôle de l'emprunteur ou du bailleur de fonds. Il s'agit de choisir entre réaliser dans des conditions difficiles un projet qui se justifie ou refuser purement et simplement d'y participer. En pareil cas, la décision d'agir est considérée comme la meilleure option.

Ces problèmes sont toutefois plus significatifs pour les projets des pays ACP, par rapport à d'autres pays plus développés, car la BEI, comme les autres IFI, conclut l'accord de prêt à un stade précoce du cycle des projets. Cette pratique permet d'allouer des fonds aux promoteurs pour qu'ils préparent bien les projets, ce qui ne serait pas possible avant la signature. En même temps, cela permet au bailleur de fonds de peser davantage sur la mise au point et la réalisation des projets. C'est pourquoi la passation des marchés pour les services de préparation des projets s'effectue

après la signature, d'autres appels d'offres étant ensuite lancés pour différents contrats de travaux avant le démarrage de la construction. Il s'ensuit que la mise en œuvre prend souvent plus de temps que prévu, ce qui augmente le risque de dépassement des coûts.

Il faut souligner un autre facteur important qui a nui aux performances des projets les plus anciens : comparés aux projets méditerranéens des années 90, les projets dans les pays ACP n'ont pas disposé des fonds d'assistance technique de la BEI lors de la signature et de la mise en œuvre. De ce fait, les projets dans les pays ACP, qui représentent moins de 15 % de l'activité BEI dans le secteur de l'eau en dehors de l'UE, mais 55 % des projets évalués, ont enregistré de moins bonnes performances, ce qui a un impact négatif sur les résultats combinés de l'évaluation. Dans cette région, la BEI peut, aujourd'hui, s'appuyer sur des fonds d'assistance technique, ce qui est déterminant pour la réussite des projets.

Le lancement de l'Initiative européenne pour l'eau (IEE) en 2002, lors du SMDD, a marqué un tournant pour les pays ACP. La BEI s'est impliquée dans cette initiative dès le début, en créant une plateforme de coopération avec toutes les parties prenantes du secteur, y compris d'autres partenaires financiers du Groupe de travail sur le financement de l'initiative. Cette coopération a été renforcée par des protocoles d'accord signés avec d'autres bailleurs de fonds. La Facilité ACP-UE pour l'eau, lancée en 2003/04 dans le cadre de l'IEE, a permis de mettre en commun les prêts de la BEI et les importantes aides non remboursables accordées par la Facilité, ainsi que les fonds provenant d'autres sources, à savoir les institutions européennes de financement du développement (IEFD). La BEI a en outre mis en place, pour la première fois, un module de préparation des projets dans le secteur de l'eau pour les pays ACP, bénéficiant d'un solide soutien de la Facilité. Cette première étape a été suivie de l'utilisation, pour l'assistance technique, de fonds bonifiés au titre de la Facilité d'investissement.

Le rapport fait état d'une tendance positive dans les performances des projets évalués : 75 % d'un large échantillon de projets signés après 1996 ont obtenu une note satisfaisante, voire bonne, contre 50 % en 1995 ou auparavant. Étant donné les longs délais de mise en œuvre, il n'est pas encore possible d'évaluer l'effet des mesures prises par la Banque au cours des sept dernières années en ce qui concerne la disponibilité de ressources d'assistance technique, l'association des prêts et des subventions, le renforcement de la coopération avec d'autres bailleurs de fonds et la mise en place de la politique de prêt en faveur du secteur de l'eau.

Les éléments nouveaux mentionnés ci-dessus illustrent la réponse de la Banque aux problèmes sectoriels identifiés depuis un certain nombre d'années et mis en évidence dans le rapport d'EV. Les améliorations apportées ont déjà un impact positif sur les investissements dans le secteur de l'eau financés par la BEI en dehors de l'UE. Elles se traduiront, nous l'espérons, dans les prochaines évaluations, une fois que les projets lancés ces dernières années seront achevés et pourront donc être évalués.

## Tableau des recommandations

<u>Observations et recommandations</u>	<u>Réponse des directions opérationnelles</u>
<p data-bbox="379 331 820 389"><b><u>STRATÉGIE ET DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR (voir 3, 6.1, 6.5)</u></b></p> <p data-bbox="328 389 469 412"><b>Observation</b></p> <p data-bbox="328 416 868 636">Le secteur de l'eau et de l'assainissement se caractérise souvent par des promoteurs en situation de faiblesse et des mécanismes institutionnels complexes. La réussite de la mise en œuvre d'un projet exige une approche coordonnée des bailleurs de fonds, un développement institutionnel et un engagement plus important du partenaire concerné.</p> <p data-bbox="328 640 868 860">EV reconnaît qu'on ne peut pas appliquer une stratégie sectorielle dans tous les pays ou régions et que la stratégie de financement dans le secteur de l'eau définie par la BEI en 2008 est une étape vers l'adoption d'une approche plus claire. Néanmoins, pour la plupart des projets évalués, il n'a pas été possible d'identifier une stratégie sectorielle ou nationale cohérente.</p> <p data-bbox="236 887 264 909"><b>1a</b></p> <p data-bbox="328 887 533 909"><b>Recommandation</b></p> <p data-bbox="328 913 868 1075"><b>Des orientations sectorielles nationales ou régionales, formulées idéalement en même temps que les cycles de planification de l'UE, pourraient clarifier l'approche sectorielle de la Banque et rehausser sa visibilité dans le secteur, tant en interne qu'en externe.</b></p>	<p data-bbox="884 887 1426 1680">Sur le plan institutionnel, il appartient à la Commission européenne de mener le dialogue sectoriel en amont avec les différents pays, alors que le rôle de la BEI consiste à financer des projets. Les projets de démonstration peuvent jouer un rôle important pour susciter la réforme du secteur en proposant des exemples concrets. Ces cinq dernières années, la Banque a joué un rôle de plus en plus proactif dans la coordination des bailleurs de fonds. Elle cherche à influencer positivement l'issue des projets s'attachant à des questions pratiques telles que les tarifs, via les conditions de prêt et les partenariats avec les autres bailleurs de fonds. Les orientations sectorielles par pays ou région sont très utiles et ont été appliquées dans certains cas par les services de la Banque pour identifier, sélectionner et instruire des projets. Ce n'est toutefois pas systématique, compte tenu du grand nombre de pays dans lesquels intervient la Banque et du besoin d'actualisation régulière. Si c'est justifié, et suite à l'adoption en 2008 de la politique de prêt de la BEI dans le secteur de l'eau, la stratégie sectorielle pertinente pour le pays sera présentée dans le rapport d'instruction et dans le rapport au Conseil d'administration, c'est-à-dire dans les piliers de la valeur ajoutée, et décrira l'approche coordonnée convenue avec l'UE et les autres bailleurs de fonds ou IFI.</p> <p data-bbox="884 1711 1426 1930">En vertu du nouveau Protocole d'accord sur la coopération et la coordination en dehors de l'UE conclu entre la Commission européenne et la BEI en mai 2008, les activités et compétences de la Banque dans le secteur de l'eau pourraient être plus systématiquement intégrées aux documents de stratégie nationale et régionale de la Commission européenne.</p>

1b	<p><b>La BEI peut accroître sa valeur ajoutée à condition d’assurer une présence permanente. La Banque ne devrait pas seulement se concentrer sur les actifs corporels, mais également, dans la mesure du possible, définir des projets selon une démarche globale et s’efforcer d’intégrer le renforcement des capacités institutionnelles aux aspects relatifs à l’alimentation en eau et à l’assainissement.</b></p>	<p>Comme énoncé clairement dans la politique de prêt de la BEI dans le secteur de l’eau, adoptée en 2008, l’approche des projets dans ce domaine est désormais axée systématiquement à la fois sur le contexte institutionnel et les capacités du promoteur et sur les actifs physiques. Compte tenu de ses mandats et de son rôle dans le cadre de la politique de l’UE envers les pays partenaires, la BEI doit s’appuyer sur le travail en amont et le renforcement des capacités institutionnelles qui sont assurés par la Commission européenne et les autres bailleurs de fonds, en particulier la Banque mondiale. La BEI fait tout son possible pour que, lorsqu’elle s’engage financièrement, les conditions minimales indispensables à la réussite des projets soient réunies. L’approche adoptée jusqu’à présent et qui devrait perdurer consiste à développer la coopération et le cofinancement avec les autres bailleurs de fonds, notamment par la division du travail. Toutefois, cette approche ne résout pas toujours les problèmes rencontrés lors des projets, comme en témoigne le fait que, dans cet échantillon, plusieurs des projets dont les performances laissent à désirer étaient menés par d’autres institutions financières internationales.</p>
1c	<p><b>Il convient de développer les partenariats plus formels entre la BEI et d’autres partenaires financiers, en particulier dans les régions éloignées. Ils devraient aller au-delà d’un simple « protocole d’accord » et comporter une coordination et une répartition concrètes du travail, projet par projet.</b></p>	<p>Compte tenu des discussions actuelles sur la division du travail entre la Commission européenne, les agences de développement et les autres partenaires financiers, la BEI va renforcer sa coopération et mettre à profit les enseignements tirés de l’expérience sur le terrain.</p> <p>Recommandation acceptée. Depuis longtemps, la BEI coopère étroitement avec d’autres partenaires financiers dans le secteur de l’eau à l’extérieur de l’UE. Cette coopération sera renforcée sur la base des accords récemment signés avec d’autres bailleurs de fonds, dont la Commission européenne, qui supposent une coordination et une coopération projet par projet, assorties si possible d’un recours mutuel aux autres IFI. La coordination au niveau des projets et la division du travail ont déjà été améliorées pour les pays méditerranéens et ACP, et cette amélioration va être étendue aux autres régions.</p>
2a	<p><b><u>INSTRUCTION (voir paragraphes 3.3, 6.2, 6.3)</u></b>  <b>Observation</b>                  Plusieurs défaillances importantes lors de l’instruction des projets doivent être corrigées.</p> <p><b>Recommandation</b>  <b>Il importe d’adopter lors de l’instruction des hypothèses réalistes – notamment quant aux objectifs des projets et aux délais de mise en œuvre. Il conviendrait de définir des indicateurs de performance spécifiques pour évaluer les résultats des projets.</b></p>	<p>Recommandation acceptée. Tous les problèmes soulevés dans ce rapport ont déjà été traités dans le cadre de la méthodologie d’instruction appliquée aux nouveaux projets. Celle-ci a été clairement énoncée dans la politique de prêt de la BEI dans le secteur de l’eau adoptée en 2008. Des indicateurs mesurant le niveau de performance des prestataires peuvent être utiles, mais posent des difficultés au plan de la collecte des données. Des hypothèses plus prudentes en matière de délais pourraient être retenues lors de l’instruction, mais atténueraient la pression</p>

<p>2b</p>	<p><b>Il conviendrait d'examiner attentivement les choix technologiques cruciaux avant et après la signature, même s'ils sortent du cadre étroit de définition du projet par la BEI. Il est nécessaire d'étudier ex ante la méthode d'élimination des boues dans le cadre des projets concernant le traitement des eaux usées.</b></p>	<p>exercée sur le promoteur pour qu'il mène le projet à son terme.</p> <p>L'implication précoce dans un projet permet à la Banque d'influer sur des questions clés telles que le périmètre du projet et la passation des marchés, mais suppose aussi un laps de temps relativement long entre la signature et l'achèvement du projet.</p> <p>Recommandation acceptée. Les choix technologiques sont toujours évalués par les services et les recommandations au sujet des technologies appropriées font souvent l'objet de longues discussions avec les parties prenantes. Il est effectivement important d'étudier ex ante la question de l'élimination des boues, laquelle fait souvent l'objet d'une clause contractuelle spéciale, mais les problèmes sont dus principalement à l'absence de politique nationale en la matière, ce qui est souvent en dehors du contrôle du promoteur.</p>
<p>3</p>	<p><b><u>MISE EN ŒUVRE DU PROJET</u></b> <b><u>(voir paragraphes 3, 4.2, 6.3)</u></b></p> <p><b>Observation</b> La BEI a récemment accentué son assistance technique dans le secteur. Les unités de gestion de projet et les mesures d'assistance technique sont des instruments importants pour assurer une mise en œuvre adéquate du projet.</p> <p><b>Recommandation</b> <b>Une unité performante de gestion de projets ou d'assistance technique devrait être créée pour renforcer les capacités institutionnelles dans les pays concernés, sur la base d'une implication totale des partenaires. Si cette initiative est perçue uniquement comme une mesure temporaire, son impact et sa viabilité seront limités. Les unités de gestion de projets doivent être dotées du personnel adéquat et organisées de façon appropriée sur le plan institutionnel.</b></p>	<p>La grande majorité (si ce n'est la totalité) des projets évalués ici ont été instruits à une époque où la BEI ne disposait guère d'autres moyens, pour financer l'assistance technique et les unités de gestion de projets, que d'accorder des prêts. Toutefois, dans certains projets, la Banque a pu mobiliser d'autres bailleurs de fonds pour qu'ils accordent des subventions à cette fin. Les projets relatifs à l'eau dans le bassin méditerranéen bénéficient de l'assistance technique de la FEMIP depuis plusieurs années, alors que, dans les pays ACP, ce type d'aide non remboursable n'est disponible que depuis très peu de temps. La Banque a tendance actuellement à mettre en place une assistance technique ou des unités de gestion de projet de façon plus systématique pour les projets qu'elle finance, lorsqu'elle juge que ces mesures sont nécessaires. Néanmoins, la mise en place d'unités de gestion ne devrait pas être la règle générale et devrait être envisagée uniquement pour les promoteurs en situation de faiblesse. L'assistance technique et les unités de gestion de projet doivent être soigneusement conçues afin que les promoteurs puissent s'approprier les projets et que la capacité de mise en œuvre s'améliore effectivement à long terme. De plus, des ressources internes suffisantes sont nécessaires pour gérer correctement l'assistance technique assurée par des consultants externes.</p>

<p style="text-align: center;"><b><u>FINANCEMENT ET CONDITIONS (voir paragraphes 6.3, 6.5)</u></b></p> <p><b>Observation</b>                  Bien que de nombreux promoteurs de projet aient apprécié les conditions de prêt de la BEI, les résultats de l'évaluation suggèrent d'apporter certaines améliorations.</p> <p><b>Recommandation</b>  <b>Compte tenu des retards constatés dans la mise en œuvre, il faudrait revoir la durée des différés de remboursement.</b></p> <p><b>4a</b></p> <p><b>4b</b> <b>La combinaison de subventions et de prêts en faveur d'un même projet permettent de soutenir la capacité relativement faible de génération de trésorerie des promoteurs ou de fournir une assistance technique. Les récents efforts de la Banque en ce sens sont d'ailleurs remarquables. Une évaluation approfondie d'un mécanisme d'assistance technique, financé soit sur le prêt soit en vertu d'un accord formel avec un partenaire de cofinancement, devrait faire partie intégrante des futures opérations – en particulier dans les régions plus éloignées où le suivi est plus difficile.</b></p> <p><b>4c</b></p> <p><b>Observation</b>                  La réalisation partielle, voire inexistante des conditions et engagements liés au projet est une caractéristique générale commune à plusieurs projets.</p> <p><b>Recommandation</b>  <b>La BEI devrait veiller à ne pas fixer un nombre excessif d'engagements et de conditions et à les faire respecter. Ils doivent être formulés à l'intention des homologues chez le promoteur, qui sont susceptibles de les influencer et de les faire entièrement respecter.</b></p>	<p>Les services prennent acte de la recommandation selon laquelle la durée des différés de remboursement devrait être revue, compte tenu des retards dans la mise en œuvre des projets, mais font observer que le profil des opérations de financement de la BEI, y compris la durée des prêts et des différés de remboursement, est également régi par les lignes directrices de la politique de crédit et les procédures opérationnelles, ce qui peut limiter le degré de souplesse dans ce domaine. Dans certains cas, les retards sont imputables à des réclamations suscitées par la passation des marchés. Rallonger d'emblée la durée des différés de remboursement pourrait également entraîner des délais de mise en œuvre encore plus longs en réduisant la pression exercée sur les promoteurs.</p> <p>Les services reconnaissent que la combinaison prêts-subventions et l'assistance technique sont particulièrement importantes dans le secteur de l'eau. Associer ou mettre en commun subventions et prêts est devenu pour la Banque une façon de soutenir des projets relatifs à l'eau desservant des populations défavorisées tout en assurant le recouvrement des coûts, mais les montants sont limités. Le fait que la Banque ait réussi à mobiliser des subventions de la Facilité ACP-UE pour l'eau et du Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures illustre bien cette stratégie. Dans certaines régions cependant (Asie et Amérique latine), la combinaison des prêts et des subventions est actuellement impossible.</p> <p>Recommandation acceptée. Les conditions devront être en nombre limité, réalisables et induire un effet de levier. Certains des projets évalués par EV révèlent déjà de bonnes pratiques en la matière et cette démarche a déjà été adoptée dans des projets plus récents. Ces dernières années, on a pu observer que la BEI faisait beaucoup mieux respecter les conditions de prêt que dans les années 90, pendant lesquelles ont été lancés la grande majorité des projets évalués. Il est néanmoins important de mieux cibler les conditions de prêt et d'adopter une approche plus systématique pour assurer le</p>
---	--

		suivi et faire respecter les conditions liées au projet ainsi que les conditions financières du prêt.
5a	<p align="center"><b><u>SUIVI (voir paragraphe 6.4)</u></b></p> <p><b>Observation</b>                  Au vu des difficultés rencontrées dans le secteur, un suivi plus étroit est recommandé.                  Bien que les ressources consacrées au suivi aient augmenté ces dernières années, des goulots d'étranglement majeurs semblent subsister.</p> <p><b>Recommandation</b>  <b>Des ressources appropriées doivent être affectées à toutes les étapes de la gestion du cycle des projets afin que celui-ci se déroule de façon optimale.</b></p>	<p>Recommandation acceptée. Dans le droit fil de ses efforts sur le plan de la valeur ajoutée, la Banque s'engage à respecter les meilleures pratiques et des niveaux de qualité élevés dans le cadre de ses activités opérationnelles. Le manque de personnel interne pour exécuter toutes les tâches attendues des services de la Banque sera compensé dans la mesure du possible par un recours accru à des ressources externes (consultants et autres IFI dans le cadre d'un appui mutuel) qui seront chargées d'effectuer des missions et d'assurer les tâches d'instruction, de mise en œuvre et de suivi des projets à un niveau de qualité optimale. Il est aussi essentiel de favoriser les synergies entre le suivi matériel et le suivi financier.</p>
5b	<p><b>Il conviendrait de prévoir obligatoirement un « point » ou un atelier à mi-parcours afin de :</b>                  a) réévaluer les principaux paramètres de risque, b) prendre le temps de remédier à d'éventuelles carences dans la définition ou la mise en œuvre du projet, c) rendre compte de la situation et obtenir l'approbation appropriée de la direction de la Banque.</p>	<p>Des évaluations à mi-parcours sont déjà souvent réalisées, mais ne devraient pas être obligatoires. Une autre mesure appliquée dans le cadre des projets relatifs à l'eau consiste à échelonner les investissements selon une logique fonctionnelle et à lier les conditions de prêt et des engagements particuliers au degré d'avancement de chaque phase. Il conviendra de maintenir une souplesse de réaction face aux problèmes qui peuvent se poser pendant la mise en œuvre d'un projet.</p>
5c	<p><b>Toute modification importante du périmètre du projet et de sa conception devraient être dûment documentée et approuvée, si besoin est, par les services ou la direction de la Banque et faire ensuite l'objet d'un suivi en conséquence.</b></p>	<p>Cette procédure est déjà appliquée. Il n'y a donc pas lieu de modifier la pratique actuelle.</p>
6.	<p align="center"><b><u>GESTION ÉLECTRONIQUE DES DONNÉES</u></b></p> <p><b>Observation :</b> Comme cela a déjà été le cas lors d'évaluations précédentes, la présente évaluation a mis en évidence certaines incohérences dans les outils de gestion des données (Serapis / GED).</p> <p><b>Recommandation</b>  <b>La BEI doit encore améliorer ses outils internes de gestion des données et de suivi, pour que le personnel de la Banque puisse en faire un usage efficace.</b></p>	<p>Recommandation acceptée. L'intégrité des données repose à la fois sur des systèmes et sur un personnel correctement formé. Il serait bon que l'équipe GED ou d'autres services centraux réalisent davantage de contrôles de qualité de routine pour veiller à ce que <u>tous</u> les documents importants soient stockés au bon endroit.</p>

<p>7.</p>	<p style="text-align: center;"><b><u>MÉTHODOLOGIE ESIAF</u></b> <b><u>(voir annexe 1)</u></b></p> <p><b>Observation</b> Le Cadre d'évaluation des incidences économiques et sociales (ESIAF) a été adopté par la Banque en 2006. EV s'est efforcé d'appliquer l'ESIAF dans le cadre de la présente évaluation dans une perspective ex post.</p> <p><b>Recommandation</b> <b>L'ESIAF doit être appliquée de façon cohérente afin d'être véritablement utile pendant tout le cycle du projet. Des lignes directrices détaillées et actualisées (notamment en matière d'agrégation des notes secondaires) devront être élaborées et une formation appropriée devra être assurée.</b></p>	<p>Recommandation acceptée. Les services étudient les possibilités de renforcer le contrôle qualité et la formation, ce qui peut entraîner un redéploiement de personnel ou la mise en place de ressources supplémentaires. Un affinement de la méthodologie ESIAF pourrait s'imposer suite à la révision de la méthodologie relative à la valeur ajoutée appliquée par la Banque à ses opérations dans l'UE, dans les pays candidats et les pays candidats potentiels.</p>
-----------	---	---



## 1. Introduction et présentation du portefeuille

Contexte :

*« L'eau est au cœur de tous les aspects de la vie – alimentation, énergie, transports, nature, loisirs, identité, culture, normes sociales et quasi-totalité des produits utilisés quotidiennement. La croissance de la population et le développement économique induisant une accélération de la demande dans tous les domaines, la valeur fondamentale de l'eau devient de plus en plus visible aux yeux de tous. Dès lors, l'accès limité à l'eau potable et la baisse de qualité de l'eau dont souffrent l'Europe et d'autres régions du monde constituent des problèmes planétaires majeurs sur le plan de l'environnement et du développement<sup>1</sup>. »*

Bien que l'eau soit largement présente sur toute la planète, seuls 2,5 % de cette ressource sont potables et de surcroît difficiles à utiliser car ils sont souvent transformés en neige ou en glace. Un tiers environ seulement de cette eau potable est accessible. Aussi, bien qu'à première vue les ressources en eau ne semblent pas poser problème, leur disponibilité pour la consommation ou l'irrigation, par exemple, se révèle très réduite et soumise à de très importantes disparités régionales.

