



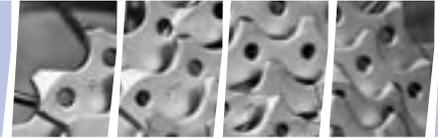
Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement



Évaluation des opérations

Les financements de la BEI dans l'Union européenne entre 1997 et 2006:
Éducation · Santé · RTE transfrontaliers · Recherche-développement
et innovation · Cohésion en Allemagne, en Irlande et en Espagne





Message du Président



Ce rapport général établi par l'Évaluation des opérations porte sur l'évaluation des opérations financées par la Banque dans les États membres de l'UE entre 1997 et 2006.

Les cinq rapports thématiques pris en considération, tous publiés en 2006 et 2007, couvrent un échantillon représentatif des activités de la Banque dans l'Union. Je note que ce rapport met particulièrement l'accent sur les stratégies de la Banque dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la RDI (recherche-développement et innovation).

Je souscris sans réserve à l'idée que la Banque doit actualiser ses stratégies afin d'améliorer ses activités et de continuer à les développer à l'appui du deuxième cycle du programme de Lisbonne. La BEI a d'ores et déjà entrepris d'agir en ce sens.

Par ailleurs, nous nous attacherons sans relâche à tirer les enseignements des opérations antérieures pour accroître la valeur ajoutée générée par les activités de la Banque et promouvoir la diffusion des connaissances et des compétences accumulées à l'ensemble de l'institution.

Philippe Maystadt
Président de la BEI

Présentation

Chaque année, l'Évaluation des opérations (EV) publie un rapport qui expose sous une forme succincte son opinion sur les opérations évaluées et présentées au cours de la période récente.

Le présent rapport général propose une synthèse de l'évaluation des opérations financées par la Banque dans les États membres de l'UE entre 1997 et 2006. Il prend en considération cinq rapports d'évaluation publiés en 2006 et 2007:

- ⇒ Évaluation des financements de la BEI dans le secteur de l'éducation et de la formation;
- ⇒ Évaluation des financements de la BEI dans le secteur de la santé;
- ⇒ Évaluation de projets de recherche-développement et innovation (RDI) réalisés au titre de l'initiative i2i;
- ⇒ Évaluation des projets de RTE transfrontaliers;
- ⇒ Évaluation des financements de la BEI en faveur d'opérations réalisées dans les régions Objectif 1 et Objectif 2 en Allemagne, en Irlande et en Espagne (Cohésion).

Après une présentation du contexte général, ce rapport analyse les stratégies de la BEI et leur pertinence au regard des politiques de l'UE et des priorités des États membres. Le programme de Lisbonne, axe dominant de la période actuelle, a fait l'objet de plusieurs initia-

tives de la Banque. Leur évaluation a permis de formuler un certain nombre de recommandations pour les améliorer.

Le rapport présente ensuite les résultats de l'évaluation des performances de 59 opérations individuelles à l'aune des critères habituels de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de viabilité à long terme, en accordant une importance accrue à l'impact sur l'environnement.

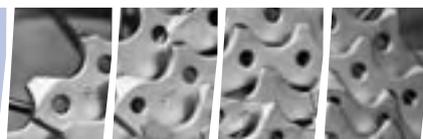
Le rapport général s'achève par une analyse du rôle de la Banque sous l'angle des différentes contributions qu'elle apporte aux opérations évaluées et de sa gestion du cycle des projets.



J.W. van der Kaaij
Inspecteur général



A. Sève
Directeur associé
Évaluation des opérations



Sommaire

Objet et contexte	4
1. Politique de l'UE, priorités des États membres et stratégies de la BEI: pertinence et cohérence	8
1.1. Le portefeuille en bref	8
1.2. Politique de l'UE	10
1.3. Priorités des États membres	12
1.4. Priorités de la BEI	12
2. Performance des opérations individuelles évaluées de manière approfondie	16
2.1. Pertinence des opérations individuelles	16
2.2. Efficacité	18
2.3. Efficience	20
2.4. Viabilité à long terme	22
2.5. Environnement	24
2.6. Notation globale	27
3. Rôle de la Banque	28
3.1. Contribution de la BEI	28
3.2. Gestion du cycle des projets	29
Autres publications de l'Évaluation des opérations	31
Rapport général	31
Évaluations thématiques des activités de la BEI	31
Activités d'évaluations des opérations du Fonds européen d'investissement (FEI)	31
The Nexus between Infrastructure and Environnement	32

Objet et contexte

Rôle de l'Évaluation des opérations

L'Évaluation des opérations procède à des évaluations ex post dans le but de cerner l'impact des projets financés ainsi que les possibilités d'améliorer l'efficacité opérationnelle, la responsabilisation et la transparence au sein du Groupe BEI.

Activités de l'Évaluation des opérations (EV)

Conformément à sa stratégie, entérinée par le Conseil d'administration en juillet 2005, EV a étendu son champ d'action à l'ensemble du Groupe BEI et vise désormais un plus grand nombre de secteurs d'activité.

La coopération avec le Groupe de coopération pour l'évaluation (ECG), la Commission européenne et d'autres institutions financières internationales (IFI) s'est intensifiée et a donné lieu à des améliorations méthodologiques et des évaluations conjointes.

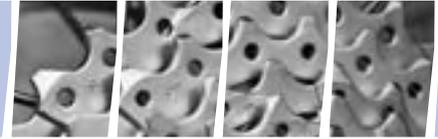
Les rapports généraux s'inscrivent dans le processus d'amélioration de la communication externe.

Principaux éléments de la stratégie de EV pour 2005-2010

- ⇒ **Champ d'action:** toutes les activités au sein du Groupe BEI;
- ⇒ **Méthodologie et indépendance:** révision du manuel des procédures et coopération active avec le Groupe de coopération pour l'évaluation (ECG);
- ⇒ **Égalité de traitement** pour chacune des grandes priorités énoncées dans la stratégie de la Banque;
- ⇒ Amélioration de la **communication** interne et externe.

