

RAPPORT SUR LE FONDS D'ASSISTANCE TECHNIQUE DE LA FEMIP : OBJECTIFS, STRATÉGIE ET CHAMP D'ACTIVITÉ

1. Introduction

La présente note a été rédigée à la demande du Comité de direction pour faire le point sur **l'état des activités du fonds d'assistance technique de la FEMIP et sur sa stratégie**. Un exposé succinct de la stratégie et de l'exécution des activités d'assistance technique a déjà été présenté dans le plan de mise en oeuvre de la FEMIP renforcée¹. Les activités d'assistance technique jouent un rôle crucial dans le développement des nouvelles formes d'intervention de la Banque dans les pays partenaires méditerranéens, qui incluent les services liés à la privatisation, les prêts aux petites entreprises et les travaux effectués en amont des projets. Ces activités et les instruments qui leur sont associés seront présentés lors de la réunion ministérielle de 2004 de la FEMIP, qui se tiendra à Alexandrie le 7 juin.

2. Objectifs des activités d'assistance technique

2.1 Le volet « assistance technique » de la FEMIP constitue, pour la BEI, un instrument solide pour améliorer la **qualité** des opérations de prêt qu'elle réalise dans la région méditerranéenne et pour en renforcer **l'impact sur le développement**. Les fonds d'assistance technique sont utilisés pour préparer minutieusement les projets d'investissement et pour les entreprendre avec une efficacité accrue. À cette fin, entre 2003 et 2006², 105 millions d'EUR seront alloués aux activités d'assistance technique dans les pays partenaires méditerranéens sous forme d'aides financées sur le budget MEDA de l'UE.

2.2 Les activités d'assistance technique ont pour but d'aider les pays partenaires de la FEMIP et les promoteurs privés à mieux préparer, gérer et superviser leurs opérations d'investissement. Ce faisant, elles amélioreront les chances des pays d'accéder à une croissance durable, d'une part en stimulant le développement du secteur privé et d'un environnement favorable à ce dernier, et d'autre part en consolidant les capacités de gestion des partenaires locaux à moyen et long terme. Les opérations de la BEI concernent tant le **soutien direct au secteur privé**, en particulier à travers la fourniture de services liés à la privatisation et d'un accès au crédit facilité pour les entreprises de petite et moyenne dimension, que le **soutien indirect** résultant d'investissements dans les infrastructures, l'environnement et l'eau, l'énergie, l'éducation et la santé. Pour être efficace, l'assistance technique apportée au niveau des projets doit s'inscrire dans le droit fil des réformes et des mesures de renforcement des institutions et des capacités qui sont menées avec l'aide de la Commission européenne, des institutions de Bretton Woods et d'autres organismes, avec lesquels une coordination étroite est indispensable.

3. Stratégie et champ d'activité du fonds d'assistance technique

3.1 Les fonds d'assistance technique seront affectés en priorité à des activités d'identification, de préparation et de mise en oeuvre de projets, comme le prévoit l'Accord-cadre entre la Commission européenne et la Banque. La mise en oeuvre de projets absorbe d'importantes ressources sur le plan de l'assistance technique, liées à l'établissement des unités de gestion de projet. Jusqu'à présent, cela s'est surtout vérifié avec les **projets d'infrastructure**. Il faut souligner que des infrastructures de bon niveau sont vitales pour permettre à un pays d'attirer les investissements du secteur privé et d'enregistrer des taux de croissance élevés. Dans la région méditerranéenne, les besoins en investissements infrastructurels revêtent un caractère particulièrement impérieux dans plusieurs domaines tels que l'environnement, l'eau, l'énergie,

¹ « Plan de mise en oeuvre de la FEMIP renforcée », document 04/104, CA/375/04 en date du 30 mars 2004.