Environ 1,1 milliard de personnes dans le monde n'ont pas accès de façon durable à une eau salubre, et 2,6 milliards d'êtres humains subissent les conséquences d'un assainissement médiocre ou inexistant. Dans de nombreuses régions du monde, le déséquilibre entre l'offre et la demande d'eau s'accroît.

La croissance économique et l'urbanisation accentuent la pression sur les ressources en eau et aggravent la pollution de l'eau. Parallèlement, les effets du changement climatique commencent à se manifester clairement dans nombre de pays (augmentation, notamment, des inondations et des sécheresses). L'amélioration de la disponibilité et de la qualité de l'eau et la protection des ressources en eau sont donc essentielles pour préserver à la fois la vie humaine sous tous ses aspects et la santé des écosystèmes.

### Approche et méthodologie (voir aussi l'annexe 4)

Le présent rapport porte sur la deuxième évaluation thématique<sup>2</sup> de projets financés dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. Plusieurs autres projets individuels relevant de ces secteurs ont été évalués ces dernières années. L'évaluation de ces opérations repose principalement sur une comparaison des résultats ex post avec les prévisions et les objectifs définis lors de l'instruction. Elle a été effectuée par les services internes d'EV. Conformément aux procédures d'évaluation de la Banque, chaque projet a été noté sur la base des quatre catégories suivantes : « bon », « satisfaisant », « insatisfaisant » et « mauvais »<sup>3</sup>.

L'une des particularités méthodologiques de cette évaluation porte sur l'application du Cadre d'évaluation des incidences économiques et sociales (ESIAF) dans une perspective ex post. Bien qu'il soit impossible d'évaluer clairement les résultats ex post en fonction du scénario défini ex ante, puisque l'ESIAF n'a pas été utilisé lors de l'instruction, des efforts ont néanmoins été faits pour mettre en évidence les aspects les plus significatifs de l'ESIAF et en tirer des enseignements susceptibles d'avoir une incidence sur le cycle du projet (voir l'annexe 1).

Les étapes suivantes constituent les éléments clés de la présente évaluation :

- a) un examen complet du portefeuille, qui analyse les objectifs de financement de la BEI, les pays dans lesquels la Banque est intervenue et la répartition sectorielle des opérations du 1<sup>er</sup> janvier 1993 au 31 décembre 2007. Ainsi que le montre le présent rapport, cette longue période de référence s'explique par la longueur des délais de mise en œuvre de la plupart des projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement ;

<sup>1</sup> La BEI et le secteur de l'eau : le financement de projets d'eau et d'assainissement, p.3.

<sup>2</sup> La première « Évaluation de 17 projets dans le secteur de l'eau dans le bassin méditerranéen financés par la Banque européenne d'investissement » date de 1999.

<sup>3</sup> Les notes pour la contribution de la BEI sont : « élevée », « significative », « modérée » et « faible ».

b) une évaluation approfondie :

- au cours de cette phase, les 11 projets sélectionnés ont donné lieu à des analyses détaillées et des visites sur le terrain. Les différents rapports d'évaluation ont été élaborés et débattus avec les services opérationnels ayant traité le projet et les principaux éléments ont été soumis pour commentaires aux promoteurs dudit projet. Comme c'est habituellement le cas, les informations contenues dans ces rapports sont confidentielles et accessibles uniquement aux services de la BEI. Elles ne seront pas communiquées à des tiers et la BEI ne sollicitera pas des promoteurs l'autorisation de les diffuser plus largement ;

Le tableau ci-dessous récapitule les principales caractéristiques des projets sélectionnés.

Région	N°	Pays	Secteur	Date de Signature	M EUR signés	Date Rapport fin des travaux
Pays candidats	1	Turquie	Assainissement	2000	80	2007
	2	Turquie	Assainissement	1998	32	2006
Pays ACP	3	Bahamas	Alimentation	1995	14	2003
	4	Barbade	Assainissement	1993	10	2004
	5	Botswana	Alimentation	1995	40	2005
	6	Guyane	Alimentation	1995	12	2004
	7	Maurice	Alimentation et assainissement	1993	12	2007
	8	Maurice	Assainissement	1995	16	2004
Pays méditerranéens	9	Jordanie	Alimentation	1996 et 1998	9 et 40	2006
	10	Jordanie	Alimentation et assainissement	1995	18	2004
	11	Maroc	Alimentation	1997	50	2004

- l'analyse des évaluations précédentes – ces dernières années, les projets menés dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement à l'extérieur de l'Union européenne ont été évalués à plusieurs reprises<sup>4</sup>. Afin d'élargir la base des recherches et d'accroître à la fois la pertinence de l'échantillon sélectionné et la valeur des données de la présente évaluation, une analyse des résultats des 11 projets des secteurs de l'eau et de l'assainissement mis en œuvre à l'extérieur de l'Union européenne qui avaient déjà été évalués (entre 2000 et 2007) a été réalisée (voir l'annexe 3). Cette analyse ne s'est pas accompagnée d'une réévaluation des différents projets et n'a donc pas tenu compte d'une éventuelle modification (positive ou négative) de la performance du projet depuis la date de son évaluation ;

<sup>4</sup> Les évaluations thématiques suivantes comprenaient des projets des secteurs de l'eau et de l'assainissement : Évaluation des projets financés par la BEI au titre des mandats Amérique latine et Asie (2004), Les prêts individuels sur ressources propres de la BEI au titre de ses mandats méditerranéens (2005), Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts globaux au titre de la Convention Lomé IV (2006), Special Evaluation Report, joint EIB/EBRD Evaluation (2007). Les conclusions d'une précédente évaluation réalisée en 1999 et intitulée « Évaluation de 17 projets hydriques financés par la BEI sur les rives de la Méditerranée » ont été prises en compte dans la synthèse globale.

- c) suite aux observations faites à l'étape b), il a été décidé d'étendre l'analyse aux difficultés de mise en œuvre rencontrées et au rôle joué par la BEI pour un échantillon de 69 projets des secteurs de l'eau et de l'assainissement réalisés à l'extérieur de l'Union européenne et signés après 1997. Des fiches projets spécifiques ont été créées afin d'en présenter les principales caractéristiques, en mettant particulièrement l'accent sur des questions liées à leur mise en œuvre et certains aspects intéressant particulièrement la BEI (voir à ce propos les paragraphes 3.1 et 6.1).

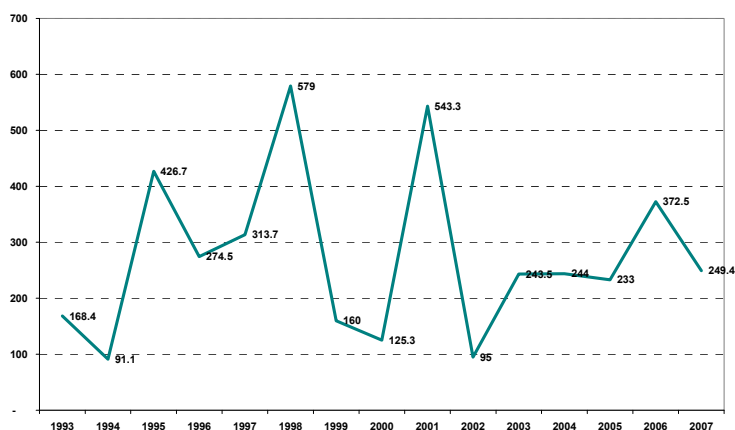
Cette étape se termine par l'examen des rapports de fin de travaux, c'est-à-dire l'étude des 25 rapports de fin de travaux publiés de 2004 à 2008 (voir le paragraphe 6.4) ;

- d) une synthèse : le présent rapport d'évaluation constitue une synthèse des résultats des évaluations individuelles et de l'analyse approfondie. La sélection de l'échantillon des projets a été effectuée à partir des 17 rapports de fin de travaux disponibles et tient compte des précédentes évaluations. L'échantillon final a été sélectionné au hasard. Représentant plus de 60 % des projets, l'ensemble de l'échantillon étudié (étapes a à c) offre une bonne illustration des projets signés par la BEI au cours des quinze dernières années.

### Portefeuille des projets de la BEI dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement (1<sup>er</sup> janvier 1993 – 31 décembre 2007)

Depuis sa création, la BEI a prêté près de 30 milliards d'EUR pour financer des projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, dont environ 5 milliards d'EUR à des pays partenaires. De 1993 à fin 2007, la période de référence du présent rapport, 188 projets relevant des secteurs de l'eau et de l'assainissement à l'extérieur de l'UE ont figuré dans la réserve de la BEI, pour un coût total d'investissement de 24 milliards d'EUR. Au 31 décembre 2007, 120 de ces projets potentiels avaient été approuvés par le Conseil d'administration. Sur un montant total potentiel de 6,2 milliards d'EUR de signatures, 4,0 milliards d'EUR ont été effectivement signés (64 %) <sup>5</sup>.

#### Projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement Signatures 1993 – 2007 (en millions d'EUR)

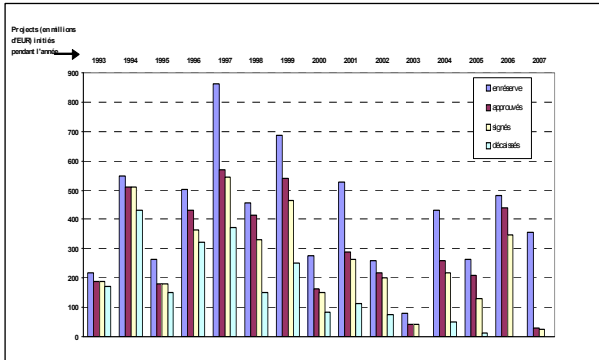


Depuis 1993, la BEI a signé 110 investissements dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement dans 41 pays à l'extérieur de l'UE des 27, pour un montant total signé de 4,0 milliards d'EUR. Sur ce montant, 55 % ont été décaissés, 14 % ont été annulés après la signature et 30 % n'ont pas encore été décaissés.

<sup>5</sup> La BEI soutient par ailleurs des projets de moindre envergure menés par des autorités locales, par le biais de lignes de crédit accordées à des banques ou à des intermédiaires financiers.

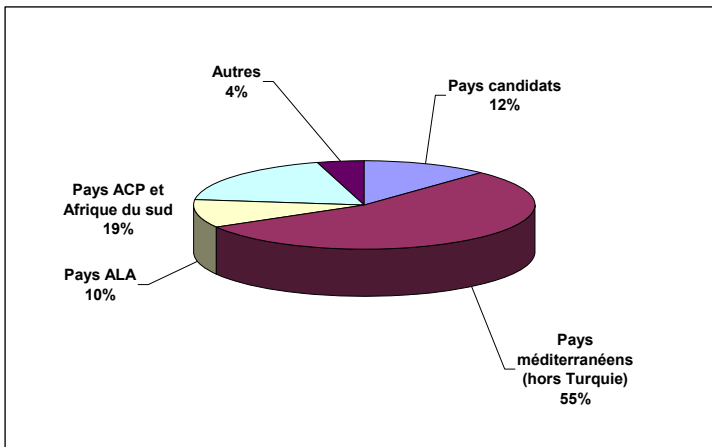
### Cheminement des projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement

Projets entrés dans la réserve, approuvés, signés, décaissés (en millions d'EUR)



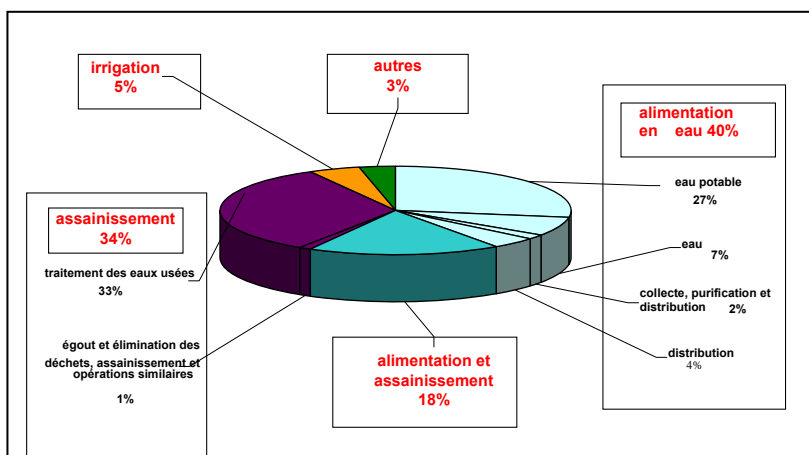
Afin d'aller plus loin dans l'analyse, ce graphique présente le nombre de projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement par année, ainsi que le montant qui a été effectivement approuvé, signé et décaissé (quelle que soit la date). Par exemple, en 1997, des projets représentant un volume potentiel de prêt élevé sont entrés dans la réserve, mais seul un volume sensiblement inférieur a finalement été approuvé, ce qui témoigne de la sélection pratiquée par la BEI.

### Distribution géographique (% des signatures)



D'un point de vue géographique, la majorité des projets ont été signés dans les pays méditerranéens (55 % du volume total des prêts signés), ce qui s'explique probablement par la politique de bonification d'intérêts pratiquée par la BEI. Les pays ACP ont reçu près de 13 % du montant total des financements.

### Distribution sectorielle (% des signatures)



Pour ce qui concerne la répartition des opérations entre les sous-secteurs, 40 % des projets financés par la BEI portaient sur l'alimentation en eau, 34 % sur l'assainissement, 18 % sur une combinaison des deux et 5 % sur l'irrigation.

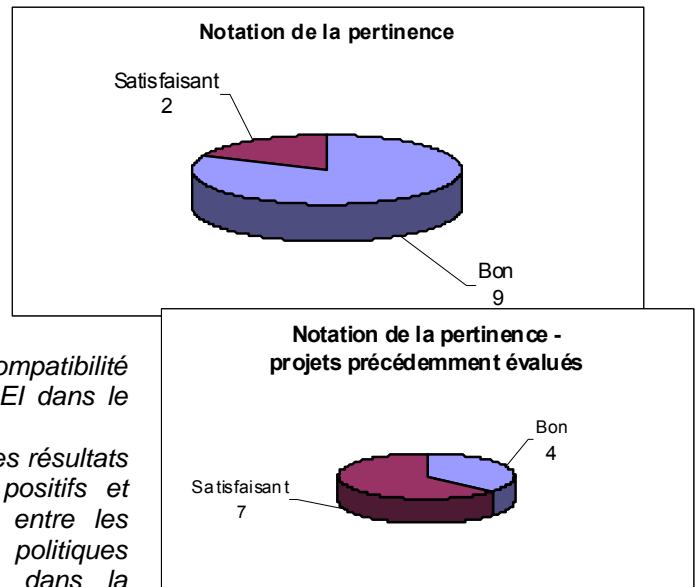
D'un point de vue géographique, la BEI s'est concentrée davantage sur les projets d'alimentation en eau dans les pays ACP, alors qu'elle a financé un nombre relativement plus grand de projets de traitement des eaux usées dans les pays méditerranéens, ce qui pourrait là encore s'expliquer par sa politique de bonification d'intérêts (voir le chapitre 2).

## 2. Politiques et stratégies – Pertinence

**LA PERTINENCE** est la mesure dans laquelle les objectifs des projets sont compatibles avec les politiques de l'UE et les décisions prises par les gouverneurs de la BEI, les politiques de la BEI (adoptées par le Conseil d'administration), et les politiques des pays partenaires. Le présent chapitre propose une rapide présentation a) des politiques et mandats de l'UE et des objectifs des pays partenaires, b) des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et c) des objectifs de la BEI dans le secteur de l'eau.

Les projets étaient compatibles avec les objectifs de l'UE en matière de développement et ont, dans la plupart des cas, contribué à réaliser les OMD. Ils allaient dans le sens des priorités des pays partenaires et respectaient également totalement les mandats et les objectifs des politiques de la BEI. L'examen des projets qui ont été évalués de façon spécifique et du portefeuille élargi de 69 projets a aussi montré leur compatibilité avec la nouvelle stratégie de prêt de la BEI dans le secteur de l'eau (instaurée en 2008).

Le premier graphique ci-contre représente les résultats de l'évaluation des 11 projets : ils sont positifs et attestent de la forte cohérence existant entre les opérations financées par la BEI et les politiques communautaires telles que transposées dans la stratégie de la Banque. Certaines améliorations récemment apportées aux procédures de notation utilisées par EV pour le critère de pertinence (en ce qui concerne notamment l'ESIAF) ont permis d'attribuer de meilleures notes que par le passé (voir l'annexe 3).



### 2.1. Politiques et mandats de l'UE et objectifs des pays partenaires

Caractérisée par une approche fragmentée depuis le milieu des années 1970, la législation relative au secteur de l'eau au sein de **l'Union européenne** a finalement débouché sur l'adoption de la directive sur l'eau potable (directive du Conseil 1998/83/CE du 3 novembre 1998). La directive-cadre dans le domaine de l'eau 2000/60/CE a ensuite défini des objectifs et principes communs pour la gestion durable des ressources en eau au XXI<sup>e</sup> siècle, applicables tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE.

Jusqu'à la fin du siècle dernier, la politique de l'UE en matière de développement ciblait la réduction de la pauvreté, mais, hors de ses frontières, l'UE n'avait aucune politique spécifique à l'égard des secteurs de l'eau et de l'assainissement. Lors de sa participation à la Convention de Lomé, l'UE a donné une dimension plus globale au développement en traitant à la fois des aspects politiques (coopération régionale, rôle de la loi, stabilité et sécurité des personnes et des transactions), économiques (développement du secteur privé, réformes structurelles et sectorielles), sociaux (éducation, égalité des chances), et culturels et environnementaux, en tenant dûment compte des caractéristiques de chaque pays<sup>6</sup>. Pour la région méditerranéenne, une politique communautaire globale a été lancée en 1995 avec le processus de Barcelone.

<sup>6</sup> Voir le rapport 2006 – Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts individuels au titre de la Convention de Lomé IV, annexe 1, p.5.

Dans ces deux régions (pays méditerranéens et ACP), il convient d'examiner les politiques de l'UE sous l'angle des mandats donnés à la BEI. Les mandats extérieurs confiés à la Banque européenne d'investissement, reflètent en effet la priorité accordée aux améliorations environnementales et sociales des pays partenaires. Les prêts relatifs aux projets évalués ont été octroyés au titre des mandats Euromed et de la Convention de Lomé IV.