L'édition 2007 du rapport général récapitule les conclusions auxquelles l'Évaluation des opérations est parvenue en 2006-2007 après avoir analysé les interventions de la Banque dans cinq secteurs d'activité au sein de l'Union européenne:

Cinq évaluations thématiques des financements de la BEI	Désignation simplifiée
Opérations dans le secteur de l'éducation et de la formation	Éducation
Projets dans le secteur de la santé	Santé
Projets de recherche-développement et innovation réalisés au titre de l'i2i	RDI
Projets de RTE transfrontaliers	RTE-tf
Opérations réalisées dans les régions Objectif 1 et Objectif 2 en Allemagne, en Irlande et en Espagne	Cohésion



Les observations portent sur les opérations financées durant la période 1997-2006 et prennent en compte tous les aspects définis par la méthodologie d'évaluation (cf. encadré page 7).

Comme cela est indiqué à la page suivante, les trois premières évaluations concernent des secteurs qui sont devenus prioritaires pour la Banque à la suite des Conseils d'Amsterdam et de Lisbonne. Ce facteur a influencé la méthodologie de EV, qui comporte désormais un volet spécial relatif aux stratégies de la BEI.

Le premier chapitre du présent rapport est axé sur la pertinence et la cohérence des stratégies de la BEI au regard des politiques de l'UE et des priorités des États membres; compte tenu de l'importance du programme de Lisbonne, il se réfère essentiellement aux trois premières évaluations.

Le deuxième chapitre passe en revue les performances des 59 opérations individuelles évaluées de manière approfondie dans le cadre des cinq évaluations thématiques, à l'aune des critères habituels: pertinence, efficacité, efficacité, viabilité à long terme et, tout particulièrement, impact sur l'environnement.

Le troisième chapitre récapitule les principales constatations en ce qui concerne le rôle de la Banque.



D'autres rapports publiés par l'Évaluation des opérations en 2007 sont présentés à la fin du document.

Rôle du Groupe BEI

Le Groupe BEI a pour mission de contribuer, par le financement d'investissements viables, à la réalisation des objectifs de l'Union européenne, conformément à ses statuts et aux décisions du Conseil.

Stratégie du Groupe BEI

Au sein de l'Union européenne, deux événements ont imprimé leur marque sur l'orientation de la stratégie de la Banque au cours de la période considérée:

- le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997,
- le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000.

La résolution d'Amsterdam a été transposée au sein du Groupe BEI à travers le Programme d'action spécial d'Amsterdam (PASA). C'est à cette époque que la Banque a pris la décision de commencer à financer des opérations dans les secteurs de l'éducation et de la santé, d'accroître son soutien financier en faveur de l'environnement urbain et de la protection de l'environnement et de renforcer sa contribution financière aux grands réseaux et projets d'infrastructure. Parallèlement, le financement des PME était assuré par l'intermédiaire du FEI, avec le concours financier de la Banque.

Résolution d'Amsterdam

« Une attention accrue sera portée à l'amélioration de la compétitivité européenne, qui constitue une condition nécessaire à la croissance et à l'emploi. »

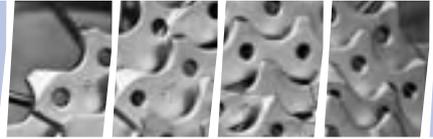
Le Conseil de Lisbonne constitue une autre étape importante dans le développement de l'UE, avec des implications notables pour la BEI: il a entériné une série d'objectifs pour la décennie et conduit à l'élaboration des perspectives financières pour 2000-2006.

Conclusions du Conseil de Lisbonne

« L'Union s'est aujourd'hui fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir: devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. »

Les priorités définies dans la résolution d'Amsterdam ont reçu une attention privilégiée et ont été intégrées encore plus étroitement aux grandes orientations de la politique de prêt de la Banque.

Pour donner suite au Conseil de Lisbonne, le Groupe BEI a notamment lancé l'initiative « Innovation 2000 » (i2i), qui portait sur le capital humain, les PME, la recherche-développement et l'innovation, les technologies de l'information et les télécommunications. Parallèlement, il a été décidé de revoir à la hausse le volume de ressources disponible pour le financement des opérations de capital-risque et de faire appel au FEI – réorganisé au même moment – pour acheminer les fonds correspondants.



En 2005, le Conseil des gouverneurs de la BEI a entériné de nouvelles orientations stratégiques pour le Groupe BEI, ce qui a conduit, fin 2007, à redéfinir comme suit les grandes priorités du groupe:

- soutien à la cohésion économique et sociale et à la convergence;
- mis en œuvre de l'initiative Innovation 2010 (i2i);
- développement des réseaux transeuropéens (RTE);
- soutien aux PME;

- protection et amélioration de l'environnement naturel et promotion des collectivités durables;
- soutien en faveur d'une énergie sûre, compétitive et durable.

Les évaluations de la stratégie de la Banque en matière d'éducation, de santé et de RDI sur la période 1997-2006 sont récapitulées dans le premier chapitre de ce rapport.

Méthodologie

L'évaluation des opérations se fonde sur des critères acceptés à l'échelle internationale et comporte un examen des performances de la BEI.