² 25 millions d'EUR seront déboursés entre 2003 et 2005, et 30 millions d'EUR en 2006.

les infrastructures urbaines, le capital humain et le transport. S'il est indéniable que des carences existent en matière d'infrastructures physiques du fait du manque de financements, la disponibilité d'infrastructures physiques est une condition certes nécessaire, mais elle ne suffit pas à elle seule à fournir des services d'infrastructure efficaces. À cet égard, le potentiel économique des infrastructures existantes reste sous-exploité en raison des lacunes de l'environnement juridique, réglementaire et institutionnel. Des réformes sont nécessaires pour permettre l'instauration d'un cadre réglementaire transparent et d'une concurrence efficace et encourager une large participation du secteur privé aux projets d'infrastructure. La BEI peut jouer un rôle plus actif dans le renforcement des institutions au travers de ses liens avec la Commission européenne, la Banque mondiale, les autres institutions financières internationales et les organismes bilatéraux.

3.2 En ce qui concerne le soutien direct au secteur privé, l'un des principaux domaines d'intervention de la Banque depuis le lancement, en mai 2003, du fonds d'assistance technique de la FEMIP en association avec la Commission européenne (voir le paragraphe 4 ci-dessous) concerne le renforcement des capacités de prêt et de gestion des risques de crédit des banques avec lesquelles la BEI coopère déjà dans le cadre de ses **opérations de prêts globaux**. Cette orientation semble particulièrement judicieuse pour plusieurs raisons :

- **existence d'un avantage comparatif** (possibilité d'exploiter l'expérience et le savoir-faire acquis)
- **faisabilité** (possibilité d'une mise en œuvre rapide au sein du réseau de partenaires existant) et
- **utilisation des ressources** (ces opérations peuvent être menées à bien avec le personnel existant de la FEMIP).

Si, de surcroît, les opérations de prêts globaux se focalisaient davantage à l'avenir sur les **prêts aux petites entreprises**, cela renforcerait sensiblement des activités de la Banque dans la région **l'impact sur le développement** (création d'emploi et de revenus, stabilité sociale, etc.) ainsi que leur **visibilité** (contribution à des réussites exemplaires, effet positif du point de vue de l'image de la BEI). Le renforcement des services de crédit existants des banques intermédiaires absorberait des ressources financières substantielles au titre de l'assistance technique. Il est proposé de poursuivre l'analyse des possibilités de prêt aux petites entreprises au cours des prochains mois, de discuter avec les partenaires méditerranéens de leurs besoins spécifiques et d'évaluer les meilleures pratiques en matière de coopération internationale³. Pour se donner toutes les chances de réussir, il sera nécessaire d'impliquer les partenaires dans la conception de ces opérations dès les premières phases.

3.3 La fourniture de **services liés à la privatisation** représente un autre emploi important des fonds d'assistance technique pour la région méditerranéenne. La Banque peaufinera l'expérience acquise en Tunisie pour pouvoir proposer une offre globale de services aux autres partenaires méditerranéens désireux de faire avancer leur processus de privatisation. Étant donné que la plupart des pays partenaires méditerranéens ont lancé des programmes de privatisation avec le concours financier de la Banque mondiale et de la Commission, la Banque accordera une attention particulière à la privatisation des entreprises de moyenne dimension et des entreprises de services publics. Pour mettre en œuvre cette offre globale de services, qu'elle adaptera aux besoins spécifiques de chaque client, la Banque mobilisera son savoir-faire et dépêchera des consultants externes hautement qualifiés.

3.4 Les **travaux en amont des projets** prendront la forme de services de conseil aux banques centrales et aux organismes de supervision bancaire (sur la base d'une coopération étroite avec le FMI), d'études de faisabilité sur la création de nouveaux instruments financiers (capitaux à risques, etc.), d'analyses des possibilités de participation du secteur privé dans les infrastructures (partenariats public/privé, concessions, dispositifs CET, etc.) et d'études sur les perspectives et instruments d'investissement aux échelons régional et infrarégional. Les travaux menés en amont des projets appuieront la réorientation des opérations de la Banque au profit d'un soutien direct au secteur privé. Cette réorientation sera progressive et il faudra du temps pour constituer un nouveau portefeuille de prêts qui cadre avec les attentes des partenaires méditerranéens, des actionnaires de la Banque et des partenaires clés que sont la Commission européenne et la Banque mondiale. S'ils peuvent être mis en œuvre avec un volume de fonds d'assistance technique