Dans les pays méditerranéens par exemple, le mandat de la BEI soutient principalement des projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement afin de créer un environnement propice au développement économique. Dans les pays ACP, la BEI joue un rôle important au titre des différentes conventions depuis celle de Yaoundé (en 1963), en vertu de laquelle elle était chargée de l'administration de certains prêts. La BEI accorde des prêts aux secteurs industriels et à des « infrastructures viables », c'est-à-dire permettant la perception de recettes directes en échange de services fournis. Ces secteurs sont l'électricité, les télécommunications, les réseaux ferrés et l'alimentation en eau. Qui plus est, la convention de Lomé IV a spécifiquement intégré à ses principaux objectifs la protection de l'environnement. L'Accord de Cotonou a pour sa part introduit des changements plus profonds que ne l'avaient fait les conventions de Lomé successives. Ce sont essentiellement les aspects prioritaires qui ont été modifiés – il s'agit désormais de combattre la pauvreté et d'intégrer les pays ACP dans l'économie mondiale en libéralisant les échanges par le biais d'une approche multidimensionnelle plus complète, tout en tenant dûment compte des caractéristiques propres de chaque pays.

Le mandat régional méditerranéen hors protocole donné en 1992 à la BEI prévoyait la possibilité d'accorder des bonifications d'intérêts (de 3 % au maximum) afin de soutenir certaines opérations spécialement axées sur l'environnement. L'emploi de ces bonifications était confié à la BEI, mais les pays bénéficiaires pouvaient décider des secteurs dans lesquels les appliquer en priorité. Cette mesure a été intégrée au règlement MEDA (financement du budget communautaire), parallèlement à l'introduction des mandats Euromed (mandat de 1997, révisé en 2000).

L'amélioration des secteurs de l'eau et de l'assainissement constituait, et constitue toujours, un objectif important de la politique mise en place par tous les pays partenaires concernés par la présente évaluation. Si les objectifs particuliers de chaque pays diffèrent légèrement, leur principale priorité demeure l'amélioration des conditions de vie de la population. Le renforcement implicite du développement socio-économique de ces pays, au travers de l'élévation du niveau de vie, est nécessaire à une croissance économique soutenue. Dans beaucoup de pays, les projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement faisaient partie des programmes indicatifs arrêtés d'un commun accord entre les pays partenaires et l'UE. Dans certains autres, ils relevaient d'une stratégie spécifique de réduction de la pauvreté, alors que dans d'autres encore, ils visaient principalement à mettre en œuvre une utilisation plus rationnelle des ressources en eau afin d'accroître l'alimentation de la population. Enfin, dans certains autres pays, l'amélioration des réseaux d'égout répondait à la nécessité de limiter la détérioration des ressources en eau souterraines ou de permettre la poursuite du développement du secteur touristique national.

L'utilisation des bonifications d'intérêts a été décidée avec les pays partenaires qui, la plupart du temps, privilégiaient l'assainissement et non l'eau. Ces choix ont pu également avoir une incidence sur le portefeuille de prêts de la BEI, ses financements dans le secteur du traitement des eaux usées intéressant davantage les pays partenaires (voir le chapitre 1).

## 2.2. Objectifs du millénaire pour le développement

En septembre 2000, les dirigeants des pays de la planète se sont réunis pour adopter la Déclaration du millénaire des Nations unies, par laquelle ils s'engageaient à mettre en place un nouveau partenariat mondial pour diminuer l'extrême pauvreté et à réaliser un ensemble d'objectifs dans un délai précis (d'ici à 2015), appelés depuis les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Si l'ensemble des huit OMD concernent indirectement les questions liées à l'eau, l'objectif 7, « Assurer un environnement durable », formule explicitement des objectifs liés à l'alimentation en eau et à l'assainissement : « **Objectif 7.C : réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base** ».

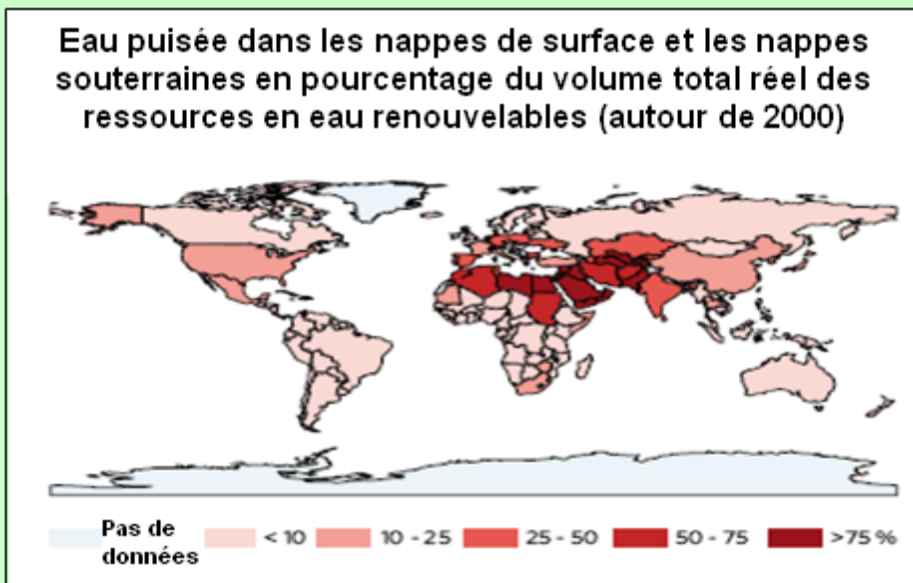
Lors du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg de 2002, l'Union européenne a lancé l'initiative sur l'eau, conçue comme un catalyseur pour favoriser la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement. Une large part de la politique de l'UE est, de fait, définie de manière à contribuer à la réalisation de ces objectifs « ambitieux ».

« Le cadre politique communautaire de gestion intégrée des ressources en eau vise à garantir un approvisionnement suffisant en eau potable de bonne qualité, des conditions sanitaires et d'hygiène adéquates pour tous, et notamment les plus démunis, conformément aux OMD. Il vise également à mettre en place les conditions d'une protection à long terme de toutes les ressources en eau afin d'empêcher leur détérioration et de promouvoir une utilisation durable de l'eau.

L'initiative européenne pour l'eau contribue à ces objectifs politiques. Ses éléments clés sont de : renforcer l'engagement politique à agir et mettre en évidence les questions de l'eau et des installations sanitaires dans le contexte des efforts pour réduire la pauvreté ; promouvoir de meilleures formules de gestion de l'eau ; encourager la coopération régionale et locale sur les questions de gestion de l'eau; et catalyser les financements supplémentaires<sup>7</sup> ».

### Réalisation des OMD dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement

L'utilisation de l'eau a progressé deux fois plus rapidement que la population au cours du siècle écoulé et près de 2,8 milliards d'êtres humains, représentant plus de 40 % de la population mondiale, vivent dans des bassins fluviaux caractérisés par une forme ou une autre de déficit des ressources en eau. Plus de 1,2 milliard d'entre eux vivent dans des conditions de pénurie physique d'eau, qui se produit quand plus de 75 % des ressources d'un cours d'eau sont extraites, et 1,6 milliard de personnes vivent dans des zones de pénurie d'eau économique, où le capital humain, institutionnel et financier limite l'accès à l'eau, bien que l'eau soit disponible dans la nature pour satisfaire la demande des populations.

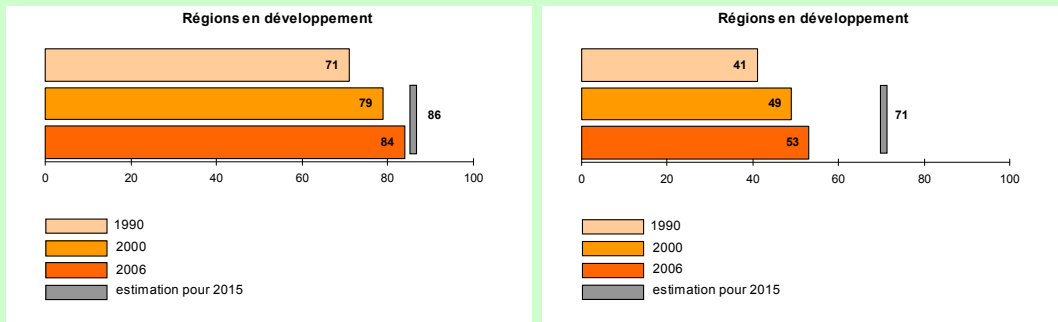


### Accès à des sources d'eau de boisson améliorées

Depuis 1990, plus de 1,6 milliard de personnes ont pu accéder à de l'eau de boisson salubre. À ce rythme, on prévoit que l'objectif tendant à ce que 89 % de la population des régions en développement utilisent des sources améliorées d'eau de boisson d'ici à 2015, sera atteint. Toutefois, à l'heure actuelle, près d'un milliard de personnes n'ont toujours pas accès à de l'eau salubre. En 2006, 96 % de la population urbaine des régions en développement avaient accès à des sources améliorées d'eau potable, contre à peine 80 % environ pour les populations rurales.

<sup>7</sup> Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission (2005) – La Politique de développement de l'Union européenne, le consensus européen

*Pourcentage de la population utilisant  
des sources d'eau potable améliorées des installations sanitaires améliorées  
(%) 1990, 2000, 2006*



**Assainissement**

Depuis 1990, près de 1.1 milliard d'habitants des régions en développement ont eu accès à des installations sanitaires d'assainissement de meilleure qualité. Cependant, pour atteindre l'objectif fixé dans les OMD, le nombre de personnes utilisant des infrastructures d'assainissement doit augmenter de 1,6 milliard environ au cours de ces prochaines années, soit une croissance nettement plus importante que celle enregistrée dans les années 90. Près de 2,5 milliards de personnes n'ont toujours pas accès à un assainissement de meilleure qualité. En 2006, on comptait 54 pays dans lesquels moins de la moitié de la population utilisait des installations d'assainissement améliorées. Près de la moitié de la population mondiale vit aujourd'hui dans des zones rurales, mais ces ruraux représentent plus de 70 % des habitants qui n'ont pas accès à un meilleur assainissement. Cependant, même dans les zones urbaines, les progrès réalisés en matière d'assainissement n'ont pas été à la mesure de la croissance démographique.

Source : ONU – Objectifs du millénaire pour le développement, rapport 2008, pages 40 à 43.

**Réalisation des OMD dans l'échantillon de projets évalué :** la vaste majorité (82 %) des projets analysés en détail ont apporté une contribution satisfaisante (27 %) ou bonne (55 %) aux OMD (voir le paragraphe 3.3) en permettant d'accroître l'accès de la population à l'eau potable et à de meilleures infrastructures d'assainissement. La contribution aux OMD de deux projets (3 et 6) a été jugée insatisfaisante car, malgré une amélioration de l'alimentation en eau, l'eau fournie demeure de mauvaise qualité.

**2.3. Objectifs et politiques de la BEI dans le secteur de l'eau**

La protection de l'environnement et le développement durable sont, pour la BEI, des priorités opérationnelles majeures, pleinement intégrées à sa politique générale d'octroi de prêts. Les projets dans le secteur de l'eau jouent également un rôle important dans le soutien à la protection de l'environnement et des collectivités durables, l'un des principaux objectifs de la politique de prêt définie dans le Plan d'activité de la Banque (PAB) pour la période 2008-2010.

L'eau et l'assainissement occupent depuis longtemps une place importante dans l'action de la BEI, mais aucune politique sectorielle spécifique n'avait été énoncée à ce sujet : les objectifs de la Banque en la matière et son portefeuille de prêts suivaient les lignes directrices de ses mandats. Au cours de la présente évaluation, la BEI a considérablement précisé la définition formelle de sa politique dans ces secteurs et élaboré une stratégie spécifique dans le secteur de l'eau (juillet 2008). Un certain nombre d'initiatives spécifiquement liées à l'eau et relatives aux mandats de prêts externes de la BEI ont également été mises en place. Elles sont présentées de façon plus détaillée au paragraphe 4.2.



### La politique de prêt de la BEI en faveur du secteur de l'eau (2008)

Les politiques communautaires relatives au développement et à l'environnement étayent le soutien financier accordé par la BEI dans le secteur de l'eau. Cette politique sectorielle vise à définir les interventions et les actions qui permettront à la Banque d'intensifier son appui afin de contribuer à la mise en œuvre des objectifs communautaires dans ce domaine. Elle tient compte de ces facteurs pour définir différents aspects qui garantissent que les interventions de la BEI demeurent bien ciblées :

- **Bassins hydrographiques** : plus grande coopération avec les organismes de gestion des ressources en eau afin d'appuyer des initiatives régionales et des programmes d'investissement transfrontaliers soutenant les principes de la gestion intégrée des ressources en eau.
- **Développement du secteur** : soutien à la consolidation du secteur, y compris le développement de services publics et de prestataires de services régionaux viables, et fourniture de conditions de financement appropriées et sûres.
- **Changement climatique** : ajout des mesures d'adaptation au nombre de ses domaines d'intervention, comme elle l'a fait pour les mesures d'atténuation, et accroissement de ses mesures d'adaptation pour atténuer les incidences défavorables du changement climatique.
- **Utilisation rationnelle de l'eau** : la BEI tiendra compte des éléments suivants : (i) l'utilisation rationnelle par les consommateurs ; (ii) la répartition efficiente entre les différents utilisateurs ; (iii) l'efficience du prestataire dans le cadre de la gestion du réseau et (iv) l'efficience du réseau lui-même.
- **Besoins supplémentaires en infrastructures d'approvisionnement** : soutien à des projets portant sur la construction de nouvelles infrastructures d'approvisionnement en eau pour autant que certaines conditions soient réunies : le promoteur devra notamment démontrer que l'utilisation rationnelle de l'eau et la gestion de la demande ont été dûment prises en compte, qu'une analyse des différentes options a été effectuée et que le projet est conforme à la politique environnementale et sociale de la Banque.
- **Services de traitement des eaux usées et d'assainissement** : poursuite du soutien aux systèmes de récupération et de traitement des eaux usées dans l'UE (afin de respecter les directives communautaires) et dans les pays partenaires, en collaboration avec d'autres institutions financières, des gouvernements et des organisations locales.
- **Recherche et innovation** : soutien à la recherche et à la mise au point de technologies appropriées, ainsi que l'utilisation des résultats de la recherche lors de la préparation et de la mise en œuvre des projets.

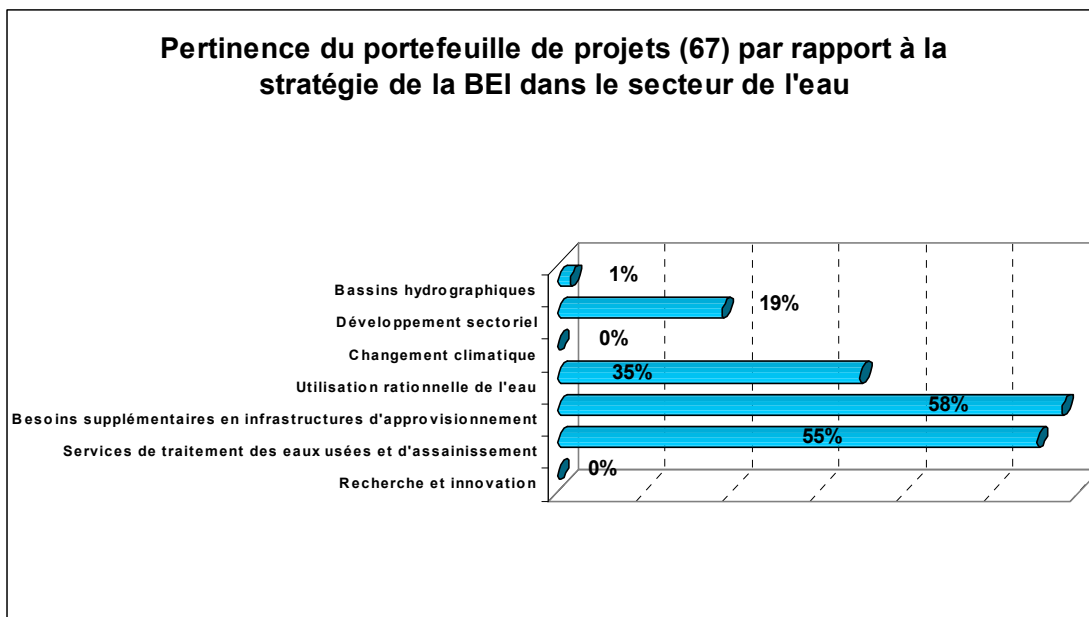
Source : La politique de la BEI en faveur du secteur de l'eau – Renforcer le soutien de la BEI en faveur des objectifs stratégiques de l'UE dans le secteur, juillet 2008.

Afin d'élargir l'analyse effectuée et d'évaluer les projets en fonction de la nouvelle stratégie de la BEI dans le secteur de l'eau, deux études distinctes ont été menées :

- a) un examen de la totalité du portefeuille (69 projets)
- b) une analyse détaillée des projets évalués de manière approfondie (11 projets)

L'analyse de la pertinence du portefeuille de projets par rapport à la nouvelle stratégie sectorielle de la BEI, montre que, alors que les projets ont été approuvés bien avant la mise en place de cette stratégie<sup>8</sup>, 54 % d'entre eux portent sur au moins l'un de ses aspects prioritaires et 42 % sur plusieurs d'entre eux (de deux à quatre). Les projets sont répartis de manière équilibrée entre les secteurs de l'eau et de l'assainissement et près de 20 % d'entre eux comprennent des mesures destinées à améliorer le cadre institutionnel (essentiellement par la participation du secteur privé).

<sup>8</sup> Deux opérations ne correspondaient directement à aucune des sept priorités et n'ont pas été retenues pour l'analyse.



Il convient également de noter les points suivants :

Près de la moitié des projets ayant attiré à la mise en place de nouvelles sources d'alimentation prévoyaient également des mesures destinées à améliorer l'efficacité du réseau d'alimentation et 35 % d'entre eux comportaient des mesures visant à renforcer le réseau d'assainissement.

Les mesures d'adaptation au changement climatique, la recherche et l'innovation (essentiellement au sein de l'UE) et la gestion intégrée des ressources en eau constituent de nouveaux objectifs de la politique de la BEI dans ce secteur.

L'analyse de la pertinence de l'échantillon des 11 projets étudiés de manière approfondie par rapport à la nouvelle stratégie dans le secteur de l'eau permet de tirer des conclusions similaires.

En effet, tous les projets étudiés dans le détail répondent au minimum à l'un des aspects prioritaires de la nouvelle stratégie sectorielle de la BEI (voir le tableau ci-dessous). Si la majorité des projets d'assainissement ne traitent qu'un point, la plupart de ceux visant à renforcer l'approvisionnement en eau essaient aussi de prendre en compte, dans une certaine mesure, les réformes institutionnelles, le développement du secteur et (ou) l'amélioration de l'utilisation rationnelle de l'eau.