1. Au niveau sectoriel, l'évaluation détermine la pertinence du portefeuille de la BEI, c'est-à-dire dans quelle mesure les stratégies de la BEI sont compatibles et cohérentes avec les politiques de l'UE et les priorités des États membres.
2. Pour toutes les évaluations approfondies, les opérations sont appréciées au regard des critères de performance suivants:
 - pertinence: dans quelle mesure les objectifs des opérations sont compatibles avec les stratégies de la BEI, les priorités des États membres et les politiques de l'UE;
 - efficacité: dans quelle mesure les objectifs du projet ont été réalisés;
 - efficacité: dans quelle mesure les avantages (produits) du projet correspondent aux moyens engagés (intrants);
 - viabilité à long terme: probabilité de voir les avantages se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet;
 - évaluation environnementale: cette analyse, qui a toujours été effectuée par EV, est maintenant complétée par des notations spécifiques reposant sur la comparaison entre les observations ex post et les estimations ex ante.
3. Le rôle de la BEI est évalué selon les critères suivants:
 - contribution financière à l'opération;
 - autres formes de contribution de la BEI, telles que la fourniture d'une assistance technique ou d'avis d'experts, souvent désignées par le terme « additionnalité »;
 - gestion du cycle du projet par la BEI, depuis son identification jusqu'au suivi, sans oublier l'instruction.

Pour chaque critère, les opérations sont évaluées selon une échelle de notation comprenant quatre niveaux: Bon – Satisfaisant – Insatisfaisant – Mauvais

EV se fonde sur les constats et les analyses formulées pour proposer une série de recommandations. Les services de la Banque font part de leurs observations et conviennent des mesures spécifiques à prendre.

1. Politiques de l'UE, priorités des États membres et stratégies de la BEI: pertinence et cohérence ¹

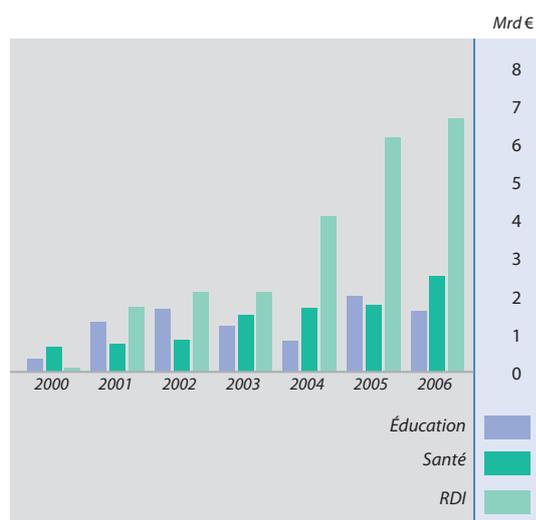
À la suite des Conseils européens d'Amsterdam et de Lisbonne, la Banque a diversifié ses activités en direction de trois secteurs, à savoir l'éducation, la santé et la RDI. L'évaluation de la pertinence des stratégies adoptées par la BEI à leur égard revêt une importance majeure. Ces secteurs présentent les caractéristiques communes énoncées ci-dessous:

- les politiques de l'UE font partie intégrante du programme de Lisbonne, dont le premier cycle touche à sa fin; le prochain cycle mettra principalement l'accent sur « la mise en œuvre et la concrétisation de nouvelles réformes ».

- Dans ces secteurs, l'initiative appartient sans conteste aux États membres, et les stratégies et priorités varient considérablement d'un pays à l'autre.
- La Banque arrive au terme du premier cycle long (dix ans) de ces activités (cf. la présentation du portefeuille) et aborde un nouveau cycle dans le contexte des perspectives financières de l'UE pour 2007-2013.

Cette section se concentre sur les trois secteurs ci-dessus (on trouvera plus loin des encadrés sur les politiques de l'UE et les stratégies de la BEI à l'égard des deux autres secteurs évalués).

1.1. Le portefeuille en bref

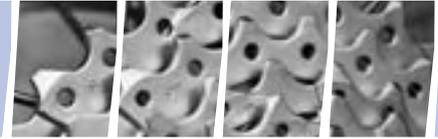


L'année 2001 marque le lancement du programme i2i au sein de la BEI (cf. § 1.4), qui correspond au véritable démarrage des opérations de financement de la BEI en faveur de l'éducation et de la RDI.

Le portefeuille de financements dans le secteur de **l'éducation** a crû rapidement en 2001-2002 avant de se stabiliser; il couvre tous les niveaux du système éducatif: maternel, primaire, secondaire et supérieur. Ces financements ont été affectés presque exclusivement à la rénovation, à l'extension et à la création d'actifs physiques. Deux tiers des opérations ont été menées dans le secteur public, et la moitié environ des opérations relevant du secteur privé ont été réalisées sous la forme de PPP (partenariats public-privé au Royaume-Uni et en Irlande).

Le secteur de la **santé** recouvre le financement de soins de santé. Cette activité, commencée après le sommet d'Amsterdam (1997), s'est rapidement développée au fil des années. La majeure partie du portefeuille (environ 87 %) concerne des infrastructures hospitalières.

¹ Les politiques de l'UE intéressant la cohésion et les RTE-tf sont importantes du point de vue du développement de l'UE. Toutefois, dans ce rapport, nous avons choisi de concentrer l'analyse sur trois domaines spécifiques: l'éducation, la santé et la RDI.



Cycle de l'innovation	Échelle RDI	
	Stade	Description
Recherche	1	Recherche théorique sans application économique prévisible
	2	Recherche menée dans le cadre de disciplines ou de technologies établies
	3	Recherche appliquée dans le cadre de technologies existantes, dans la perspective d'applications pratiques
Développement	4	Amorce technologique pour le développement d'applications pratiques à partir d'idées des chercheurs
	5	Développement conjoint dans le cadre d'industries existantes pour produire des technologies de nouvelle ou prochaine génération
	6	Développement technique de produits d'après une « feuille de route » technologique définie à long terme
Innovation	7	Développement de produits de « nouvelle génération » impliquant des modifications ou innovations substantielles
	8	Innovation dans les processus et les produits pour modifier et améliorer les produits existants ou les décliner en différentes versions
	9	Innovation dans les processus pour réduire les coûts ou prolonger la durée de vie de la gamme de produits existants
Hors RDI	10	Investissements dans le maintien ou l'extension d'une production existante

Les financements en faveur de la **RDI** représentent quelque 50 % des opérations admissibles au titre de l'initiative i2i. Pour donner suite au programme de Lisbonne, la RDI est devenue l'un des principaux secteurs d'activité de la Banque et reçoit des financements croissant d'année en année. Consciente que la RDI ne se limite pas à la recherche-développement (R-D) mais qu'elle s'étend à la transformation des nouvelles connaissances en activités économiques productives, EV a proposé une échelle spécifique de classification des opérations de RDI financées, afin de mieux saisir tout ce que recouvre la RDI. Cette échelle a été utilisée pour affiner l'évaluation de la pertinence du portefeuille de la BEI.