³ Institué par la BERD en 1994, le Russia Small Business Fund est considéré comme un modèle de réussite. Entre 1994 et le milieu de 2001, ce fonds a octroyé plus de 55 000 prêts d'un montant de 603 millions d'USD à des micro, petites et moyennes entreprises. Les microprêts, d'un montant maximum de 20 000 USD, ont été accordés à des entreprises comptant généralement jusqu'à 20 employés. La division des petits prêts a octroyé des prêts allant jusqu'à 125 000 USD à des entreprises comptant généralement jusqu'à 100 employés. D'autres organismes donateurs tels que la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) en Allemagne ont lancé des programmes similaires de prêt aux petites entreprises en Europe orientale et dans la région méditerranéenne.

relativement limité, ces travaux n'en sont pas moins cruciaux pour garantir le succès des investissements et renforcer leur impact sur le développement.

3.5 Au bout du compte, c'est du **degré d'intégration des activités d'assistance technique**, autrement dit de la capacité à faire de l'assistance technique une composante à part entière du processus d'instruction des projets dès ses premières phases, que dépendra en grande partie le succès de la stratégie du fonds d'assistance technique. Le développement des nouvelles formes d'intervention, telles que les prêts aux petites entreprises, les services liés à la privatisation et l'intensification des travaux en amont des projets, exige des efforts supplémentaires de la part du personnel de la Banque car ces activités se surajoutent en partie à ses tâches normales. Bien qu'il soit prévu de recourir à des consultants externes pour assurer la plupart des services susdécrits, la Banque aura besoin de compétences supplémentaires. Les opérations d'assistance technique nécessitent une préparation minutieuse (notamment pour les termes de référence), un dialogue permanent avec les partenaires, un suivi et un contrôle étroits des activités, l'évaluation finale des résultats, l'accompagnement des partenaires des projets et la supervision des consultants⁴. Ces fonctions ne peuvent être assurées que par du personnel interne compétent et disponible, qui gère à la fois les opérations de prêt et les activités connexes relevant de l'assistance technique⁵.

4. Situation actuelle du fonds d'assistance technique de la FEMIP

4.1. En mai 2003, la Commission européenne et la Banque ont signé deux **accords-cadres** portant sur la gestion du fonds d'assistance technique de la FEMIP (le premier, qui concerne les pays partenaires méditerranéens, a été conclu avec l'Office de coopération EuropeAid, et le second, qui concerne la Turquie, avec la direction générale « Élargissement »). Chaque année, la Banque soumet à la Commission une demande d'allocation annuelle accompagnée d'un court descriptif de ses priorités en matière d'opérations pour l'année concernée.

4.2 La préparation des activités du fonds d'assistance technique a réellement commencé en septembre 2003 sous la houlette des chargés de prêts Ops B et du personnel compétent de PJ. La Banque a établi une nouvelle **Unité d'assistance technique (TAU)** au sein de la direction « Financements Hors Europe » / service de conseil pour les questions économiques de développement (OPS B/DEAS). La TAU, qui est opérationnelle depuis septembre 2003, est chargée des missions suivantes :

- assurer la liaison avec les services de la Commission pour tout ce qui touche aux projets d'assistance technique menés dans le cadre de la FEMIP,
- établir des rapports réguliers sur la progression des opérations d'assistance technique,
- coordonner et gérer l'ensemble des aspects administratifs, financiers et techniques du fonds d'assistance technique de la FEMIP,
- conseiller les responsables de projets et autres membres du personnel de la Banque sur les procédures à suivre,
- veiller à la bonne organisation et à la transparence des procédures d'appel d'offres,
- assurer la liaison avec le personnel de la Banque et les consultants pendant toute la durée des procédures d'appel d'offres et
- surveiller les progrès généraux de la mise en œuvre des projets d'assistance technique.