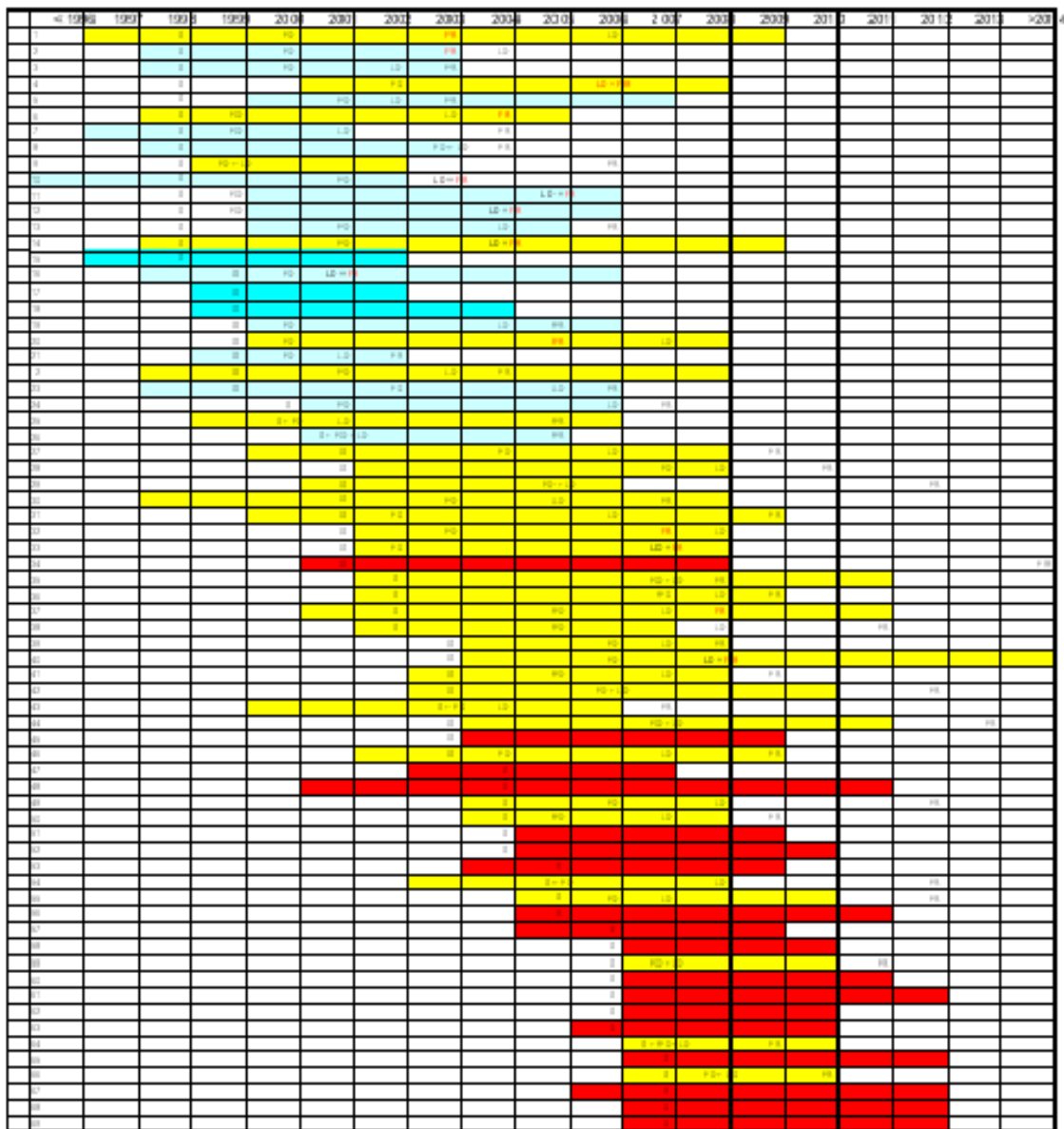
	Projets										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Bassins hydrographiques											
Développement sectoriel			√			√			√		
Change climatique											
Utilisation rationnelle de l'eau			√			√			√	√	
Besoins supplémentaires en en infrastructures d'approvisionnement			√		√	√	√		√		√
Services de traitement des eaux usées et d'assainissement	√	√		√				√		√	
Recherche et innovation											

### 3. Performances des projets

#### 3.1. Analyse du portefeuille – questions posées par la mise en œuvre des projets

La présente section expose les conclusions de l'analyse approfondie des projets financés par la BEI dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement de 1998 à 2007. Pendant cette période, 69 projets ont été financés et cette analyse détaillée (voir le graphique ci-après), fondée sur des fiches établies pour chacun des projets, a permis de mettre en évidence quelques-unes des questions posées par la mise en œuvre de la plupart des projets. Cette analyse repose sur une consultation de la base de données des projets de la BEI, ainsi que sur l'étude des documents ex ante et ex post de chaque projet.

**Calendrier de mise en œuvre**



- Pas encore décaissé
- Rapport de fin de travaux disponible
- Rapport de fin de travaux non disponible
- Proc. annulé après la signature
- ⊞ Signature
- PD Premier décaissement
- LD Dernier décaissement
- PR Premier remboursement
- PR Premier remboursement avant le dernier décaissement ou très proche (moins de six mois) de celui-ci

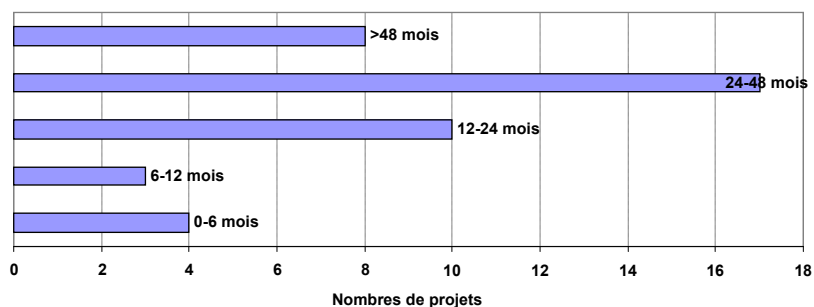
Ce tableau permet de dégager les principales conclusions suivantes :

- Dans la plupart des cas, la signature du contrat a eu lieu lors des toutes premières phases de la mise en œuvre du projet. Dans 65 % des cas, les procédures de passation des marchés ont démarré après l'approbation par la direction de la BEI.
- Le délai de mise en œuvre (réel ou estimé) des projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement s'échelonne de cinq à sept ans dans la majorité des cas (57 %). Bien qu'il soit plus court pour 14 % des projets, il est supérieur à huit ans pour près d'un tiers des projets, voire supérieur à 10 ans pour 13 % d'entre eux.
- L'annulation du prêt après la signature est relativement rare pour les projets examinés (trois projets sur 69) ; 27 % de l'ensemble des projets n'ont pas encore été décaissés.
- Si l'on étudie en détail le portefeuille des projets qui ont été décaissés, on constate que près de 50 % d'entre eux (22 sur 48) l'ont été dans l'année suivant leur signature. Le premier décaissement est intervenu deux ou trois ans après la signature du contrat dans 40 % des cas et après plus de quatre ans pour 15 % de tous les projets.
- Pour 27 % des projets décaissés, le premier remboursement était prévu avant ou à une date assez proche (inférieure à six mois) du dernier décaissement du prêt. Pour environ 60 % de l'ensemble des projets, le premier remboursement a été effectué pendant la mise en œuvre du projet. Il convient par conséquent d'accorder une attention particulière aux délais prévus pour la mise en œuvre lors de l'instruction.

Au vu de certaines conditions de décaissement sous-jacentes, il est manifeste que la mise en place d'une unité d'assistance technique et la signature d'autres prêts constituaient des conditions préalables au décaissement dans plus de 50 % des cas. Les autres conditions les plus importantes dont dépendait le décaissement de la BEI concernaient : (i) la mise en œuvre de mesures ou d'études environnementales spécifiques (40 %), (ii) des ajustements tarifaires (40 %), (iii) l'exécution d'un contrat de garantie (39 %) ou d'accords de rétrocession (29 %) et (iv) la mise en œuvre d'autres travaux ou projets (27 %). Des acquisitions de terrain, des réinstallations de population, des modifications du système ou du taux de collecte et la signature d'un contrat de gestion constituent également des conditions préalables au décaissement pour un nombre limité de projets.

L'analyse des 42 projets achevés ou pour lesquels la date d'achèvement a été revue après l'instruction indique que les retards globaux dans la mise en œuvre sont importants. Plus de 60 % des projets ont pâti (ou pâtiront) d'un retard de plus de deux ans et 20 % ont été (ou seront) retardés de plus de quatre ans (voir le graphique ci-dessous).

*Retards dans l'achèvement des projets (en mois)*



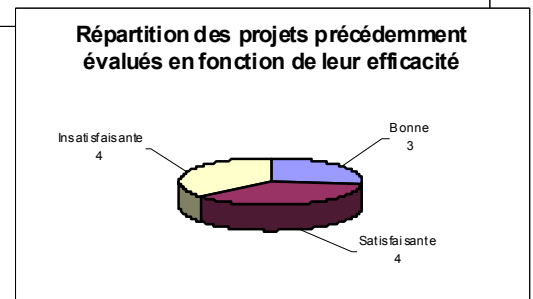
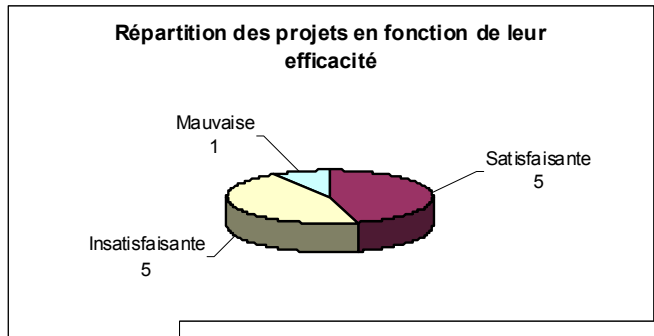
Source : calculs EV

Alors qu'au moment de l'instruction, la durée des 42 projets a été estimée entre deux et huit ans et demi (55 mois en moyenne), leur retards enregistrés représentent jusqu'à plus de 300 % de leur durée totale (70 % en moyenne). Ces retards peuvent être imputables à un commencement différé du projet ou à un délai de mise en œuvre plus long que prévu. Le décalage avec les différés de remboursement devient alors obligatoirement la règle (voir le paragraphe 6.3).

### 3.2. Efficacité

L'analyse de l'efficacité des projets permet d'évaluer à la fois la mesure dans laquelle les objectifs de chaque projet ont été atteints au regard des paramètres relatifs à sa mise en œuvre et à son exploitation et le degré de réalisation des objectifs et d'obtention des résultats de portée plus générale qui lui sont associés.

L'efficacité a représenté le critère le plus important et, dans bien des cas, le principal élément déclencheur pour l'attribution d'une note négative aux projets étudiés. Par suite d'une mise en œuvre médiocre, ayant entraîné des dépassements budgétaires et des retards, mais aussi de la réalisation d'une partie seulement des objectifs prévus, la majorité des projets (55 %) évalués ont obtenu une note négative. La réussite d'un projet tient souvent à l'existence d'un cadre institutionnel correct, à une préparation et à un suivi appropriés et à une bonne coordination entre les bailleurs de fonds.



Les résultats des projets évalués précédemment sont meilleurs (36 % sont jugés insatisfaisants ou mauvais) que ceux de l'échantillon de la présente évaluation, même si les premiers ont aussi connu des problèmes importants (dépassements budgétaires et retards), qui ont nui à leur bonne mise en œuvre.

Tous les projets de l'échantillon évalué ont subi d'importants retards de mise en œuvre, allant de deux à près de dix ans, et aucun d'entre eux n'était terminé à l'issue de la période de différé de remboursement. La moitié d'entre eux a connu un dépassement budgétaire inférieur à 25 %, tandis que l'autre moitié, des surcoûts allant jusqu'à 88 % ont été constatés. Le soutien à la gestion de projet et l'assistance technique peuvent constituer des outils utiles pour faciliter et assurer la bonne mise en œuvre du projet. L'assistance technique n'a toutefois été que partiellement employée pour améliorer la gestion des projets, à quelques exceptions près, dignes d'être signalées.

Les objectifs matériels ont été atteints pour tous les projets sauf un (6). Dans la majorité des cas, la mise en œuvre matérielle a pâti de modifications apportées à certaines composantes du projet lors de la conception ou d'une phase postérieure à l'instruction, qui ont eu des répercussions sur le respect des coûts et des délais.

Les résultats attendus dans les domaines environnementaux plus larges ou en matière de réformes institutionnelles par exemple, n'ont pas été obtenus, ou seulement en partie, pour un certain nombre de projets. Dans certains cas, une mauvaise mise en œuvre ou le choix de canalisations inadaptées ont empêché la réalisation des objectifs. Dans d'autres, les objectifs régionaux et nationaux plus larges, qui sont indépendants de la volonté et de l'influence directes du promoteur, n'ont pas été remplis.

#### 3.2.1. Efficacité de la mise en œuvre

##### Mise en œuvre matérielle, délais, passation des marchés et coût des projets

##### Mise en œuvre matérielle

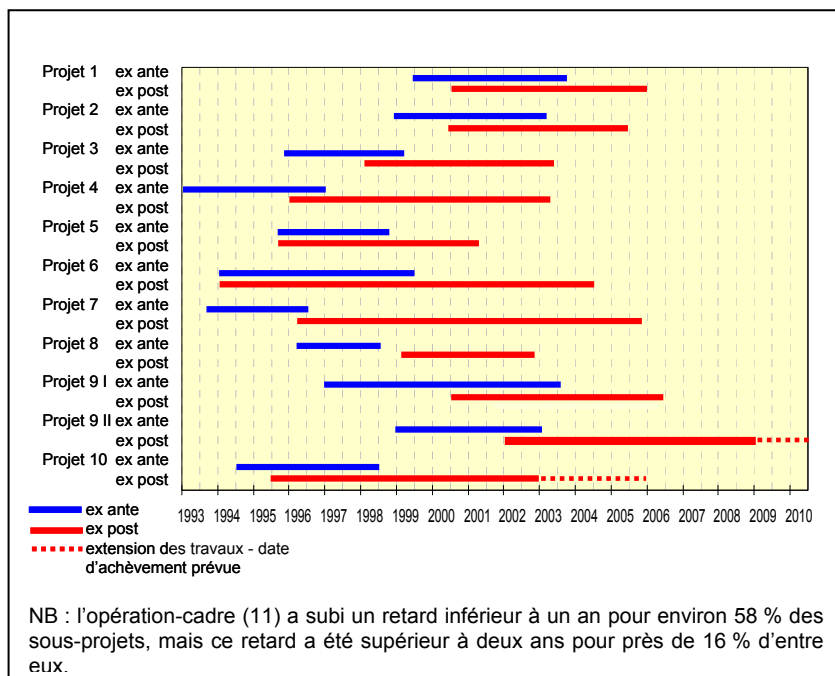
Dans la majorité des projets, la mise en œuvre matérielle a pâti des modifications de taille apportées à certaines composantes lors de la conception ou d'une phase ultérieure à l'instruction, qui ont eu des conséquences négatives sur le respect des coûts et des délais. Les descriptions

techniques initiales n'offrent par conséquent qu'un reflet partiel de la réalité, ce qui, dans une perspective ex post, complique l'évaluation des résultats.

Les différences par rapport au projet initial peuvent prendre la forme de changements mineurs ou beaucoup plus marqués de la conception ou du périmètre du projet. Ainsi, pour les projets dans le secteur de l'eau, il peut s'agir de modifications des techniques employées pour produire de l'eau potable (projet 3), d'un changement du site de l'usine de traitement et de la réalisation de travaux supplémentaires (7) ou de travaux de rénovation supplémentaires (9). Dans le cas d'un projet-cadre dans le secteur de l'eau, les 22 aménagements de grande ou moyenne dimension prévus initialement ont été remplacés par 79 projets épars de petite taille. Dans le secteur des eaux usées, les modifications relatives au périmètre des projets ont notamment concerné l'augmentation des travaux de pose des canalisations (1, 2), la diminution du nombre des stations de pompage (2, 8), le nombre de raccordements aux habitations (2, 8), les matériaux employés pour les émissaires marins (8) ou l'inclusion de sous-projets supplémentaires (10).

Ces modifications apportées pendant la mise en œuvre des projets n'ont pas toutes fait l'objet d'une documentation correcte et leur suivi s'avère parfois difficile. Dans certains cas, la description technique du projet n'a en rien été modifiée (voir aussi le paragraphe 6.3).

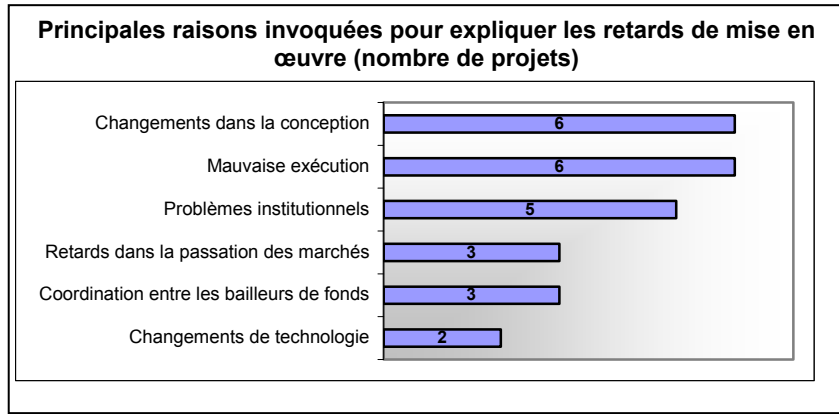
### Délais



Tous les projets évalués dans l'échantillon ont subi de gros retards de mise en œuvre, allant de deux à près de dix ans. Ce fait avait déjà été constaté lors de précédentes évaluations menées par la BEI, ainsi que par d'autres IFI. Aucun des projets n'était terminé à l'issue de la période du différé de remboursement. Pour plus de 60 % des projets, le remboursement a commencé de deux à sept ans avant l'achèvement des travaux.

Le graphique ci-contre met clairement en évidence deux éléments : a) le délai de mise en œuvre a été sous-estimé et b) les retards dans la mise en œuvre sont souvent provoqués par un retard dans le démarrage du projet.

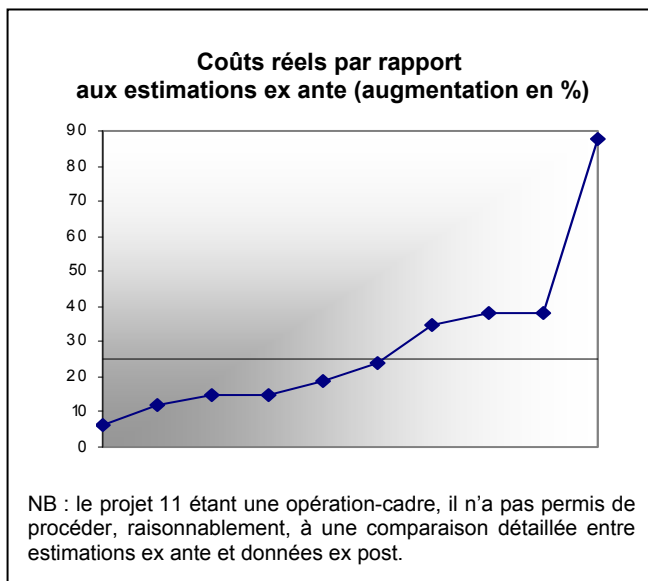
Au cours de l'évaluation, les promoteurs ont fourni une multitude de raisons pour expliquer les retards survenus (voir le graphique ci-après).



### Passation des marchés

Les procédures de passation des marchés relatifs à l'ensemble des composantes des projets financées par la BEI ont respecté les lignes directrices de la Banque en la matière. Des difficultés autres que les lourdeurs et la durée inhérentes à ces procédures ont été constatées dans trois opérations (projet 7 : litige judiciaire, projets 9 et 10 : le nombre excessif de marchés et le nombre élevé de contreparties et de procédures de passation de marchés ont sensiblement gêné la mise en œuvre de ces projets).

### Coût des projets



Six projets ont enregistré un dépassement budgétaire (tout au moins sur la base d'un calcul en monnaie locale) inférieur à 25 %, tandis que pour les quatre autres un surcoût allant jusqu'à 88 % a été constaté.

La plupart de ces dépassements budgétaires sont la conséquence directe des retards dans le démarrage ou l'achèvement des projets et aussi, pour certains de ces projets, l'élargissement de leur périmètre, avec la clé les travaux supplémentaires nécessaires. La fluctuation des monnaies, la hausse des coûts et les réclamations figuraient parmi les autres facteurs qui ont eu une incidence notamment sur le plus grand (5), de par son volume, des projets évalués.

### Unités de gestion de projets et assistance technique

Les unités de gestion de projets et des dispositifs spécifiques d'assistance technique peuvent jouer un rôle non négligeable dans le soutien au renforcement des capacités et faciliter une mise en œuvre adéquate et harmonieuse du projet. Ces éléments revêtent une importance particulière pendant la phase de construction, mais ils ont également une incidence directe sur la gestion du projet et sur son efficacité opérationnelle.

Dans l'échantillon de projets évalué, il semble exister un lien évident entre une mise en œuvre satisfaisante ou bonne du projet – qui détermine donc la note d'efficacité – et la mise en place d'une unité de gestion de projets adaptée et (ou) l'apport d'un élément d'assistance technique non négligeable.

Les cinq projets pour lesquels l'efficacité a été jugée bonne ou satisfaisante étaient pourvus d'une unité de gestion de projet fonctionnant correctement (1, 2, 9) et (ou) ont bénéficié d'une solide assistance technique, ainsi que d'autres financements proposés dans ce secteur (2, 8). En ce qui concerne les projets dont l'efficacité a été qualifiée d'insatisfaisante – alors même que certains d'entre eux (3, 4, 5, 6) possédaient leur propre unité de gestion – il semble que des faiblesses structurelles dans la composition de ces unités (manque de personnel, conception inadaptée) aient fini par rendre le travail de ces unités inefficace. Les unités de gestion de projet doivent disposer de suffisamment de personnel et être organisées de manière appropriée pour se révéler pleinement efficaces.