Dans ces trois secteurs, la **répartition géographique** des signatures (2000-2006) est assez nettement orientée: l'Allemagne est largement en tête, avec 26 % des financements de la BEI dans le secteur de l'éducation, 34 % dans le secteur de la santé et jusqu'à 42 % pour la RDI. La part des financements accordés dans les nouveaux États membres est significative dans le secteur de l'éducation (16 %), presque nulle dans le domaine de la santé (1 %) et en progression (principalement en Pologne) dans celui de la RDI (10 %).

1.2. Politiques de l'UE

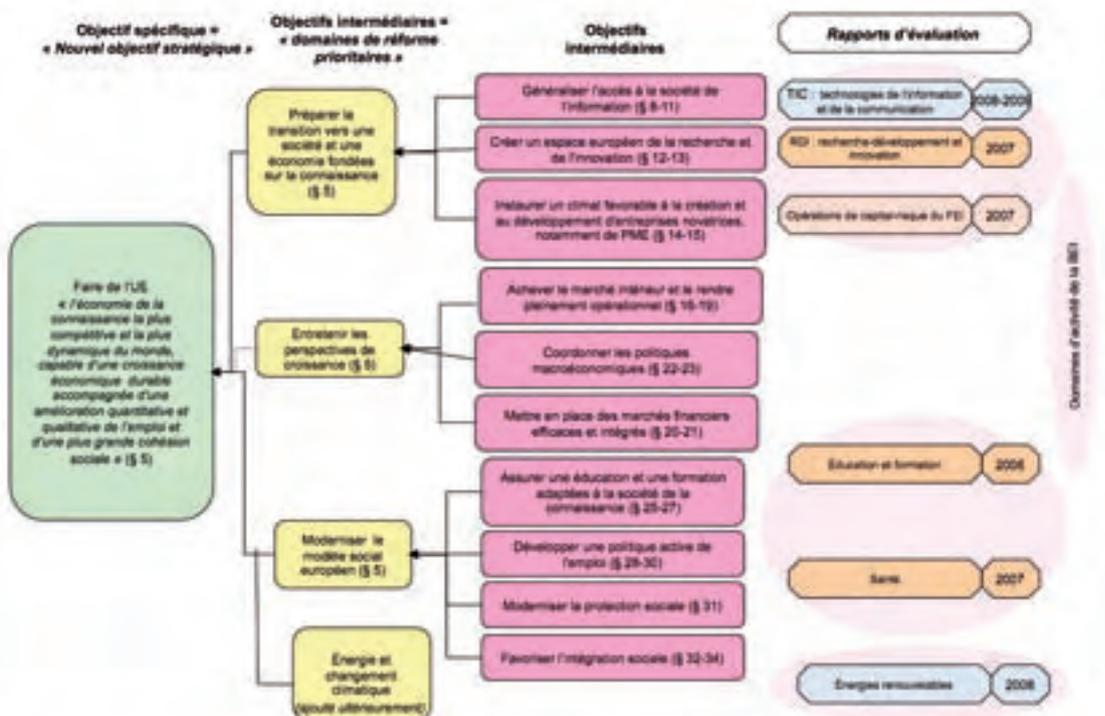
Bien qu'il soit possible de se référer à un grand nombre de décisions du Conseil de l'UE (à commencer par la Résolution sur la croissance et l'emploi adoptée lors du Conseil européen d'Amsterdam, en 1997), cette section se concentre sur le programme de Lisbonne défini en mars 2000, qui constitue le principal facteur de la réorientation des activités du Groupe BEI.

Le diagramme ci-après décrit la logique d'intervention du programme de Lisbonne. Le nouvel objectif stratégique se subdivise en trois domaines de réforme prioritaires – la connaissance et l'innovation, l'environnement économique, et l'emploi – auxquels a été ajoutée par la suite une autre priorité: l'énergie et le changement climatique.

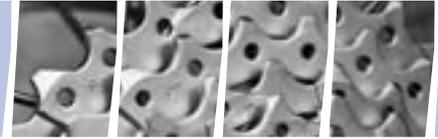
Les objectifs intermédiaires concernant les domaines d'activité de la Banque impliquent des actions spécifiques de la part de la BEI et du FEI. Le Conseil appelle à « mobiliser les moyens nécessaires » et « se félicite de la contribution que la BEI est prête à apporter à la formation du capital humain [c'est-à-dire, l'éducation et la santé], aux PME et à l'esprit d'entreprise, à la R-D, aux réseaux des technologies de l'information et des télécommunications et à l'innovation.»

À la fin du premier « cycle de Lisbonne », la Commission a conclu que la Stratégie de Lisbonne tenait ses promesses en matière de croissance et d'emploi. Le nouveau cycle (2007- 2013) met l'accent sur la mise en œuvre et la concrétisation de nouvelles réformes dans les quatre domaines prioritaires de la Stratégie de Lisbonne.

Programme de Lisbonne – logique d'intervention



Source: adapté de la version finale des conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000



Bien que le programme de Lisbonne s'articule autour d'un nombre limité d'objectifs, les trois domaines traités dans cette section ont fait l'objet de révisions et d'ajouts ce qui a rendu sa mise en œuvre concrète plus complexe.