4.3 L'article 2 de l'accord-cadre définit les conditions **d'admissibilité** à l'assistance technique comme suit : les activités financées par ce fonds doivent aider les bénéficiaires au cours des différentes phases du cycle des projets, à savoir l'identification, la préparation et la mise en œuvre, et excluent les activités indépendantes ne présentant aucun lien avec une éventuelle opération de prêt. **Par conséquent, les travaux en amont des projets ne présentant aucun lien avéré avec une opération de prêt pourraient être financés par le futur fonds fiduciaire dans le contexte de la FEMIP renforcée.** Ce point fera l'objet d'une note spéciale du Conseil d'administration.

⁴ Le bureau local de la Banque au Caire et ses futurs bureaux à Rabat et Tunis devraient jouer un rôle important et actif dans les processus d'identification et de suivi des projets d'assistance technique, en coopération étroite avec la division responsable au siège.

⁵ Les banques multilatérales de développement (BMD) disposent d'un personnel suffisant pour gérer les opérations de prêt et les activités connexes d'assistance technique. À la BERD, plus de 20 spécialistes participent directement à la gestion des ressources des donateurs et à celle des fonds de coopération technique, à la sélection et à l'engagement des consultants, au suivi financier et à l'évaluation des projets.

4.4 Les consultants sont **recrutés** selon les procédures d'appel d'offres qu'a prévues le règlement MEDA pour la Commission. Pour les projets d'assistance technique d'un montant inférieur à 200 000 EUR, la Banque utilise une liste de consultants présélectionnés conformément au contrat-cadre AMS 451 de la Commission européenne, qui permet de recruter les consultants selon une procédure accélérée et simplifiée. Les marchés d'assistance technique d'une valeur supérieure à 200 000 EUR font l'objet d'une publication au Journal officiel pour les différentes phases de l'appel d'offres.

4.5 Au cours du dernier trimestre de 2003, l'Unité d'assistance technique (TAU) a établi des **lignes directrices** relatives au recrutement de consultants externes dans le cadre du fonds d'assistance technique de la FEMIP. Les formulaires à utiliser ont été compilés dans un manuel spécial et seront diffusés sur l'Intranet de Ops B. Les informations à l'attention du public, dont le formulaire de candidature pour les marchés du fonds d'assistance technique de la FEMIP, ont déjà été publiées sur la page FEMIP du site de la BEI. Selon les estimations, 16 projets d'assistance technique, d'une valeur globale de 18 millions d'EUR, feront l'objet de contrats conclus avec des cabinets de conseil d'ici la fin de 2004, ce qui correspond à un rythme d'engagement rapide étant donné que les opérations d'assistance technique n'ont commencé qu'en septembre 2003 et qu'il faut du temps pour préparer convenablement un projet d'assistance technique et effectuer correctement les appels d'offres correspondants.

4.6 Le tableau 1 présente dans ses grandes lignes la **répartition géographique et sectorielle prévue** des projets d'assistance technique de la FEMIP devant être financés sur les budgets de 2003 et 2004 :

Tableau 1 : Fonds d'assistance technique de la FEMIP – prévisions pour 2003 - 2004 (en millions d'EUR)

	Maghreb	Machrek	Turquie	Total
Environnement/eau	9,8	7,7	4,4	21,9
Capital humain	1,2	0,6	-	1,8
Infrastructures	8,0	6,5	2,7	17,2
Industrie / Finances	3,8	4,5	5,5	13,8
Total	22,8	19,3	12,6	54,7

4.7 Les activités d'assistance technique menées dans les domaines de l'environnement et l'eau et des infrastructures absorbent un volume de ressources substantiel sur les budgets 2003 et 2004 du fonds d'assistance technique de la FEMIP. Pour le moment, la plupart des activités sont liées à des **mesures de mise en œuvre de projets**, qui requièrent normalement un volume élevé de fonds d'assistance technique. En comparaison avec le METAP (Programme d'assistance technique pour la protection de l'environnement méditerranéen), la réorientation des activités vers des mesures de mise en œuvre de projets implique une hausse significative des ressources financières et des effectifs alloués à l'assistance technique : alors que les marchés attribués durant les huit dernières années au titre de METAP III n'ont pas atteint 8 millions d'EUR, les contrats qui seront adjugés à des cabinets de conseil d'ici la fin de 2004 porteront sur 18 millions d'EUR⁶.