### 3.2.2. Efficacité opérationnelle et réalisation des objectifs du projet

#### Gestion et emploi

Dans de nombreux pays, les secteurs de l'eau et de l'assainissement se caractérisent par la relative faiblesse des promoteurs, qui sont en outre de type et de nature différents. L'eau et les eaux usées ayant une dimension transversale qui influe sur divers autres secteurs, avec à la clé d'importantes répercussions sur l'environnement et la société, nombre de pays affichent une structure institutionnelle assez complexe, qui reflète souvent des divergences de stratégies politiques et économiques. À titre d'exemple, il arrive souvent que, pour des raisons sociales d'accessibilité économique, la politique tarifaire ne relève pas directement du promoteur ou de la société de services collectifs. Ces projets promus par le secteur public souffrent souvent des lourdeurs des processus décisionnels et des conflits d'intérêts entre administrations concurrentes.

Dans l'échantillon de projets évalué, **la BEI s'est efforcée de se concentrer sur les actifs matériels et physiques (« les projets d'investissement ») et a souvent estimé que le cadre sectoriel et institutionnel au sens large se situait en dehors de sa sphère d'influence.** Dans la majorité des projets, il était considéré comme acquis. Certaines recommandations ou engagements ont été inclus dans le contrat de financement afin de garantir la mise en œuvre du projet (voir également le paragraphe 6.3).

Une formation et un transfert de savoir-faire adaptés sont nécessaires pour permettre une exploitation harmonieuse et parfaitement indépendante des infrastructures. Ainsi, dans l'un des projets (2), le système d'exploitation de la station d'épuration a été mis en œuvre par un spécialiste étranger, qui s'est chargé de former correctement le personnel afin qu'il puisse exploiter les installations de manière autonome.

#### Réalisation des objectifs du projet

L'analyse de l'efficacité du projet permet également d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs spécifiques et plus généraux du projet ont été atteints. Tous les projets sauf un (6) ont atteint leurs objectifs matériels. Dans le cas de huit projets, les résultats attendus (objectifs environnementaux plus larges, réformes institutionnelles) n'ont pas été obtenus, ou ne l'ont été qu'en partie, ce qui a pu finalement conduire à une appréciation négative de l'efficacité.

La définition trop optimiste des projets et la fixation d'objectifs trop larges, situés hors d'atteinte du promoteur, ont freiné leur réalisation. Le renforcement et la réforme du cadre institutionnel figuraient spécifiquement parmi les objectifs de trois des projets, mais ils n'ont pas été atteints pour deux d'entre eux. Les objectifs régionaux ou nationaux plus larges, qui dépassent le cadre du seul projet, n'ont pas été remplis par deux des projets. Il convient, par conséquent, de se demander si ce type d'objectifs doivent d'une quelconque façon être pris en compte dans les opérations de prêt de la BEI.

Dans les deux opérations-cadres, il ne peut être établi de relation de cause à effet directe entre les différentes composantes de l'investissement financées par la BEI et les objectifs initiaux fixés lors de l'instruction. Il est en effet difficile d'attribuer précisément à tel ou tel sous-projet les progrès réalisés pendant une période de temps donnée.



### 3.3. Efficience

L'efficience est la mesure dans laquelle les avantages et les résultats d'un projet sont proportionnés aux ressources et aux apports engagés. Dans le cas présent, l'évaluation de cette dimension a tenu compte des paramètres suivants : a) aspects liés au marché et à la demande, notamment l'utilisation de la capacité des infrastructures financées, et, pour les projets portant spécifiquement sur l'eau, aspects liés à l'eau non comptabilisée, b) exploitation, tarifs et coûts d'exploitation et c) impact économique et financier des projets.

La majorité des projets (55 %) ont été jugés satisfaisants ou bons au regard de leur efficience. Pour la plupart de ces derniers, la progression de la demande, la politique tarifaire et l'efficience opérationnelle se sont améliorées, ce qui a eu une incidence favorable sur les performances du projet et de l'entreprise concernée.

Dans 45 % de l'ensemble des projets, l'impact économique s'est révélé inférieur à ce qui avait été prévu, voire négatif. La cause en était l'efficacité opérationnelle limitée qui, associée à des faiblesses institutionnelles, à l'incapacité à mieux utiliser les ressources et à des augmentations tarifaires peu satisfaisantes, a souvent pesé sur les performances des projets.

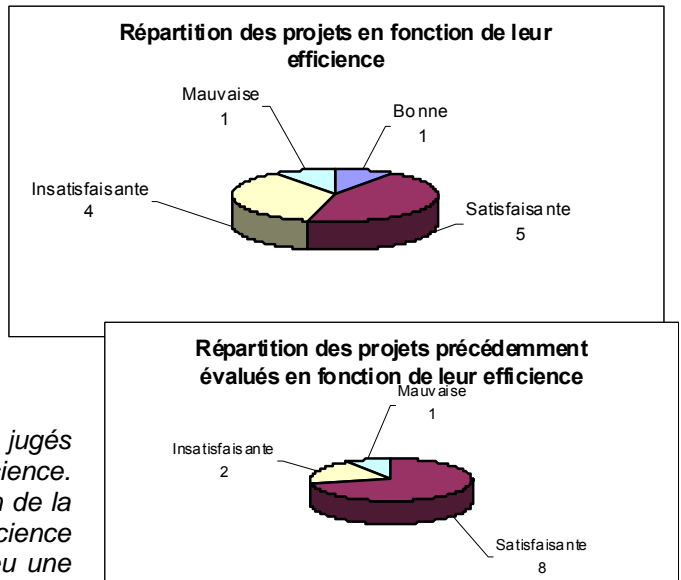
Les notes attribuées en fonction de l'efficience des projets étaient meilleures lors de l'évaluation précédente que dans le cadre de la présente évaluation (voir le graphique), mais confirment, dans une large mesure, les conclusions de cette dernière. Les principaux problèmes rencontrés tenaient aux carences du cadre institutionnel, ainsi qu'à la difficulté de faire appliquer les augmentations tarifaires nécessaires pour couvrir au moins une partie des frais de maintenance et d'exploitation.

#### 3.3.1. Aspects liés au marché et à la demande

Malgré la diversité des projets évalués, un certain nombre de questions transversales et de thèmes communs apparaissent lorsque l'on étudie les aspects liés au marché et à la demande.

Premièrement, les projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement sont souvent assortis de périodes de conception, de mise en œuvre et d'exploitation relativement longues, qui induisent nécessairement un degré plus élevé d'incertitude quant à la demande future. Dans quatre projets, des facteurs externes (l'arrivée de réfugiés) ont eu une incidence spectaculaire sur l'évolution de la demande, ce qui justifie d'autant plus la réalisation d'une évaluation intermédiaire du projet, pendant la phase de mise en œuvre (voir le paragraphe 6.4). Bien qu'il soit impossible de prévoir avec précision l'utilisation de la capacité des actifs sous-jacents, il convient de disposer d'estimations plus réalistes lors de l'instruction du projet (voir le paragraphe 6.2). Dans cinq projets, l'utilisation réelle de la capacité s'est avérée nettement inférieure aux prévisions. Ceci nous conduit au deuxième point : comme pour tous les projets d'infrastructure de grande dimension, on prévoit, lors de la conception des projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, une certaine marge de capacité afin de ne pas devoir envisager leur extension à court ou moyen terme.

Enfin, un troisième point, qui semble concerner au moins quatre des projets dans le secteur de l'eau examinés dans la présente évaluation, porte sur le fait que, dans bien des cas, la politique tarifaire appliquée ne tient pas compte des difficultés économiques concrètes. La valeur réelle de l'eau n'est pas pleinement reconnue par le pays, comme en témoignent un gaspillage important ou



l'utilisation de l'eau subventionnée pour l'irrigation<sup>9</sup>. Dans certains pays, l'eau est principalement utilisée pour l'irrigation, un secteur que ne visaient pas directement les projets analysés dans la présente évaluation.

### **3.3.2. Exploitation, tarifs, coûts d'exploitation**

Dans le cadre du volet « exploitation, tarifs et coûts d'exploitation », l'évaluation visait à déterminer dans quelle mesure on peut considérer que les projets achevés sont gérés avec efficacité. Selon la nature de l'opération (eau ou assainissement), différents indicateurs (eaux non comptabilisée, taux de collecte, qualité du service) ont été pris en compte afin d'analyser l'efficacité opérationnelle. Les coûts d'exploitation et la politique tarifaire ont une incidence directe sur le taux de recouvrement des coûts.

De nombreuses entreprises de services publics sont relativement peu incitées à améliorer leur efficacité opérationnelle et à fournir des services de grande qualité. Elles dépendent souvent du soutien direct ou indirect de l'État pour financer leurs investissements, ainsi que l'exploitation et la maintenance. Leur incapacité à générer des cash-flows s'explique en grande partie par des réticences politiques à augmenter les tarifs. Dans ce cas, les directeurs des entreprises de services publics sont alors relativement peu encouragés à adopter une gestion saine et efficace.

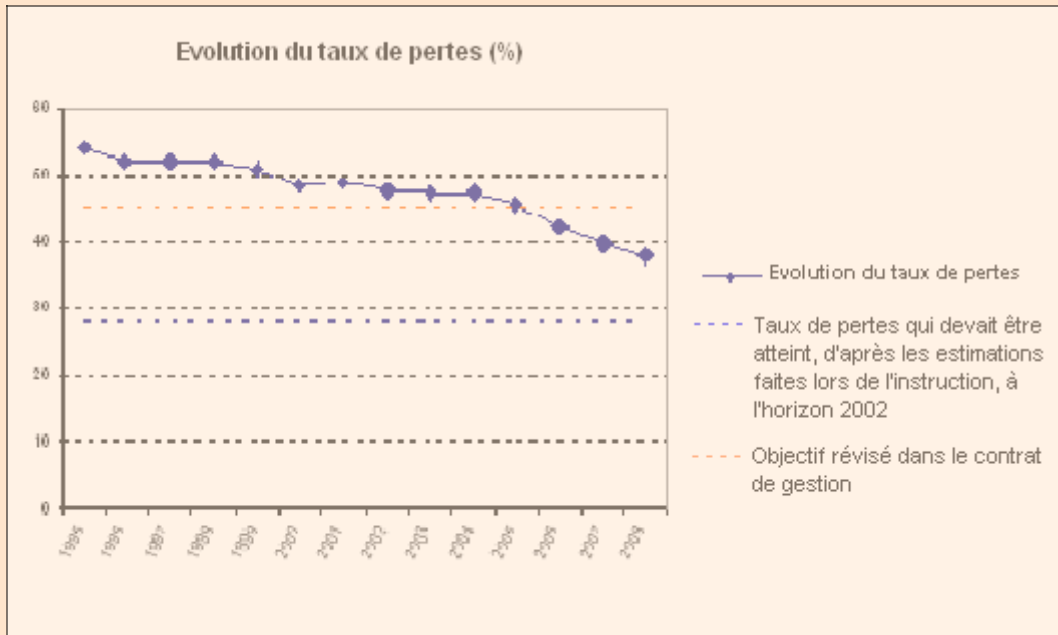
Efficacité opérationnelle et coûts d'exploitation : les conclusions de l'évaluation approfondie des projets sont contrastées et il est impossible d'établir un bilan clair de l'efficacité de toutes les opérations concernées. Plusieurs promoteurs peuvent être considérés comme très performants, dans la mesure où ils améliorent leur efficacité opérationnelle et leur gestion des coûts au fil du temps. En revanche, quatre opérations au moins témoignent d'une efficacité de gestion relativement moindre.

Les coûts d'exploitation diffèrent également fortement. Ces divergences peuvent s'expliquer par des situations spécifiques (coûts de pompage élevés si l'installation est située à contre-courant) ou par la mise en place de processus particuliers (usine à osmose inverse au lieu du captage des eaux de surface par exemple). Le niveau des effectifs a en outre un impact significatif sur les coûts d'exploitation. L'eau non comptabilisée ou eau perdue en raison de pertes concrètes (provoquées essentiellement par des fuites) ou administratives (raccordements illégaux, absence de compteurs et de facturation), constitue un indicateur de performance primordial dans le secteur de l'eau. La diminution du taux de pertes représentait un engagement précis dans deux projets au moins, mais il convient d'établir à cet égard des prévisions ex ante réalistes (voir l'encadré ci-dessous).

<sup>9</sup> Voir également le rapport de la Banque mondiale – Obtenir le meilleur parti des ressources rares – Une meilleure gouvernance pour une meilleure gestion de l'eau au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, p.11 f.

**Projet 9**

Le taux de pertes était estimé à 52 % et devait être ramené à 28 %.



Le caractère limité de la diminution des pertes s'explique principalement par le fait que des canalisations de circonstance reliant les habitations ont été installées au fil des décennies, par les entreprises ou les consommateurs, afin d'améliorer l'adduction d'eau. Nombre d'entre elles n'ont pas été répertoriées et certains des nouveaux réseaux de distribution qui ont été mis en place font simplement double emploi avec les réseaux qui existaient déjà et qui continuent à acheminer de l'eau qui n'était pas toujours comptabilisée. Les pertes diminuent beaucoup plus fortement (35 %) dans les quartiers où le réseau et les compteurs ont été renouvelés. En outre, dans 30 quartiers pilotes qui bénéficient d'une alimentation en eau continue et de certaines autres améliorations du réseau tertiaire, le taux des pertes a diminué à 23 % en moyenne.

Rétrospectivement, il aurait probablement été judicieux d'ajouter l'amélioration du réseau tertiaire au périmètre du projet afin de profiter pleinement des avantages d'un réseau renouvelé et d'atteindre les objectifs initiaux de réduction du taux de pertes, qui n'étaient pas réalistes. Les investissements nécessaires au remplacement du réseau tertiaire auraient induit des augmentations de tarifs substantielles afin de permettre le recouvrement des coûts – mais cette mesure impopulaire ne paraissait pas envisageable lors de l'instruction – ou l'utilisation de subventions, comme ce fut le cas plus tard.

Dans la plupart des projets évalués, le taux de pertes se situe entre 28 et 70 %. Il demeure la plupart du temps l'un des principaux facteurs du manque d'efficacité opérationnelle des projets. Bien que quatre projets aient enregistré en la matière des progrès notables, on a répertorié deux cas où le taux de pertes a encore augmenté après l'achèvement du projet. Dans le projet 2, alors que les tarifs du traitement des eaux usées ont été augmentés régulièrement afin de suivre l'inflation, le taux élevé des pertes enregistrées sur le réseau a contribué à affaiblir la situation financière de l'entreprise.

Le prix de l'eau est généralement défini selon le type d'utilisateur et le volume d'eau consommé, alors que, dans bien des cas, celui du traitement des eaux usées représente une surtaxe fixe ajoutée au prix de l'eau sur la base d'une facturation conjointe. Dans certains pays, du fait de sa grande complexité, le système tarifaire souffre d'un manque de souplesse et de transparence, ce qui entraîne des frais administratifs supplémentaires. Le système tarifaire est souvent défini de manière à établir une péréquation entre clients commerciaux et industriels, d'une part, et clients consommant des petits volumes d'eau et disposant d'un pouvoir d'achat plus faible, d'autre part. Dans un projet précis (5), le secteur public, qui affiche une situation financière solide, a recours, de manière implicite, à des subventions croisées entre les ménages et les entreprises et le système tarifaire favorise les régions rurales au détriment des zones urbaines. Des révisions tarifaires

tardives ou inappropriées sont fréquemment observées. Si les préoccupations relatives à l'accessibilité économique et au recouvrement des coûts motivent en général les décisions prises par les autorités, il arrive souvent que leur volonté politique de mettre en place des augmentations tarifaires demeure très limitée, et pas seulement en période préélectorale ou électorale.

Le projet 3 illustre certaines des difficultés rencontrées. Après être restés stables pendant un certain temps, les prix de l'eau et de l'assainissement ont été augmentés à la suite d'une suspension, par la BEI, de ses décaissements. L'augmentation est toutefois demeurée insuffisante pour satisfaire aux conditions financières du prêt et l'État a dû accroître son soutien à un niveau encore plus élevé qu'au lancement du projet. Aucune autre hausse des tarifs n'a été décidée au cours des dix dernières années et l'État continue à subventionner l'entreprise de services collectifs tout en exigeant de sa part une meilleure efficacité. Son incapacité à mieux gérer ses ressources étant due, en grande partie, au fait qu'elle ne dispose pas des fonds suffisants pour diminuer le taux de pertes, l'entreprise se trouve dans un cercle vicieux.

Le recouvrement des coûts dépend directement des coûts d'exploitation et de l'évolution des tarifs. Dans l'un des projets, tous les coûts sont couverts tandis que dans six autres projets de l'échantillon, c'est la couverture de tous les coûts d'exploitation (hors amortissement) qui est assurée. Le taux de recouvrement des autres projets se situe entre 60 et 85 %. L'absence de recouvrement total des coûts a une incidence sur le soutien que doit apporter l'État et peut poser problème pour la maintenance et l'exploitation à long terme de ces services de réseau lorsque les fonds ne peuvent être directement apportés par le promoteur, qui dépend de sources financières externes, notamment de contributions publiques (voir également le paragraphe 3.4).

Une importante amélioration de la qualité des services a été notée dans plusieurs projets (amélioration des services des eaux usées par une diminution des niveaux d'effluents, meilleure alimentation en eau potable permettant de réduire les risques sanitaires, diminutions des pertes d'eau). Dans certains cas, l'irrégularité de l'alimentation et le rationnement de l'eau continuent de poser problème. Une alimentation discontinue n'est pas sans conséquence sur la viabilité matérielle des canalisations et entraîne de ce fait une hausse des coûts d'exploitation et de maintenance, tout en présentant de surcroît des risques potentiels inhérents pour la santé publique.

### **3.3.3. Impact financier et économique des projets**

La viabilité économique ex ante des projets financés par la BEI dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement se fonde généralement sur une analyse des coûts et des avantages. Dans bien des cas cependant, l'analyse économique des projets d'infrastructure est limitée à une analyse du rapport coût-efficacité (solution du moindre coût) et à un examen des questions d'accessibilité économique reposant sur l'évolution tarifaire observée et prévue. Dans certains cas, la notion du consentement à payer du consommateur sert à déterminer les avantages économiques, qui sont ensuite comparés au coût marginal du projet à long terme au moyen d'une analyse inversée.

Sauf dans le cas d'un seul projet (9), il n'a été effectué aucun calcul de rentabilité ex post, puisque la plupart du temps, il était impossible de disposer des données et des hypothèses sous-jacentes. Pour un grand nombre de projets, l'impact financier et économique prévu a pu être déterminé à partir de l'efficacité de la mise en œuvre (ampleur des retards et des dépassements budgétaires, ou encore niveau de réalisation des objectifs fixés et amélioration de la prestation des services). Les résultats financiers et économiques (voir également l'annexe 2) étaient conformes ou supérieurs aux prévisions ex ante dans le cas de six projets et étaient inférieurs pour cinq autres projets, sachant qu'on peut même s'attendre, pour deux d'entre eux, à un taux de rentabilité économique négatif. Les performances financières des entreprises de services collectifs sont étroitement liées à leur viabilité et sont évaluées en détail au paragraphe 3.4.

### 3.4. Performances sociales et environnementales

Au-delà des critères habituellement utilisés pour évaluer les performances des projets (efficacité, efficience, viabilité à long terme), EV met en évidence et évalue systématiquement l'impact social et environnemental des projets. L'échelle de notation ex post porte en particulier sur deux points : le respect des lignes directrices, notamment celles définies par les instances communautaires ou nationales et par la Banque, et b) les performances environnementales, notamment le rapport entre les attentes ex ante et les résultats ex post, et la mesure dans laquelle les impacts résiduels sont d'une manière générale conformes aux prévisions, ou encore plus bénins ou plus graves que prévu.

Les résultats relatifs aux performances environnementales et sociales sont positifs dans la majorité des cas, ce qui indique que (i) lorsque la législation nationale l'exigeait, des études d'impact environnemental ont été réalisées, et (ii) au-delà des mesures appropriées prises pour réduire, atténuer ou compenser les incidences environnementales, de nombreux projets s'accompagnent de retombées positives sur l'environnement. Ils contribuent clairement à la réalisation des OMD.

Deux projets (3, 6) font toutefois exception car ils n'ont pas obtenu, loin s'en faut, des résultats acceptables en matière de performances environnementales.