Les objectifs de l'UE pour l'éducation ont été révisés et consistent désormais à:

- améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes éducatifs;
- faciliter l'accès à l'éducation pour tous;
- ouvrir les systèmes éducatifs sur le monde extérieur.

L'approche de l'UE à l'égard de la **santé**, principalement centrée sur le renforcement de la coopération et de la coordination, le soutien aux échanges d'informations et de connaissances documentées et l'aide à la prise de décision au niveau des pays, n'a pas permis à la Banque de disposer de bases solides à partir desquelles établir des objectifs clairs. Récemment, la Commission européenne a établi un programme d'action communautaire dans le domaine de la santé axé sur trois grandes priorités, que la BEI devrait prendre en compte dans la stratégie qu'elle adoptera prochainement en matière de santé:

- améliorer la sécurité sanitaire des citoyens;
- promouvoir la santé pour renforcer la prospérité et la solidarité;
- produire et diffuser des connaissances en matière de santé.

La RDI revêt une grande importance pour l'UE; les Conseils européens qui ont suivi le Conseil de Lisbonne, exerçant le rôle d'orientation stratégique qui est le leur, ont ajouté des couches successives au processus (par exemple, Barcelone 2002: objectif fixé à 3 % du PIB pour les dépenses de R-D; Bruxelles 2003: lancement de l'Action européenne pour la croissance; Bruxelles 2005: création du Mécanisme de financement avec partage des risques).

Par conséquent, même si l'objectif stratégique fixé à Lisbonne était clairement défini et n'a pas changé durant la période d'évaluation, il en va différemment des objectifs intermédiaires et secondaires, ce

qui a engendré une certaine confusion en termes de contenu et de priorités. Le problème a été encore exacerbé par les ajouts et les ajustements successifs, qui ont rendu la feuille de route difficile à suivre.



Évaluations portant sur la cohésion et les RTE- tf: politiques de l'UE et des États membres

- L'un des principaux objectifs de l'Union européenne, depuis ses origines, est de contribuer au développement équilibré de l'ensemble de l'UE et à la réduction des disparités structurelles entre les régions. La cohésion économique et sociale fait partie des objectifs prioritaires de l'UE.
- Apparue à la fin des années 80, le concept de RTE fait partie des priorités de l'UE et a vu son importance régulièrement confirmée et renforcée. Les goulets d'étranglement situés sur des tronçons transfrontaliers ont été identifiés, et plusieurs enveloppes financières importantes sont affectées à leur suppression.

Ces deux priorités bénéficient d'un soutien budgétaire massif de l'UE et de l'appui des pays qui sont étroitement associés aux politiques correspondantes.

1.3. Priorités des États membres

L'intervention de l'UE dans les trois secteurs considérés repose sur le principe de subsidiarité.

La fourniture des services d'éducation et de santé relève de la compétence des États membres, qui peuvent en déléguer la responsabilité à l'échelon local afin d'adapter les politiques aux besoins locaux.

Dans le secteur de l'éducation, la Banque finance principalement des projets d'infrastructure, de sorte que son portefeuille est constitué exclusivement d'opérations conformes aux priorités nationales, qui sont d'ordinaire clairement définies dans le cadre de plans stratégiques d'éducation régulièrement mis à jour.

Les États membres de l'UE possèdent des systèmes de santé différents qui peuvent généralement être classés en deux catégories: les systèmes d'assurance sociale et les systèmes financés par l'impôt. Bien que différents, ces systèmes se heurtent tous aux mêmes problèmes et aux mêmes blocages, ce qui a conduit partout dans l'Union à des propositions de réforme des systèmes de santé plus ou moins similaires. Tous les systèmes de santé pâtissent d'une augmentation des coûts due à des changements démographiques, épidémiologiques et technologiques. De plus, ces difficultés incitent la plupart des pays à multiplier les mesures de contrôle de la qualité et à recueillir des données objectives sur lesquelles baser toutes les prestations de soins. À terme, ces dispositions devraient permettre d'améliorer l'efficacité des systèmes de santé nationaux, d'enrayer la hausse globale des coûts et d'apporter des solutions aux problèmes budgétaires.



Dépenses de R-D en % du PIB en 2004	
Suède	4,0
Finlande	3,5
Japon	3,0
É-U	2,7
Allemagne	2,5
Danemark	2,5
France	2,3
UE15	1,8
UE25	1,6
Pologne	0,6

Source: OCDE

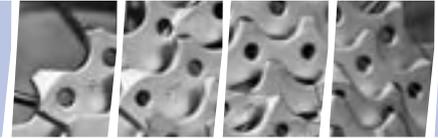
Ces dernières années, la contribution financière de l'UE à la RDI a été de l'ordre de 4 % du total des dépenses de R-D des États membres. En Europe, les tendances des dépenses de R-D varient fortement d'un pays à l'autre, ce qui a eu un impact notable sur la répartition géographique du portefeuille de la BEI (cf. les divers exemples tirés des données de l'OCDE). Bien entendu, cette situation imprime sa marque sur la composition du portefeuille.

1.4. Priorités de la BEI

La Banque a donné suite au programme de Lisbonne avec volontarisme, formulant toute une série de propositions dans le cadre des deux initiatives i2i successives.

Si l'on se réfère au schéma représentant la logique du programme de Lisbonne, il ne fait aucun doute que le Groupe BEI a contribué à la réalisation des objectifs fixés sur de nombreux plans:

- recherche-développement et innovation;
- technologies de l'information et de la communication;
- soutien aux PME à travers les activités du FEI;
- éducation et formation;
- santé;
- et enfin, énergie et changement climatique.