4.8 La Banque devra déployer des efforts supplémentaires pour réorienter progressivement ses activités d'assistance technique vers le **soutien direct au secteur privé** et les **travaux en amont des projets**. Eu égard aux effectifs disponibles et au temps requis pour préparer convenablement un projet d'assistance technique et effectuer correctement les appels d'offres correspondants, il faudra du temps pour constituer ce nouveau portefeuille de projets⁷. Pour aboutir, un projet d'assistance technique se doit de prendre en compte les besoins spécifiques de chacune de ses parties prenantes. En outre, la coopération avec la Commission européenne, les institutions de Bretton Woods et d'autres organismes doit être resserrée pour garantir la complémentarité entre les programmes des bailleurs de fonds.

⁶ Il est à noter que la Banque participe à METAP IV par le truchement de ses activités d'assistance technique dans le domaine de l'environnement et l'eau. Voir le « Rapport sur les activités du METAP », doc. 04/116, CA/375/04 en date du 30 mars 2004.

⁷ Dans le cadre de la procédure internationale restreinte applicable aux projets d'un montant supérieur à 200 000 EUR, il faut entre 6 et 9 mois pour mener à terme un appel d'offres concernant un projet d'assistance technique. Ce délai n'inclut pas la préparation des activités mêmes – et notamment la préparation des termes de référence, qui doivent inclure des objectifs, des résultats, des indicateurs et des activités clairement définis et exigent des efforts considérables.

5. Conclusions

- Le volet « assistance technique » de la FEMIP constitue, pour la BEI, **un instrument solide** pour améliorer la qualité des opérations de prêt qu'elle réalise dans la région méditerranéenne et pour en renforcer l'impact sur le développement. En termes de volume, les montants alloués sont sans commune mesure avec les budgets auxquels la Banque était accoutumée jusqu'à présent, ce qui nécessitera quelques adaptations.
- Le développement de nouveaux domaines d'intervention, tels que les **services liés à la privatisation**, les **prêts aux petites entreprises** et les **travaux en amont des projets**, exige des efforts supplémentaires de la part du personnel de la Banque car ces activités se surajoutent en partie à ses tâches normales. Il est nécessaire de créer de nouveaux pôles de compétences au sein de la Banque pour garantir la qualité des opérations de prêt et des activités d'assistance technique connexes, guider les clients et superviser les consultants.
- Compte tenu de la limitation des effectifs et du temps nécessaire pour rendre un projet d'assistance technique opérationnel, il faudra du temps pour constituer ce **nouveau portefeuille de projets**. Aussi, pour être en mesure de présenter plusieurs nouveaux projets d'une valeur supérieure à 200 000 EUR au second semestre de 2005, la Banque a d'ores et déjà entamé les activités d'identification des projets.
- Le succès de la stratégie du fonds d'assistance technique sera largement subordonné au **degré d'intégration des activités d'assistance technique**, autrement dit à la capacité à faire de l'assistance technique une composante à part entière du processus d'instruction des projets dès ses premières phases, ainsi qu'à l'adoption de mesures de suivi et d'évaluation appropriées. Il est nécessaire d'entretenir un dialogue permanent avec les pays partenaires méditerranéens pour préparer le terrain des opérations futures et faire en sorte que ces pays s'approprient graduellement les projets.
- Pour être efficace, l'assistance technique apportée au niveau des projets doit **s'inscrire dans le droit fil des réformes et des mesures de renforcement des institutions et des capacités** qui sont menées avec l'aide de la Commission européenne, des institutions de Bretton Woods, d'autres institutions financières internationales et des organismes bilatéraux. Une coordination étroite sera indispensable pour optimiser l'impact des fonds publics et éviter les chevauchements entre activités.