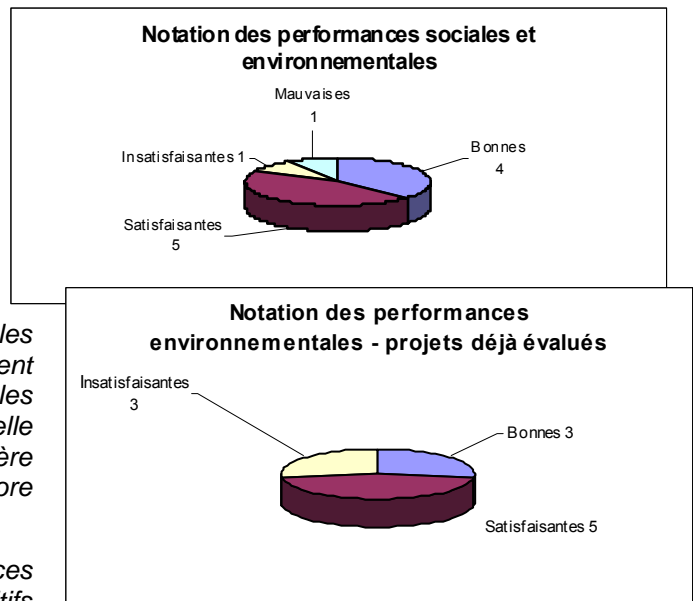
Ces conclusions reflètent celles concernant les projets évalués précédemment. La notation des performances environnementales de près des trois quarts des projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement était en effet bonne ou satisfaisante, mais insatisfaisante pour 27 % d'entre eux. L'incidence des projets de cette nature est généralement meilleure lorsque l'on tient compte de leurs effets sanitaires et sociaux, en sus de leurs effets sur l'environnement.

L'environnement, une meilleure réponse aux besoins de base en eau et en assainissement et la gestion durable des ressources naturelles représentent des objectifs prioritaires pour l'UE et ses États membres et pour la BEI. Ils figurent explicitement dans l'engagement pris par l'UE d'atteindre les OMD d'ici à 2015 (rappelé au paragraphe 2.1).

#### Respect des lignes directrices relatives aux EIE

Étant donné qu'un grand nombre de projets ont été approuvés avant que les principes officiels de la politique environnementale de la BEI ne soient appliqués à l'extérieur de l'Union européenne, les études environnementales menées pour les cinq projets de traitement des eaux usées n'ont pas été accompagnées de consultations publiques. S'ils étaient soumis à approbation aujourd'hui, ils devraient faire l'objet d'une EIE en bonne et due forme.

Le fait qu'un projet d'alimentation en eau nécessite ou non la réalisation d'une EIE dépend de ses particularités. D'une manière générale, une EIE ne serait probablement pas nécessaire pour les projets de réhabilitation de petite dimension, tels que les projets 10 et 11. Une EIE complète a en revanche été réalisée dans le passé pour les grands projets de transfert d'eau ou de réhabilitation (5, 9) et il en irait encore de même aujourd'hui.



## Performances sociales et environnementales

Il s'avère difficile de prouver, et a fortiori de quantifier, la possible contribution des projets à l'amélioration de la santé et à la diminution de la pauvreté. La méthode consistant à réaliser des études relativement simples, telles que l'examen du statut sanitaire avant et après le projet, de manière à évaluer les améliorations, est certes répandue, mais rien ne garantit l'efficacité de ces études pour parvenir à des extrapolations correctes à partir d'une situation qui aurait pu exister en l'absence du projet.

La présente évaluation a montré que tous les projets sauf deux ont contribué à la réalisation des OMD dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Tous les projets de traitement des eaux usées inclus dans l'échantillon évalué ont obtenu une note satisfaisante ou bonne pour leurs performances sociales et environnementales et ils ont rempli la plupart de leurs objectifs environnementaux. Par ailleurs, un renforcement de la qualité des eaux souterraines, grâce à la protection des nappes aquifères et à l'amélioration de l'environnement aquatique a été constaté dans trois projets. Pour la majorité des projets de traitement des eaux usées, il a été observé une diminution du nombre de cas de maladies hydriques. Les objectifs environnementaux dépassant le seul cadre du projet n'ont pas été remplis dans deux cas (voir le paragraphe 3.1).

Les perturbations provoquées par les travaux de construction (en particulier dans les zones fortement peuplées) et les mauvaises odeurs figurent parmi les problèmes couramment rencontrés lors des phases de mise en œuvre et d'exploitation des projets de traitement des eaux usées. L'une des principales difficultés opérationnelles concerne **l'élimination des boues : aucune solution pleinement satisfaisante n'a été trouvée pour certains projets, pas même plusieurs années après leur démarrage**. Compte tenu du contexte dans lequel se situaient un grand nombre de projets d'assainissement, leur conception finale a différé selon les pays et les normes de qualité des eaux résiduelles ont également présenté, par conséquent, de grandes disparités.

La plupart des projets d'alimentation, qui peuvent être implicitement considérés comme des projets environnementaux, ont obtenu une note ex post satisfaisante ou bonne. Ils ont permis à la population d'accéder plus largement, et souvent aussi plus équitablement, à l'eau potable et ont par conséquent eu une incidence positive sur l'hygiène publique et l'état de santé des habitants. Dans la plupart des cas, la qualité de l'eau potable est jugée acceptable et une amélioration de la fiabilité globale du réseau a été constatée.

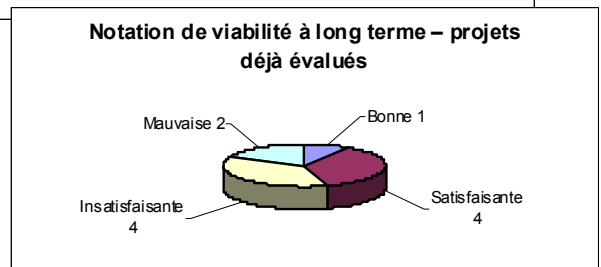
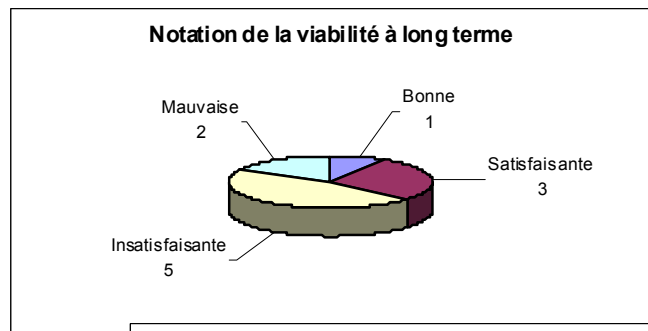
L'un des impacts négatifs les plus marqués des projets d'alimentation est l'accroissement du volume des eaux usées rejetées. La mise à disposition d'eau potable génère des quantités équivalentes d'eaux usées dont le rejet inapproprié peut être source de pollution. Dans de nombreux projets, la BEI n'avait pas prévu spécifiquement un volet « assainissement » et demandait uniquement à « être tenue informée de toute évolution du projet ». La Banque devrait non seulement se concentrer sur les actifs corporels, mais, dans la mesure du possible, **définir des projets selon une démarche globale et s'efforcer d'intégrer le renforcement des capacités institutionnelles aux aspects relatifs à l'alimentation en eau et à l'assainissement**.

Deux projets se distinguent par le fait qu'ils n'ont de toute évidence pas atteint des résultats environnementaux acceptables. Malgré quelques effets positifs (meilleur accès à l'eau), le projet 6 fournit une eau de qualité insatisfaisante, en raison de la contamination persistante des sources d'eau. Dans le projet 3, l'efficacité du réseau d'eau n'a pas été améliorée et le captage sauvage des eaux souterraines n'a pas été diminué, ce qui pourrait accroître les risques sanitaires avec, à la clé, l'apparition possible de maladies hydriques.

### 3.5. Viabilité à long terme

Le critère « viabilité à long terme » sert à évaluer la probabilité que les ressources seront appropriées et suffisantes pour préserver le résultat obtenu pendant toute la durée de vie économique d'un projet et que les risques éventuels pourront être gérés de façon adéquate. Dans le cadre de la présente évaluation, la viabilité à long terme a été évaluée sous l'angle de

a) la viabilité matérielle et opérationnelle à long terme, notamment la probabilité d'atteindre les durées de vie physique et économique des actifs sous-jacents, la compétence opérationnelle à long terme du promoteur, de l'exploitant, etc., et sous celui de b) la viabilité financière, établie en fonction notamment de la capacité à générer des recettes grâce à des concessions, de la politique tarifaire, des dotations budgétaires, de l'évolution de la rentabilité, etc.



Seuls 36 % des projets ont été jugés satisfaisants ou bons. Les réseaux d'eau et d'eaux usées sont des infrastructures de base, qui fournissent un bien ou un service public et fonctionnent dans un environnement au moins en partie réglementé.

C'est pourquoi on peut supposer presque implicitement que la viabilité financière sera assurée puisque, dans la plupart des cas évalués, les pouvoirs publics continueront à financer leurs entreprises de services collectifs. Toutefois, si ce financement devait être limité pour une raison quelconque, les ressources financières nécessaires pour garantir une maintenance appropriée et le remplacement de pièces critiques des réseaux d'eau et d'assainissement pourraient être menacées, ce qui se traduirait alors par une note négative. Certains projets présentent même des problèmes de viabilité matérielle.

La notation de la viabilité à long terme des projets évalués précédemment reflète les résultats de la présente évaluation, la majorité des projets ayant été jugés insatisfaisants ou mauvais. Les principales difficultés mises en évidence lors de l'évaluation tenaient à la situation financière des entreprises concernées et à la nécessité de procéder à de nouveaux investissements.

#### 3.5.1. Viabilité matérielle et opérationnelle

La plupart des projets sont parvenus à la viabilité matérielle et, en dépit de quelques petites difficultés persistantes, devraient être gérés de façon compétente. Des problèmes majeurs ont été décelés à cet égard dans quatre projets, en raison d'un bond en avant technologique, d'un manque de compétences du promoteur ou du choix du matériau utilisé pour les canalisations.

Les capacités de gestion des entreprises de services collectifs et des promoteurs des différents pays concernés varient considérablement. Quatre entreprises de services collectifs sont bien gérées et disposent des compétences techniques et managériales suffisantes pour que les projets aillent au bout de leur durée de vie économique. Dans d'autres cas, malgré le niveau adéquat des compétences globales du promoteur, des erreurs de conception ont nui à l'efficacité opérationnelle. Dans six projets, l'incapacité à gérer correctement les ressources, illustrée par exemple par des volumes élevés d'eau non comptabilisées, a une incidence négative sur la situation financière de l'entreprise et sur sa capacité d'assurer la maintenance et l'exploitation correctes des installations. Cinq projets ont par ailleurs pâti de renouvellements fréquents de personnel ou de l'incapacité à conserver une main d'œuvre qualifiée.

Les performances techniques et opérationnelles de certains promoteurs se révèlent relativement médiocres et la fourniture d'une assistance technique (centrée sur le renforcement des capacités

institutionnelles) s'avère indispensable pour garantir la viabilité opérationnelle et renforcer les compétences du promoteur.

Par conséquent, si, pour la majorité des projets, le fait d'atteindre la fin de leur durée de vie opérationnelle ne semble pas poser de problème significatif, on ne peut pas, dans certains cas, certifier qu'il en sera bien ainsi.

### 3.5.2. Viabilité financière

Les réseaux d'eau et d'assainissement fournissent des équipements ou des biens publics et fonctionnent souvent dans des environnements réglementés. Leur viabilité financière apparaît par conséquent presque certaine, dans la mesure où les pouvoirs publics continueront à soutenir leurs services collectifs. De ce fait, la question de la viabilité financière est souvent liée à la propension et à la capacité d'un pays à financer des projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. Cependant, si l'État venait à réduire son financement, la maintenance correcte des réseaux pourrait être compromise (voir le paragraphe 3.2).

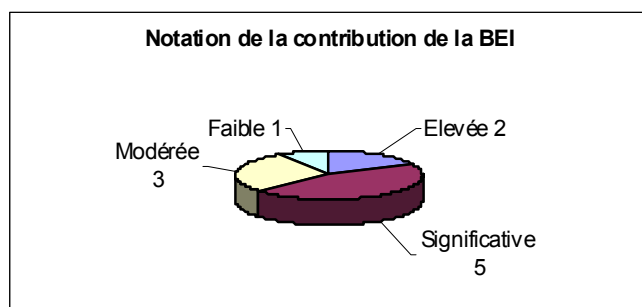
De nombreux promoteurs du secteur de l'eau et de l'assainissement sont confrontés à des carences institutionnelles et, de ce fait, se retrouvent souvent dans une situation financière relativement précaire. Garantir l'accessibilité économique des services de base, tels que l'alimentation en eau, aux populations les plus pauvres représente un enjeu important pour tous les pays, mais le subventionnement de ces services conduit bien souvent, également, à leur dégradation.

Une poignée de projets se distinguent quelque peu des autres et méritent un commentaire plus détaillé. Sur le plan positif, la participation d'une entreprise privée par le biais d'un contrat de gestion a permis d'améliorer de manière significative l'aspect financier du projet et, alors même que l'entreprise de services collectifs était dans une situation financière particulièrement précaire, l'État l'a pleinement soutenue et a couvert le service de sa dette envers les IFI. Dans l'un des projets, la position financière de la société s'est détériorée en raison de son obligation de procéder à des investissements dans des secteurs déficitaires (pour assurer des services dans des zones rurales) et de l'absence de révision automatique de ses tarifs. Par ailleurs, deux projets restent confrontés à une situation de très grave crise financière, due au fait que la solvabilité des promoteurs s'est dégradée et que l'État s'est abstenu d'intervenir.

## 4. Contribution de la BEI

*Le critère « contribution de la BEI » permet d'évaluer la valeur ajoutée que la Banque apporte à un projet. L'échelle de notation ex post (contribution élevée, significative, moyenne ou faible) est identique à celle utilisée pour le « troisième pilier de la valeur ajoutée » de la Banque et repose sur l'examen de deux éléments : a) la contribution financière de la Banque, notamment en ce qui concerne les avantages de ses financements par rapport aux autres sources, les modalités et conditions, etc., et b) les autres contributions, qui incluent tout impact non financier lié le cas échéant à la présence de la Banque.*

*Les résultats de cette évaluation sont globalement positifs : pour la majorité des projets (64 %), la contribution est jugée significative ou élevée et elle est considérée comme moyenne ou faible pour 36 % des projets. La contribution de la BEI est essentiellement financière, sous la forme de prêts de longue durée, de longs différés de remboursement et de faibles taux d'intérêt.*





*D'une manière générale, les conditions des prêts accordés par la BEI ont été appréciées par tous les promoteurs, qui ont souligné en particulier les points suivants : longue durée, taux d'intérêt relativement bas – un facteur essentiel pour les entreprises de services collectifs financièrement précaires – et absence de commission d'engagement de la part de la BEI. La durée des prêts s'échelonnait de 18 à 30 ans et les différés de remboursement variaient de 5 à 7 ans. Dans tous les cas sauf un, des bonifications d'intérêts correspondant aux mandats spécifiques ont été accordées. Pour certains des projets évalués, le financement par la BEI a été crucial ou a servi de catalyseur pour l'apport d'autres financements.*

*Forte de son expérience et de ses compétences, la BEI a parfois apporté une contribution importante au-delà des seuls aspects financiers. Les évaluations ont ainsi permis de relever plusieurs cas dans lesquels ces contributions supplémentaires ont été bien accueillies par le promoteur et jugées marquantes.*

*Ces dernières années, la BEI a multiplié les mesures d'assistance technique pour soutenir les promoteurs dans la définition, la préparation et la mise en œuvre des projets.*

#### **4.1. Contribution financière**

Les montants des prêts accordés par la BEI pour chaque projet s'échelonnent de 9,2 millions à 80 millions d'EUR, soit de 11 à 49 % du coût total du projet. Dans un cas précis, le projet BEI dépendait d'un programme plus vaste, mais sa définition et l'instruction correspondante ont porté quasiment exclusivement sur la partie soutenue par la BEI, que celle-ci a finalement financé à hauteur de 100 %.

Dans la plupart des projets évalués, les mécanismes de financement ont respecté les procédures habituelles de prêts appliquées par la BEI à l'extérieur de l'UE, l'emprunteur et le garant étant l'État souverain, qui a ensuite rétrocédé le prêt à l'entreprise publique de services collectifs chargée de la mise en œuvre. Les procédures de rétrocession des fonds diffèrent selon les cas : dans quatre projets, l'État a rétrocédé le prêt en monnaie locale et assumé lui-même le risque de change, mais dans un autre cas, le risque de change a été transféré au promoteur final.

La durée des prêts a été comprise entre 18 et 30 ans pour les projets évalués et les différés de remboursement ont varié de 5 à 7 ans. Comme cela est précisé au paragraphe 3.1.1, les différés de remboursement se sont révélés insuffisants pour tous les projets évalués, puisque la mise en œuvre a duré plus longtemps que ce qui était prévu initialement. Dans plus de 60 % des cas, le remboursement a commencé avant l'achèvement du projet. Certains promoteurs ont par conséquent souhaité obtenir une prorogation du différé de remboursement afin qu'il corresponde aux dates prévues d'achèvement.

Tous les projets sauf un (11) ont bénéficié d'une **bonification d'intérêts** (2 à 4 %) en fonction de leur mandat<sup>10</sup>. Ces bonifications sont **importantes dans ce secteur qui rassemble des promoteurs dont la situation financière s'avère relativement précaire**. On peut souligner que le prêt accordé pour le projet 2, par exemple, a bénéficié d'une bonification d'intérêts de 3 % accordée pour les projets environnementaux (et non sociaux). Par conséquent, seul le volet « traitement des eaux usées » de l'activité de l'entreprise de services collectifs a fait l'objet d'un financement de la part de la BEI, alors que des investissements similaires étaient nécessaires pour améliorer l'efficacité du volet « alimentation en eau potable ». La décision relative à l'affectation des bonifications d'intérêts revient à l'État. Dans un projet précis (11), le promoteur aurait souhaité bénéficier d'un prêt, d'une bonification d'intérêts ou d'une aide non remboursable en monnaie locale. Or une opération de traitement des eaux usées réalisée par le même promoteur pouvait recevoir une bonification d'intérêts, mais pas les projets concernant l'eau potable. De nos jours, l'octroi des bonifications d'intérêts (ou d'autres formes d'aides non remboursables) tiendrait très certainement compte, également, des composantes sociales des projets.

D'une manière générale, tous les promoteurs ont apprécié les conditions des prêts de la BEI, en particulier leur longue durée, les taux d'intérêt relativement bas – un facteur essentiel pour nombre

<sup>10</sup> Les bonifications d'intérêts sont financées à partir du budget communautaire ou des ressources des États membres.

des entreprises publiques de services collectifs qui sont souvent dans une situation financière relativement précaire – et le fait que la BEI n'exige pas de commissions d'engagement. Alors que la définition et le suivi des opérations-cadres présentent des difficultés pour les deux parties, ces projets apportent davantage de souplesse aux promoteurs, ce qu'ils ont particulièrement apprécié. L'un des pays concernés accordait des aides non remboursables ou des prêts assortis de conditions de faveur, qui rendaient les financements proposés par la BEI comparativement plus coûteux. Certains promoteurs ont dû verser des commissions pour bénéficier de la garantie souveraine, ce qui a augmenté le coût total du financement externe accordé par des institutions financières bilatérales ou multilatérales. Dans ces pays, la mise à disposition accrue de prêts en monnaie locale par les banques nationales, sans garantie souveraine, représente une option intéressante étant donné que le coût de la sûreté de ces prêts est moins élevé et que le risque de change n'existe pas.

Dans plusieurs projets, le financement de la BEI s'est avéré crucial ou a servi de catalyseur pour l'apport d'autres financements. Dans les projets 1 et 10, le concours de la BEI, seule institution de financement impliquée, a été éminemment déterminant. À titre d'exemple, dans le projet 10, les travaux de l'un des sous-projets avaient été interrompus en raison du manque de fonds et n'ont pu reprendre qu'avec la mise à disposition du prêt accordé par la BEI. Dans le projet 5, l'instruction menée par la BEI a servi de base à la décision d'une autre institution financière de participer au dispositif de financement lorsqu'il est devenu manifeste que les fonds disponibles ne suffiraient pas. Enfin, un autre promoteur (11), qui a d'importants besoins de financement externe et qui entretient des relations avec la plupart des bailleurs de fonds et des institutions de financement internationaux, a déclaré que le prêt BEI avait contribué à boucler le montage financier de certains projets.