Les initiatives i2i

Eu égard aux orientations du programme de Lisbonne, la Banque s'est proposé d'intervenir dans quatre grands domaines: capital humain, PME et esprit d'entreprise, recherche-développement et réseaux des technologies de l'information et de la communication (TIC).

En 2004, ayant atteint les objectifs de prêt fixés (entre 12 et 15 milliards d'EUR sur trois ans), la Banque a révisé sa stratégie. Le nombre de domaines clés a été ramené à trois:

- éducation et formation;
- recherche-développement et investissements innovants en aval (produits et procédés) – ou RDI;
- création et diffusion des TIC.

Il a été décidé de renforcer la complémentarité des opérations de la BEI et du FEI et de la mettre plus systématiquement en avant, notamment dans la définition des opérations concernant les PME innovantes.

La santé, quant à elle, est restée admissible uniquement au titre du « capital humain » jusqu'en 2006, et son rang de priorité a encore diminué en 2007.

Éducation

En l'espace de quelques années, la contribution de la Banque au financement du secteur éducatif, qui partait de zéro, a atteint 1 à 2 milliards d'EUR par an. Selon les estimations, la Banque apporte son concours à près de 5 % de la formation de capital fixe dans ce secteur au sein de l'UE.

Un document d'orientation établi par la Banque en 1999 mettait en évidence quatre impératifs:

- la priorité doit être donnée aux zones où les insuffisances en matière de capital humain sont les plus manifestes;
- tous les niveaux d'enseignement doivent être soutenus;



- les financements doivent appuyer tant le secteur public que le secteur privé;
- la recherche-développement doit être encouragée.

Alors que la Banque continue à investir principalement dans les infrastructures nécessaires à l'éducation, c'est-à-dire le capital physique, l'objectif déclaré de l'UE et de la Banque a évolué vers le développement du capital humain. Cela donne à penser que la Banque, en plus de son approche « immobilière » traditionnelle, devrait définir et mettre au point de nouveaux vecteurs pour financer l'éducation.

Cohésion et RTE-tf: stratégies de la BEI

- Le développement régional est et demeure la principale priorité opérationnelle de la BEI. Globalement, deux tiers du total des prêts de la BEI sont allés aux régions les plus pauvres de l'UE.
- Les RTE font partie des principales priorités de la BEI depuis longtemps. Les connections transfrontalières suscitent des difficultés particulières parce qu'elles ne figurent pas en tête des priorités des pays et qu'elles requièrent des efforts de coordination plus importants.

EV a recommandé que la Banque accorde aux RTE-tf un degré de priorité élevé.

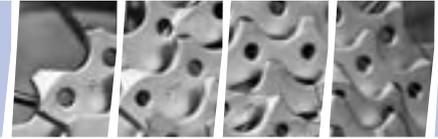
Santé

Priorités de la BEI dans le secteur de la santé (annexe au PAB 1999)		%*
1	Mécanismes de rationalisation destinés à diminuer les surcapacités	88
2	Modernisation des capacités existantes lorsque les bâtiments ou les équipements sont en mauvais état	100
3	Création d'hôpitaux universitaires ou axés sur l'enseignement jouant un rôle important en matière de recherche et capables de traiter des affections complexes	51
4	Soutien aux instituts de formation aux professions médicales et paramédicales appliquant des approches novatrices	36
5	Dispositions collectives, comportant ou non des infrastructures, permettant de dispenser des soins de manière novatrice ou avec un meilleur rapport coût-efficacité	38
6	Autres projets novateurs à forte intensité de recherche-développement en matière de procédés, de produits ou d'organisation pour la fourniture de soins de santé	44
7	Attention particulière aux maladies et handicaps mentaux	20
8	Soins aux personnes âgées, en particulier prévention et retardement de l'incapacité	22

* % du portefeuille dont la pertinence est élevée ou modérée au regard de cette priorité

L'analyse du portefeuille de la BEI indique que, jusqu'à présent, la Banque est implicitement partie du principe que la **santé** était, pour l'essentiel, synonyme de création ou d'amélioration d'infrastructures hospitalières. Un document de stratégie a été élaboré en 1999, mais il n'a pas été appliqué de manière cohérente. Durant les années suivantes, cette stratégie est devenue plus floue et moins ciblée. L'absence, au cours des dix dernières années, de stratégie à long terme cohérente de la BEI en matière de santé reflète dans une certaine mesure la situation de l'UE, qui est de plus en plus souvent amenée à intervenir dans des questions liées aux soins de santé sans pour autant disposer d'une stratégie explicite dans ce domaine. La cause principale est à rechercher dans certaines décisions de la Cour de justice des Communautés européennes et dans l'application de directives adoptées sans tenir compte des questions de santé, souvent faute d'un mandat précis des États membres. Mais à une date plus récente, l'UE a pris d'importantes mesures pour élargir son mandat et hisser les services de santé au rang de services d'intérêt général.

La Banque devrait définir précisément sa stratégie et ses objectifs en matière de santé dans un document d'orientation qui établisse un lien entre les objectifs des États membres et de l'UE et les objectifs et priorités de la Banque dans ce secteur. Fondamentalement, ce document devrait contenir des orientations de nature à favoriser une démarche plus volontariste dans l'identification et l'instruction de projets. Combinée à l'utilisation de méthodes nouvelles et innovantes, cette stratégie permettrait d'élargir l'activité dans le secteur de la santé de manière à couvrir également la santé publique, la prévention et la mise en œuvre de nouveaux modèles intégrés de soins, ainsi que les soins de longue durée. Elle devrait également promouvoir une utilisation plus intensive des technologies de l'information. La première de ces étapes a déjà été franchie, la santé ayant repris rang de priorité fondamentale pour la Banque au titre du critère d'admissibilité « environnement ».

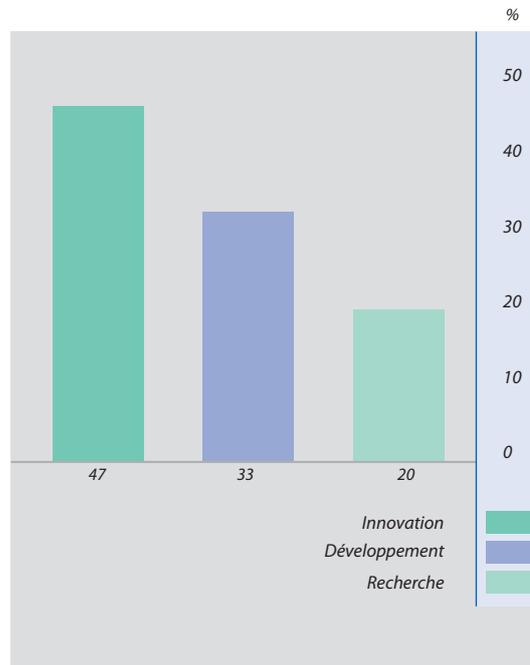


RDI

Il ressort de l'évaluation que les performances des pays dans ce domaine sont très variables, ce qui se traduit par une répartition inégale du portefeuille de prêts de la BEI. Dans certains pays (en particulier les nouveaux États membres), il serait préférable de soutenir davantage les projets intéressant l'éducation dans la mesure où la RDI est encore peu développée. Cela faciliterait la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de l'initiative i2i.

L'application de l'échelle RDI (cf. §1.1) au portefeuille de la Banque montre que les interventions de cette dernière sont orientées davantage vers des projets se situant à l'extrémité « innovation », qui relèvent le plus souvent du secteur privé.

Tout en poursuivant ses activités actuelles, la Banque devrait chercher à renforcer ses interventions dans les segments de l'échelle RDI où elle est actuellement peu présente.



Recommandations

Dans l'ensemble, la Banque a apporté une réponse satisfaisante aux nouvelles politiques définies par l'UE. Toutefois, les trois rapports d'évaluation formulent un certain nombre de recommandations en vue d'améliorer la pertinence du portefeuille de la BEI.

- S'agissant de l'initiative i2i, la Banque devrait concevoir ses stratégies en matière d'éducation et de RDI pays par pays, afin de privilégier l'une ou l'autre en fonction des priorités nationales et, ce faisant, de faciliter la réalisation des objectifs i2i.
- Dans le secteur de l'éducation, le financement des actifs intangibles mérite une attention accrue.
- Dans le secteur de la santé, la Banque devrait élargir le domaine d'activité couvert pour englober, entre autres, la santé publique et la mise en œuvre de nouveaux modèles intégrés de soins, et promouvoir une utilisation plus intensive des technologies de l'information et de la communication.

Ces trois recommandations sont actuellement examinées par les services de la Banque et seront reprises dans les documents de stratégie à paraître en 2008 (l'un sur l'initiative i2i et l'autre sur la santé).

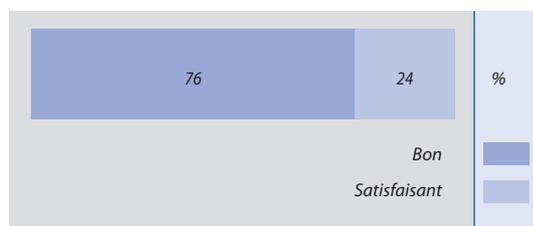
En outre, l'introduction de nouveaux instruments financiers devrait permettre à la Banque de soutenir plus efficacement différentes catégories de projets, tels que ceux portant sur les premières phases du cycle de l'innovation, les projets de PPP et, dans une mesure accrue, les PME.

Ces trois recommandations cadrent avec la principale priorité du deuxième cycle de la Stratégie de Lisbonne axé sur « la mise en œuvre et la concrétisation de nouvelles réformes dans les domaines prioritaires ».

2. Performances des opérations individuelles évaluées de manière approfondie

Au total, 59 opérations individuelles ont été évaluées dans le cadre des cinq évaluations thématiques.

2.1. Pertinence des opérations individuelles



Il a été démontré dans le chapitre précédent que les stratégies de la BEI cadraient avec les politiques de l'UE et les priorités des États membres, même si la Banque devrait envisager des améliorations pour ses stratégies futures en matière d'éducation, de santé et de RDI.

Tous les projets évalués de manière approfondie sont pertinents vis-à-vis de la stratégie de la BEI, et donc des politiques des États membres et de l'UE. Tous coïncident avec une ou plusieurs priorités de la Banque.

Éducation et santé

Tous les projets cadrent avec les politiques de l'UE telles qu'elles ont été définies lors du sommet d'Amsterdam et, par la suite, dans le programme de Lisbonne.

Les projets relevant du secteur éducatif sont mis en œuvre par les autorités scolaires compétentes et respectent les priorités nationales ou régionales. Ils poursuivent un large éventail d'objectifs, contribuant à l'amélioration de la qualité de l'enseignement aux différents échelons du système – primaire, secondaire et supérieur.

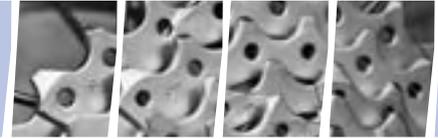
Dans le secteur de la santé, il n'est pas surprenant de constater que tous les projets de l'échantillon sauf un portent sur des infrastructures hospitalières. Tous ont

trait à l'amélioration de la compétitivité (programme de Lisbonne) et, le cas échéant, à certaines autres priorités de l'UE telles que les services de santé en ligne, les collectivités durables ou la promotion de la santé et la prévention. Leur positionnement par rapport aux objectifs stratégiques de la BEI (cf. § 1.4) est à l'image de celui du portefeuille, l'accent étant mis sur la rationalisation et la rénovation.