#### 4.2. Autres contributions

Grâce à son expérience et à ses compétences dans de nombreux domaines (secteur concerné, environnement, passation des marchés, etc.), la Banque est en mesure d'apporter une contribution importante au-delà des aspects purement financiers. La présente évaluation a mis en évidence plusieurs cas dans lesquels cette contribution additionnelle avait été marquante et bien accueillie par le promoteur (voir également le paragraphe 6.5).

L'aide technique apportée par la BEI en matière de passation des marchés et de suivi environnemental a été particulièrement citée dans six projets. Pour l'un d'entre eux (5), la Banque a ajouté au contrat de financement des conditions appropriées destinées à appuyer l'un des objectifs du projet, à savoir le renforcement institutionnel du promoteur. Dans le projet 9, l'intervention de la BEI a eu une incidence notable sur les aspects liés à l'environnement et à la passation des marchés. La BEI a également contribué à la réussite du projet en apportant des conseils sur la façon la plus appropriée d'allouer les fonds communautaires et en participant à la mise en place d'une unité de gestion de projet efficace en collaboration avec l'UE. Cette unité a permis une certaine participation du secteur privé au projet et a été décrite, pendant la mission d'évaluation, comme « l'élément le plus positif de l'investissement ».

**Les partenaires du projet doivent être totalement associés à la fourniture des services d'assistance technique.** A défaut, l'assistance technique d'un projet donné resterait en effet superficielle, mais surtout, la pérennité de la nouvelle structure ne pourrait être assurée. Si l'assistance technique est considérée uniquement comme une mesure temporaire destinée à faciliter l'administration du prêt, son impact et sa viabilité demeurent limités et il faut dans ce cas souvent repartir de zéro à chaque nouveau projet.

Ces dernières années, la BEI a multiplié les mesures d'assistance technique pour soutenir les promoteurs dans la définition, la préparation et la mise en œuvre des projets. Les mécanismes d'assistance technique pour les projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement à l'extérieur de l'UE comprennent par exemple les mesures spécifiques d'assistance technique définies au titre du Fonds fiduciaire et du Fonds d'assistance technique de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), un soutien d'urgence sous forme d'assistance technique pour les pays des Balkans occidentaux et les initiatives lancées récemment en faveur de pays ACP (voir l'encadré ci-dessous).

**Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP)**

**Fonds d'assistance technique de la FEMIP :** 105 millions d'EUR – dont 25 % ont été consacrés à des projets dans le secteur de l'eau – au moyen d'aides non remboursables accordées par la Commission européenne pour appuyer l'activité d'investissement de la BEI afin d'aider les promoteurs au cours des différentes étapes du cycle des projets.

**Fonds fiduciaire de la FEMIP :** financé par les États membres de l'UE et la Commission européenne, il concerne plus spécifiquement les activités réalisées en amont, telles que le soutien aux réformes institutionnelles, les stratégies de développement du secteur privé et la formation.

**Dispositifs d'assistance technique mis en place récemment pour les pays ACP**

**Facilité ACP-UE pour l'eau :** créée en 2004, la composante financière de l'initiative UE pour l'eau (0,5 milliard d'EUR) est spécifiquement destinée au secteur de l'eau dans les pays ACP. Elle a permis de débloquer des fonds destinés à l'assistance technique et devrait favoriser un cofinancement plus efficace associant les aides non remboursables de l'UE et les instruments de la BEI. Elle représente un changement radical basé sur une collaboration étroite et effective avec la Commission européenne.

**Fonds fiduciaire du partenariat euro-africain pour les infrastructures :** dans le contexte de la déclaration de Gleneagles en 2005 et de l'établissement d'une stratégie européenne pour l'Afrique, l'UE et les parties prenantes africaines ont mis en place un partenariat pour les infrastructures en Afrique. Lancé en 2007, le Fonds fiduciaire du partenariat euro-africain pour les infrastructures est un instrument financier innovant destiné à appuyer la mise en œuvre du partenariat. Il intervient dans des projets d'infrastructures transfrontaliers et régionaux situés en Afrique sub-saharienne. Il redistribue les fonds non remboursables en provenance de la Commission et des États membres de manière à pouvoir les associer à la capacité de prêt de la BEI et des organismes des États membres chargés de financer le développement. Les infrastructures visées sont celles des secteurs de l'énergie, de l'eau, des transports et des télécommunications.

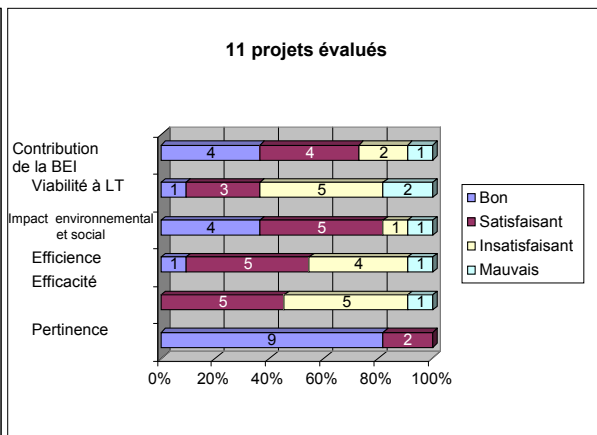
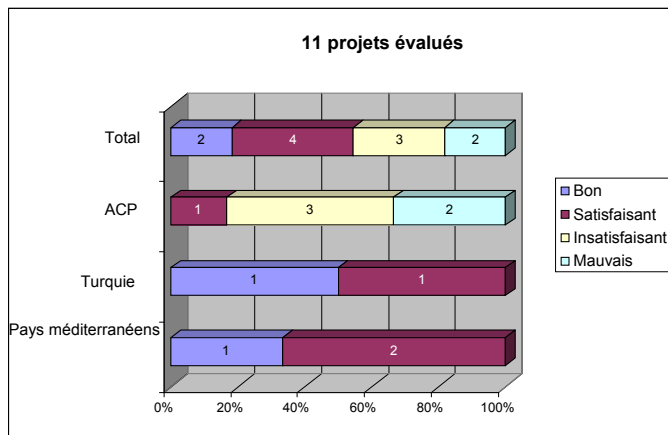
**Module de préparation des projets dans le secteur de l'eau :** cofinancé avec la Facilité ACP-UE pour l'eau, il finance une assistance technique destinée à préparer en amont les projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement.

**5. Résultats des projets**

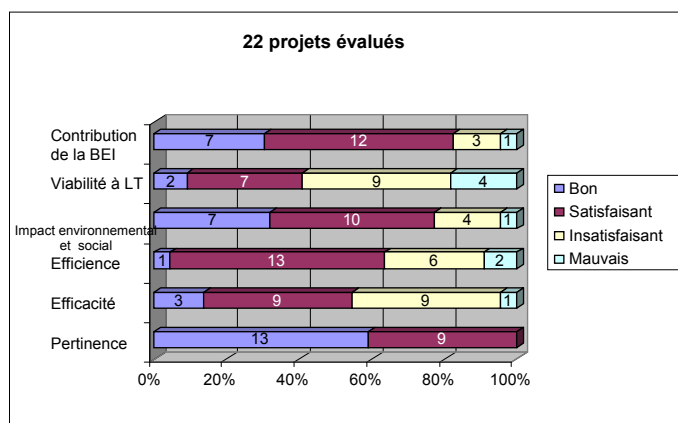
La notation attribuée à la pertinence et à l'efficacité des projets, ainsi qu'à la contribution de la BEI reflète les trois piliers de la valeur ajoutée apportée par la Banque. Ainsi que cela a été souligné en introduction, les 11 opérations ont été évaluées à partir de critères internationalement reconnus d'évaluation de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience et de la viabilité à long terme. EV évalue en outre l'impact environnemental et social des projets. Ces différents éléments servent de base à la note globale attribuée aux projets pour la présente évaluation.

L'annexe 1 présente les conclusions du test d'évaluation des incidences économiques et sociales réalisé pour les 11 projets évalués.

Les résultats de la présente évaluation sont représentés sur les graphiques ci-dessous. Au total 55 % des projets ont été jugés satisfaisants ou bons (voir les graphiques ci-dessous et l'annexe 2).



Sur le plan sectoriel, les projets concernant l'eau semblent rencontrer davantage de difficultés que ceux relatifs à l'assainissement et ils ont par conséquent obtenu des notes comparativement inférieures.



Afin d'élargir la représentativité de ces résultats globaux, le graphique ci-dessus regroupe les résultats des 11 opérations ayant fait l'objet de la présente évaluation et ceux des 11 opérations réalisées à l'extérieur de l'UE dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, qui avaient déjà été évaluées (voir également l'annexe 3). Ce rapprochement corrobore les conclusions de la présente évaluation.

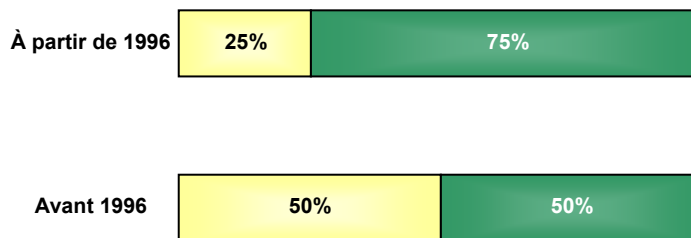
## Conclusions

- Plus des deux tiers des 22 projets ont obtenu une note satisfaisante ou bonne, et environ un tiers, une note négative.
- Tous les projets évalués jusqu'à présent dans les pays méditerranéens ont obtenu la note « satisfaisant » ou « bon », avec des résultats positifs analogues pour la Turquie, où 80 % du total des projets ont été notés positivement. Ces bons résultats à l'échelle sous-régionale pourraient s'expliquer par un soutien accru de la Banque au travers d'une assistance technique appropriée, une meilleure préparation des projets (METAP), un suivi plus régulier et une présence plus affirmée que dans d'autres régions. En outre, une coordination et une coopération adéquates avec les autres IFI ont souvent contribué aux bons résultats des projets (voir également les paragraphes 4.2 et 6.5).
- En ce qui concerne les pays ACP, les résultats de l'évaluation sont moins favorables, puisque sur les 22 projets formant l'ensemble de l'échantillon, 75 % ont obtenu la note « insatisfaisant », voire « mauvais ». Lorsqu'on décompose les résultats obtenus dans ces pays, il s'avère que les trois projets évalués jusqu'à présent dans les Caraïbes et 60 % (3) des projets évalués dans d'autres pays ACP ont été notés négativement. Seuls 40 % (2) des projets des pays ACP ont obtenu une note positive. Cette situation semble être, une fois encore, le reflet d'un suivi plus compliqué dans des régions éloignées, où il n'est pas possible d'assurer un tel suivi de manière régulière.
- En Asie et Amérique latine, deux projets avaient déjà été évalués et notés négativement<sup>11</sup>.

Le tableau ci-dessous représente la comparaison entre la date de signature, et donc la période d'instruction, et la note obtenue pour les 22 projets de l'échantillon élargi :

<sup>11</sup> Ces projets n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle évaluation et les éventuelles variations (positives ou négatives) de leurs performances depuis la première évaluation n'ont pas été prises en compte (voir l'annexe 3).

### Date de signature

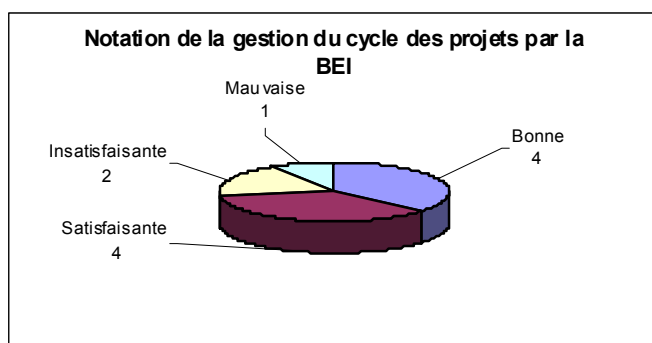


75 % des projets signés après 1996 ont obtenu une note satisfaisante ou bonne, tandis que cette proportion tombe à 50 % lorsque la signature a eu lieu en 1995 ou antérieurement.

L'évaluation qui avait été faite en 1999 de 17<sup>12</sup> projets réalisés dans le secteur de l'eau dans le bassin méditerranéen n'a pas été prise en compte dans le présent échantillon cumulé, en raison des modifications apportées au fil du temps au système de notation utilisé par EV, toutefois l'une des conclusions tirées de cette précédente évaluation est frappante et va dans le droit fil de celles de la présente analyse : « *La performance de ce groupe de projets ne peut être qualifiée que de médiocre* ». En ce qui concerne les quelque 25 opérations réalisées dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement qui ont été évaluées jusqu'à présent, la performance est souvent insatisfaisante, ce que vient corroborer l'analyse de la mise en œuvre des projets (voir chapitre 3).

## 6. Gestion du cycle des projets par la BEI

La plupart des projets ont été identifiés dans le cadre d'opérations à caractère répétitif ou en collaboration avec d'autres institutions financières internationales. Dans un certain nombre de cas, les compétences de la BEI en matière d'instruction technique et financière ont permis d'améliorer la qualité globale du projet et de mettre en évidence la nécessité de régler préalablement certains problèmes imminents afin de garantir la mise en œuvre réussie du projet. D'une manière générale, l'instruction des projets a été accueillie favorablement par les promoteurs et a été effectuée de manière relativement rapide.



Les performances de la BEI en matière de gestion du cycle des projets ont été dans la plupart des cas qualifiées de satisfaisantes ou bonnes (73 %). Dans quelques cas, la gestion interne des projets a visiblement souffert d'insuffisances.

Dans plusieurs pays, la BEI a constitué une réserve de projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, alors que dans d'autres pays ou régions, elle est intervenue de manière plus « ponctuelle », au gré des circonstances. La complémentarité et la coordination entre les bailleurs de fonds a varié selon les projets évalués, passant d'une collaboration quasi inexistante (3) ou limitée à la phase ex ante (4, 6, 10) à un niveau de coopération et de complémentarité très élevé (2, 5, 8, 9). EV a formulé un certain nombre de recommandations spécifiques destinées à améliorer la gestion du cycle des projets par la BEI.

<sup>12</sup> Dont neuf projets situés à l'extérieur de l'Union européenne.

## 6.1. Identification des projets et préparation de l'instruction

L'identification et la sélection, par la BEI, des projets évalués ici ont été effectuées à partir de trois grands canaux, ou de leur combinaison : a) opérations répétées avec le même promoteur (3, 5, 9, 10, 11), b) identification en coopération avec d'autres IFI ou à partir de documents fournis par celles-ci (4, 6, 7), c) sollicitation de la BEI directement par le promoteur (1, 2).

Après leur identification, les projets ont fait l'objet de la procédure d'évaluation interne, qui met particulièrement l'accent sur leur faisabilité bancaire. Le premier tri des projets auquel se livrent les services de la BEI avant de les intégrer au cycle des opérations à réaliser représente une activité importante qui permet de réduire les ressources employées dans les phases ultérieures (voir le chapitre 1).

À de rares exceptions près, aucune approche sectorielle réellement cohérente n'a pu être identifiée pour la plupart de projets évalués. Ils répondent souvent à un besoin isolé, plutôt que de s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale de la BEI.

Un commentaire similaire peut être fait au sujet du moment choisi pour l'intervention de la BEI dans le secteur concerné. Si une intervention précoce peut présenter de nombreux et incontestables avantages, comme l'ont montré certains des projets évalués, elle peut aussi conduire à une participation prématurée. Cela peut être acceptable dans des régions dans lesquelles un suivi constant est (ou peut être) assuré, mais limite fortement la capacité de la BEI à mettre en œuvre les projets de manière satisfaisante dans les régions offrant moins de possibilités de suivi.

L'intervention de la BEI peut apporter davantage de valeur ajoutée si elle peut s'accompagner d'une **présence continue dans le secteur**, pouvant se traduire par la tenue de conférences spécifiques de bailleurs de fonds avec, à la clé, des projets d'investissement complémentaires, ou entraîner une modification de la stratégie de la BEI.

Dans certains cas, l'approche de la BEI, intrinsèquement axée sur les projets, a débouché sur des actions ponctuelles, qui, compte tenu également de l'éloignement géographique, ont échoué. La BEI n'a que très récemment élaboré une stratégie claire de prêt dans le secteur de l'eau. Les entretiens menés avec les services de la Banque ont toutefois révélé une approche plus arbitraire en ce qui concerne la sélection des projets, consistant à « prendre les projets comme ils se présentent », sans aucune stratégie de développement sectoriel clairement arrêtée pour les régions ou les pays concernés. Dans la plupart des régions, l'instauration d'une coopération étroite avec la Commission européenne et les autres bailleurs de fonds est une condition préalable à la réussite du développement sectoriel et à l'identification de projets qui en découle.

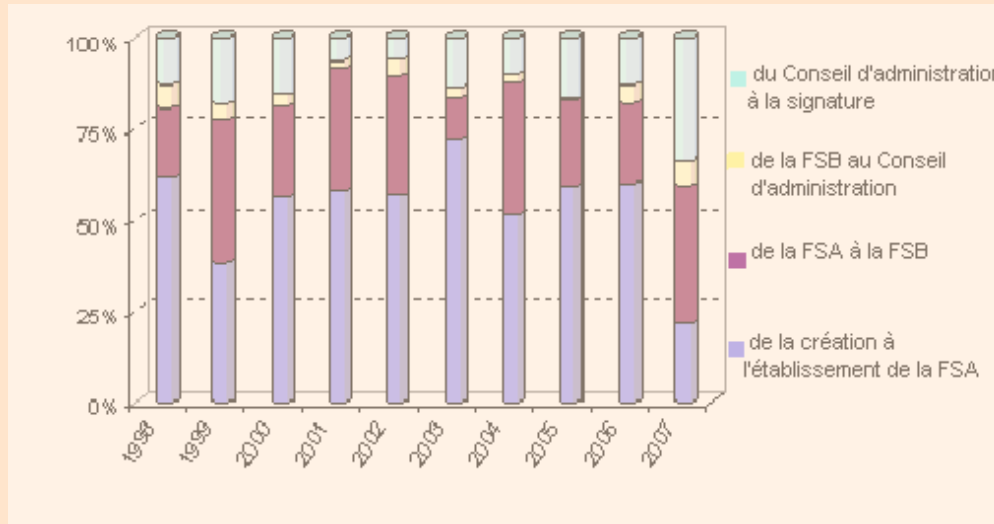
**Des orientations sectorielles nationales ou régionales, formulées idéalement en même temps que les cycles de planification de l'UE, pourraient clarifier l'approche sectorielle de La Banque et rehausser sa visibilité dans le secteur, tant en interne qu'en externe.** Il pourrait s'avérer nécessaire de cibler certains pays.

### Analyse élargie – Préparation des projets (69 projets)

Le temps moyen consacré à la préparation d'un projet – de son introduction à la réserve de projets à la signature du contrat – a dépassé 25 mois (voir le graphique ci-dessous). Il a diminué ces deux dernières années, mais on n'observe aucune tendance claire en la matière et le temps de préparation varie considérablement d'une année à l'autre. La procédure d'approbation interne a duré en moyenne près de 22 mois et il s'est généralement passé moins de quatre mois entre la décision du Conseil d'administration et la signature du contrat.

Le temps nécessaire pour que les projets soient approuvés et signés ne paraît pas dépendre du nombre de projets approuvés ni du volume de signatures annuel.

Temps consacré aux différentes phases de la préparation des projets (%)



## 6.2. Instruction

L'instruction de la plupart des projets s'est déroulée il y a plus de 10 ans. Or, les critères et le niveau de détail des instructions ont été affinés au fil du temps, comme en témoigne l'examen des projets réalisés plus récemment dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement (voir le paragraphe 6.4). Dans un certain nombre de cas, les compétences de la Banque en matière d'instruction technique et financière ont permis d'améliorer la qualité globale du projet et de mettre en évidence la nécessité de régler préalablement certains problèmes imminents afin de garantir la mise en œuvre réussie du projet. D'une manière générale, les promoteurs ont accueilli favorablement l'instruction et n'ont pas jugé cette procédure trop lourde. Pour la plupart des projets de l'échantillon étudié, cette procédure a été rapide, voire peut-être parfois trop rapide. Dans certains cas, l'évaluation a donné l'impression que l'on avait « brûlé les étapes » dans le but d'atteindre les objectifs d'approbation et de signature, sans prendre le temps nécessaire à l'examen de tous les paramètres de l'opération (2, 7, 8). Dans le projet 2 par exemple, alors qu'il était indispensable de prévoir la réparation du réseau, le projet a été signé avant l'achèvement de l'étude de faisabilité détaillée.

Compte tenu du temps qui s'est écoulé depuis l'instruction des projets évalués, les paragraphes ci-après n'indiquent que les éléments les plus pertinents qui peuvent être dégagés des différentes procédures d'instruction et qui, selon EV, doivent encore retenir l'attention de la Banque.

Définition et objectifs du projet : **il importe d'adopter lors de l'instruction des hypothèses réalistes**, car dans six projets, la définition du projet de même que ses objectifs généraux ou spécifiques se sont révélés beaucoup trop ambitieux et par conséquent inatteignables. Ce point soulève la question de savoir dans quelle mesure des objectifs plus vastes, nationaux et régionaux, qui dépassent de loin le contrôle et l'influence directs du promoteur, devraient être pris en compte dans les prêts accordés par la BEI. Dans l'un des projets, les matériaux choisis n'étaient pas adaptés, ce qui prouve que la **Banque devrait également jouer un rôle actif dans la définition des composantes qu'elle ne finance pas** si celles-ci s'avèrent déterminantes pour la réussite globale du projet.

**Les indicateurs de performance peuvent constituer des outils importants pour permettre un suivi et une évaluation ex post appropriés** des projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. D'une manière générale, ce point a été largement négligé pour les projets étudiés, ce qui a rendu difficile la réalisation d'une évaluation correcte. Les indicateurs de performance destinés à l'évaluation d'un projet (résultats, conclusions et objectifs) devraient être définis de manière consistante dès l'instruction, être quantifiables et le cas échéant, se fonder sur des données de base et sur un processus de collecte des données financé dans le cadre du projet afin de permettre une évaluation réelle des réalisations du projet. Il existe souvent peu d'indicateurs autres que ceux plus directement liés à l'aspect financier, notamment sur les questions sanitaires et sociales, auxquelles les projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement sont étroitement liés et sur lesquelles ils ont une incidence significative.

### **6.3. Conditions de financement et de mise en œuvre du projet**

La plupart des promoteurs se sont déclarés satisfaits des procédures appliquées par la BEI pour appuyer la mise en œuvre des projets. Le traitement et la souplesse des décaissements ont été dans la plupart des cas adaptés et aucun problème majeur n'a été signalé en la matière par les promoteurs.

Pour sept des projets étudiés dans la présente évaluation, les conditions et les engagements liés aux projets n'ont pas été respectés, ou en partie seulement, mais cette constatation n'a eu quasiment aucune incidence sur les décaissements. La **BEI devrait veiller à ne pas fixer un nombre (trop) élevé d'engagements et de conditions**. Dans certains cas, il peut en outre s'avérer préférable de rendre un avis négatif sur un projet donné si les problèmes rencontrés ne peuvent être résolus ex ante.

**Les conditions sont importantes pour bien structurer le projet et pour cadrer son incidence sur le secteur et les performances de l'opérateur et elles peuvent, par exemple, entraîner des augmentations tarifaires. Elles doivent toutefois être fixées à des contreparties réellement capables d'agir et de les faire pleinement respecter.** S'il est prévu d'atteindre des indicateurs spécifiques de performance financière, passant notamment par des augmentations tarifaires, pendant la mise en œuvre du projet, il convient de définir une feuille de route et des engagements précis sur la manière d'y parvenir et sur les ressources nécessaires. Dans certains cas, une importance excessive a été accordée à l'augmentation des tarifs, à tel point que la hausse tarifaire est devenue un objectif en soi au lieu de servir à remédier à la mauvaise utilisation des ressources à l'origine des coûts élevés d'exploitation et de maintenance, et donc des pertes de recettes.

Comme cela a été souligné plus haut, les différés de remboursement se sont avérés insuffisants pour tous les projets évalués, la mise en œuvre de ces derniers ayant duré beaucoup plus longtemps que prévu. Dans plus de 60 % des cas, les remboursements ont commencé bien avant la fin du projet. **Il conviendrait de revoir la durée des différés de remboursement pour les projets présentant d'importants retards de mise en œuvre.**

Les unités de gestion de projets et les apports spécifiques d'assistance technique peuvent constituer des instruments importants pour appuyer le renforcement des capacités institutionnelles et faciliter et garantir une mise en œuvre adéquate et harmonieuse du projet (voir le paragraphe 3.1.1). **Une évaluation approfondie d'un mécanisme d'assistance technique, financé soit sur le prêt soit en vertu d'un accord formel avec un partenaire de cofinancement, devrait faire partie intégrante des futures opérations – en particulier dans les régions plus éloignées où le suivi est plus difficile.**



## 6.4. Suivi

### Modifications du périmètre du projet

Pour sept des projets évalués, les rapports concernant l'état d'avancement du projet que devaient adresser les promoteurs à la BEI étaient relativement médiocres et ne respectaient pas les dispositions contractuelles prévues lors de l'instruction. Il convient d'apporter une attention particulière à l'établissement de rapports appropriés par le promoteur.

Cette situation a eu une incidence très forte pour cinq de ces projets, étant donné que la Banque semblait ignorer que certaines modifications, parfois très importantes, avaient été apportées au périmètre du projet pendant la mise en œuvre. Dans certains cas, la Banque a accepté des modifications significatives après l'approbation du projet, sans qu'il ait été procédé à une réévaluation documentée de la qualité du projet et sans que des rapports appropriés aient été soumis à la direction de la Banque ni approuvés par cette dernière. **Toute modification importante du périmètre du projet et de sa conception devrait être dûment documentée et approuvée, si besoin est, par la Banque et faire ensuite l'objet d'un suivi en conséquence.**

Comme cela a déjà été le cas lors d'un certain nombre d'évaluations précédentes, la présente évaluation a mis en évidence certaines incohérences dans les outils de gestion des données de la Banque, qui ont été signalées séparément à ses services. D'une part, elles occasionnent des difficultés lors de l'évaluation ex post et, d'autre part, elles compliquent manifestement le suivi des projets. **Par conséquent, la BEI doit encore améliorer ses outils internes de gestion des données et de suivi.**

### Évaluation à mi-parcours

Compte tenu des grands retards qui caractérisent la mise en œuvre des projets dans le secteur, il apparaît qu'une **évaluation à mi-parcours constituerait un moyen efficace pour suivre et évaluer la mise en œuvre du projet, qui devrait être utilisé régulièrement par la BEI.** Étant donné les difficultés inhérentes à ce secteur, un suivi normal ne paraît pas suffisant et une évaluation complète à un stade intermédiaire pourrait s'avérer nécessaire. Un bilan ou un atelier à mi-parcours devraient ainsi être prévus (par les différentes IFI concernées dans le cas d'un cofinancement important) pour a) remédier, avant qu'il ne soit trop tard, aux éventuelles carences dans la définition ou la mise en œuvre des projets, b) rendre compte de la situation et obtenir l'approbation de la direction de la Banque, le cas échéant.

### Ressources humaines

Les ressources dont dispose la BEI pour assurer le suivi des projets ont augmenté ces dernières années, mais rien ne dit qu'elles suffiront à répondre aux besoins du secteur. Le degré d'implication et d'attention dont ont fait preuve les services de la BEI pour assurer le suivi régulier des projets a été variable, allant d'un apport marqué de la Banque, caractérisé par une participation importante (projets 1, 5, 8 et 11), à une approche non interventionniste, de type « laisser-faire ». Dans l'une des opérations-cadres (11), un mécanisme d'approbation complexe des sous-projets a été mis en place. Or, la modification du périmètre du projet et du grand nombre de sous-projets de petite dimension a eu des incidences très importantes sur les ressources car les services de la Banque ont dû consacrer davantage de temps et de ressources pour assurer le bon démarrage de l'opération.

**Ressources requises chez PJ pour assurer le suivi des projets approuvés  
entre le 1er janvier 2006 et le 1er juillet 2008**

Pour essayer de quantifier les ressources requises (dans les services de PJ uniquement) pour assurer le suivi des projets, EV a analysé tous les projets approuvés par la BEI dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement (75, dont 56 OPSA et 19 OPSB) entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 juillet 2008 et a examiné quelles étaient les ressources requises, d'après les estimations de la Direction des projets lors de l'instruction, pour assurer ce suivi. Les résultats sont indiqués ci-dessous. Ils montrent qu'en 2009 par exemple, le seul suivi de ces projets occupera à plein temps près de 3 membres du personnel de ce service. Cette activité ne tient évidemment pas compte de l'identification et de l'instruction de nouvelles opérations, ni du suivi des projets « anciens », qui demandent toujours une attention soutenue.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
OPSA									
2006	74.5	74.5	69	56.5	47	28	4	4	14
2007	129	125	125	125	104	60	35	35	35
2008	42.5	65	65	55	51	51	41.5	33	33
Sous-total	246	264.5	259	236.5	202	139	80.5	72	82
OPSB									
2006	81.5	81.5	81.5	81.5	35	10	0	0	0
2007	68	50.5	50.5	50.5	45.5	45.5	0	0	0
2008	6	26	146	56	96	36	20	0	0
Sous-total	155.5	158	278	188	176.5	91.5	20	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>401.5</b>	<b>422.5</b>	<b>537</b>	<b>424.5</b>	<b>378.5</b>	<b>230.5</b>	<b>100.5</b>	<b>72</b>	<b>82</b>
Années-personne	1.9	2.0	2.6	2.0	1.8	1.1	0.5	0.3	0.4
210 jours-personne par an, hors vacances									

**Il convient de mieux souligner l'importance du suivi et de faire davantage accepter cette activité en interne.** Dans ce secteur, et en particulier dans les régions les plus éloignées, il faut préférer une approche volontariste (menée directement par la BEI ou en collaboration étroite avec d'autres IFI, voir le paragraphe 6.5). Le maintien d'une présence continue dans le secteur et l'acquisition d'expériences positives avec la BEI peuvent en effet conduire à la mise en place de nouveaux projets dans d'autres régions du pays. Si la Banque relève le défi de soutenir des projets de ce type, ce qui semble justifié au regard de leur visibilité importante et de leur contribution sociale et environnementale élevée, **des ressources appropriées doivent être affectées pour garantir que l'instruction, le suivi de la mise en œuvre (tant matérielle que financière) et l'établissement du rapport de fin de travaux se déroulent de façon optimale.**

**Rapports de fin de travaux**

Des rapports finalisés de fin de travaux ont été analysés dans le cadre de l'évaluation approfondie de l'échantillon. Dans la plupart des cas, la qualité du processus d'auto-évaluation a été jugée acceptable et a été généralement confirmée par l'évaluation ex post (sauf pour les projets 5, 7 et 10). Dans trois projets (4, 6, 11), le premier pilier de la valeur ajoutée n'avait pas été noté. D'une manière générale, les notes attribuées à ce pilier s'avèrent légèrement inférieures. Dans la majorité des cas, aucune note n'a été donnée ex ante pour le critère environnemental. Dans le rapport de fin de travaux, sept projets ont été notés B 1 (« acceptable, avec des impacts résiduels mineurs ») ou A (« acceptable, sans aucune réserve en matière d'incidences sur l'environnement »), ce qu'a confirmé l'évaluation ex post de ces projets. L'encadré ci-après présente les conclusions de l'analyse de l'auto-évaluation menée par EV dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement.

**Analyse approfondie : examen de la procédure d'auto-évaluation au moyen  
des rapports de fin de travaux établis pour les projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement à  
l'extérieur de l'UE des 27**

La direction des projets a publié 25 rapports de fin de travaux de 2004 à 2008 pour des projets réalisés dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement à l'extérieur de l'UE des 27 (4 dans les pays candidats, 9 dans les pays ACP, 2 dans les pays de l'AELE et 10 dans les pays méditerranéens).

La répartition de ces projets entre les sous-secteurs est la suivante : 10 dans l'alimentation en eau, 10 dans l'assainissement, 3 projets eau-assainissement et 2 dans l'irrigation.

**Principales conclusions**

- La majorité des 25 projets dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (60 %) est jugée avoir contribué de façon « élevée » aux objectifs de l'UE.
- Plus de 75 % des projets évalués ont été jugés « satisfaisants » ou « bons » sur la base de leur qualité ou de leur solidité et moins d'un quart d'entre eux ont été jugés « insatisfaisants ».
- Les principaux problèmes signalés concernaient le délai de mise en œuvre et le coût final prévu.
  - Le retard moyen dans la mise en œuvre est de 3,4 ans. Quatre projets seulement ont été terminés avec un retard inférieur à un an ou dans un délai inférieur à ce qui était prévu. 11 projets ont été réalisés avec un retard supérieur à 3 ans (dont deux avec un retard de 9 ans).
  - Pour 18 de ces 25 projets, le coût final se situait dans une fourchette de plus ou moins 15 % par rapport au coût initial. Deux cas extrêmes ont été signalés (-48 % et +56 % du coût du projet ex ante).
- Ces conclusions s'avèrent légèrement meilleures que les résultats de la présente évaluation détaillée, mais elles soulignent également l'existence de problèmes importants survenus lors de la mise en œuvre et qui ont, au bout du compte, porté atteinte à la viabilité des projets.
- Enfin, la procédure d'auto-évaluation de la BEI constitue une étape prioritaire du processus d'apprentissage institutionnel et sa diffusion en interne devrait être améliorée.

**- Notes attribuées au premier pilier de la valeur ajoutée -**

La contribution aux objectifs de l'UE a été jugée « élevée » dans 58 % du portefeuille étudié ici, « moyenne » dans 13 % des cas et « modérée » dans 8 % des projets de l'échantillon. 21 % des rapports de fin de travaux ne comportaient pas de note pour le premier pilier.

Région (nombre de pays)	Nombre de rapports	Élevé	Moyen	Modéré	Faible	Non rempli
Turquie (1)	4	4	0	0	0	0
Pays ACP (8)	9	3	2	1	0	3
Pays méditerranéens (5)	10	6	1	1	0	2
AELE (1)	2	2	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>25 (100 %)</b>	<b>15 (60 %)</b>	<b>3 (12 %)</b>	<b>2 (8 %)</b>	<b>0</b>	<b>5 (20 %)</b>

**- Notes attribuées au deuxième pilier de la valeur ajoutée -**

Les résultats de la procédure d'auto-évaluation pour les critères de qualité et de solidité des projets ont été jugés satisfaisants ou bons dans 76 % des cas. La mention « insatisfaisant » a été attribuée dans les pays ACP (22 % - les deux projets des Caraïbes) et méditerranéens (40 %). D'un point de vue sectoriel, elle concernait des projets d'alimentation (2), d'assainissement (2), mixtes (1) et d'irrigation (1).

Région (nombre de pays)	Nombre de rapports	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Faible	Non rempli
Turquie (1)	4	2	2	0	0	0
Pays ACP (8)	9	0	7	2	0	0
Pays méditerranéens (5)	10	2	4	4	0	0
AELE (1)	2	1	1	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>25 (100 %)</b>	<b>5 (20 %)</b>	<b>14 (56 %)</b>	<b>6 (24 %)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**- Notes attribuées au troisième pilier de la valeur ajoutée**

Des « avantages financiers apportés par l'utilisation des fonds de la BEI » ont été relevés uniquement dans trois des rapports de fin de travaux étudiés (lorsqu'ils comportaient une évaluation qualitative). Deux d'entre eux ont été jugés « bons » et le troisième, « satisfaisant ». La BEI a récemment pris des mesures destinées à clarifier les procédures relatives à l'auto-évaluation des critères du troisième pilier de la valeur ajoutée.

## 6.5. Coordination et coopération avec d'autres institutions financières

La présente évaluation a montré que, conformément aux lignes directrices de la BEI, le financement ex post est demeuré dans les limites statutaires, sauf pour deux des projets évalués (6 – 100 %, 8 – 52 % de la contribution BEI ex post). Dans la plupart des cas, la BEI a fourni de 30 à 45 % du financement total du projet. À l'exception de deux d'entre eux (1, 10), tous les projets ont été cofinancés avec des banques multilatérales de développement ou des agences bilatérales de développement et ont également bénéficié de subventions provenant du budget national ou de prises de participation<sup>13</sup>.

En ce qui concerne la coordination et la complémentarité entre bailleurs de fonds, celles-ci ont été très variables selon les projets, allant d'une collaboration ex ante limitée ou quasiment inexistante à une coopération et une complémentarité très étroites. Afin de comprendre si la coordination mise en place entre les bailleurs de fonds s'est révélée efficace, le cycle du projet a été divisé en trois grandes phases : a) identification et instruction, b) financement et c) mise en œuvre et suivi.

Quel que soit le nombre des institutions participant au financement, dans la plupart des projets, un certain niveau de collaboration ex ante a été constaté lors de la phase d'identification et d'instruction, par le biais d'une mise en commun de la documentation relative au projet, voire l'organisation de conférences destinées spécialement aux bailleurs de fonds. Bien qu'indispensable, cette coopération initiale ne suffit toutefois pas nécessairement à assurer une bonne complémentarité.

**L'association de subventions à un financement sous forme de prêt, par le biais, par exemple, de prêts de la BEI et de fonds CE/METAP, a donné de bons résultats.** La mise à disposition de fonds pour l'assistance technique améliore souvent l'efficacité et la viabilité du projet. Dans certains cas, la BEI a garanti la fourniture d'un service d'assistance technique en conditionnant le décaissement de son prêt à l'octroi de la subvention bilatérale. L'intervention de plusieurs bailleurs de fonds a eu une incidence favorable dans la plupart des projets de l'échantillon. Le renforcement d'une coopération de ce type devrait permettre à la BEI d'élargir son intervention au-delà du seul domaine financier, en augmentant par exemple sa participation à la fourniture de services d'assistance technique ou à l'évaluation des besoins du secteur. La coopération avec la Commission européenne semble fonctionner au mieux sur les questions de stratégie, à condition que les priorités de la Commission recouvrent le sous-secteur concerné.

Le projet 9 illustre les bons résultats que peut donner l'association de prêts de la BEI et d'autres IFI, d'aides non remboursables de l'UE et des États membres et de programmes d'assistance technique. Les efforts de coordination déployés pour instaurer une stratégie commune, entre les différents partenaires financiers et le gouvernement, ont permis un financement adapté du programme d'investissement. Le projet a été défini à partir de conférences réunissant les différents bailleurs de fonds, puis un financement conjoint a été décidé. Cette manière de dissocier les processus présente des inconvénients, mais elle a dans le cas présent donné de bons résultats. Il conviendrait de rechercher d'autres moyens de renforcer la complémentarité entre les bailleurs de fonds.

Afin de garantir la viabilité et le succès à long terme d'un projet d'investissement, toutes les parties prenantes devraient se rencontrer régulièrement pendant la mise en œuvre, au sein d'une structure plus formelle dotée notamment de pouvoirs décisionnels, sous la forme éventuellement d'un comité de pilotage (qui inclurait les IFI), pour remédier aux difficultés rencontrées dans les meilleurs délais. Un « chef de file » pourrait être désigné parmi les nombreuses parties prenantes, qui serait chargé de faire avancer le processus.

**Il conviendrait d'instaurer une coopération plus étroite avec d'autres IFI, idéalement avec celles qui cofinancent les mêmes projets, en particulier dans les régions les plus éloignées.** On peut citer comme exemple le plus pertinent le cas des opérations menées aux

<sup>13</sup> Le promoteur du projet 6 a reçu parallèlement un financement d'une autre banque multilatérale de développement.

Caraïbes, qui ont reçu relativement peu de visites de la BEI. Il faut instituer de manière formelle la coopération et le partage des informations, au moyen de dispositifs contractuels précis fixés au moment du bouclage du projet. Toutes les phases du projet ne peuvent certes pas être complètement externalisées, mais sa mise en œuvre matérielle peut être vérifiée par des sources ou des consultants externes.

De nouvelles initiatives, comme la Facilité ACP-UE pour l'eau (voir le paragraphe 4.2), destinées à améliorer la complémentarité entre la BEI et l'UE, devraient favoriser une avancée significative en direction d'une collaboration directe et plus étroite entre les bailleurs de fonds.

Impact de l'assistance technique et de la coopération entre bailleurs de fonds sur les notes attribuées aux projets (voir aussi le paragraphe 4.2) :

La majorité des projets ont bénéficié à la fois d'une assistance technique et d'une coopération et d'une coordination appropriées entre les différentes IFI, ce qui a permis d'améliorer leurs performances. 75 % des projets ayant bénéficié d'une assistance technique ou de la coordination des bailleurs de fonds ont obtenu des résultats positifs, tandis que cette proportion tombe à 40 % en l'absence d'assistance technique ou de coordination, voire des deux.

**Projets avec assistance technique et coordination**



**Autres projets**