RDI

Selon les résultats de l'évaluation approfondie, tous les projets considérés contribuent à « un processus ininterrompu visant à transformer le développement des connaissances humaines en innovation et, par la suite, en gains de compétitivité et de productivité globale des facteurs », et participent de ce fait au processus de Lisbonne. Certains projets n'y contribuent que partiellement, mais nombre d'entre eux répondent en parallèle à d'autres priorités de l'activité de prêt, notamment le développement régional, le capital humain et l'environnement.





Étude de cas:

Pôle de haute technologie dans une région relevant de l'Objectif 1

Le projet, qui s'inscrivait dans le cadre d'une série d'investissements réalisés par la BEI sur une quinzaine d'années, portait sur la construction et l'installation d'une unité de production de prochaine génération. Le projet faisait suite à l'aboutissement d'un projet d'installation pilote pour le nouveau processus (également financé par la BEI), fruit d'un partenariat entre des entreprises locales et le secteur public. Le nouveau processus de fabrication a nécessité des investissements considérables dans la recherche et dans des équipements spécialisés, et son application à l'échelle industrielle a fait appel à d'autres innovations en ce qui concerne les processus. Bien que le secteur soit particulièrement fragile, la participation de la BEI a aidé à construire un pôle régional solide, qui sera capable de résister aux pressions des professionnels du secteur en faveur d'une délocalisation de la production dans des régions à bas coûts, et qui associe utilement RDI et objectifs de cohésion.

RTE transfrontaliers

Tous les projets évalués étaient conformes aux objectifs généraux définis par l'UE pour les RTE, tels qu'énoncés dans le traité de Maastricht: « contribuer à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport ... et de l'énergie. » En améliorant les systèmes de transport, les projets ont également atteint, au moins partiellement, un autre objectif de la politique de transport de l'UE, qui est de renforcer la compétitivité des entreprises. L'ensemble des projets énergétiques évalués cadrent avec les objectifs de la politique énergétique de l'UE consistant à améliorer la sécurité des approvisionnements et à consolider le marché intérieur. Les politiques menées dans les domaines des transports, de l'énergie et de la cohésion sont étroitement liées au sens où la libre circulation des personnes, des biens et des services stimule la

compétitivité régionale. À ce titre, tous les projets ont également contribué au développement régional.

Les projets évalués comportaient une dimension transfrontalière importante puisqu'ils contribuent, par exemple, à l'établissement de liaisons directes entre les États membres, à la création de sections transfrontalières spécifiques sur un réseau, et, pour certains d'entre eux, parce qu'ils représentent des points de correspondance ou de communication internationale importants.

Les opérations portant sur des connections transfrontalières suscitent souvent des difficultés particulières parce qu'elles ne figurent pas en tête des priorités des pays et qu'elles requièrent des efforts de coordination plus importants.

Recommandation

Dans le contexte d'un financement accru des projets de RTE transfrontaliers à l'échelle de l'UE, JASPERS pourrait être investi d'un rôle actif dans la sélection et la préparation des projets. À plus long terme, le dispositif pourrait être amené à jouer un rôle plus important dans le soutien aux projets transfrontaliers, y compris dans un contexte régional élargi (à savoir dans certains États membres de l'UE à 15 ainsi que dans les États voisins).

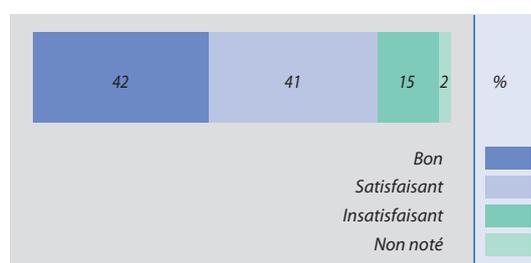
Pour donner suite à la recommandation formulée par EV, cette proposition a été soumise à l'examen du Comité directeur de JASPERS.

Cohésion en Allemagne, en Irlande et en Espagne

Les projets évalués étaient conformes aux objectifs et priorités de l'UE et des États membres concernés, dont les grands axes sont exposés dans les lignes directrices relatives aux Fonds structurels et dans les Cadres communautaires d'appui pour les pays. Tous pouvaient bénéficier d'un financement de la BEI au titre du volet « développement régional et cohésion économique et sociale » et répondaient en outre à au moins un autre critère d'admissibilité de la BEI. Par conséquent, ils étaient tous conformes aux politiques et orientations générales de la BEI.



2.2. Efficacité



Les résultats commentés ci-après sont regroupés en trois catégories qui correspondent aux questions suivantes :

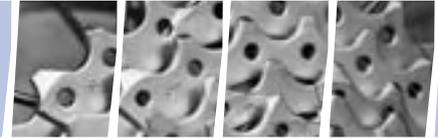
- les objectifs du projet ont-ils été atteints?
- Les projets ont-ils été mis en œuvre dans les délais prévus?
- À combien s'élève le coût effectif du projet?

Objectifs des projets

Dans le secteur de l'éducation, il apparaît que les établissements primaires et secondaires et les universités répondent à des principes différents: les premiers sont généralement conçus pour être fonctionnels, tandis que les secondes servent souvent à démontrer l'engagement des pouvoirs publics envers l'éducation, à travers leur conception architecturale ou l'ajout de nouvelles installations. Néanmoins, tous les projets et sous-projets devaient parvenir au terme de leur durée de vie économique prévue.

Dans le secteur de la santé, l'évaluation souligne que la planification participative et l'expérience des équipes de gestion de projet sont des facteurs de réussite essentiels et que, par ailleurs, les promoteurs publics manquent souvent d'expérience dans le domaine de la construction hospitalière. La longue durée des projets, le contexte politique et la planification à court terme peuvent être sources d'ajouts et de modifications substantiels.

Dans le secteur de la RDI, les opérations étaient techniquement rationnelles, opérationnelles et mises en œuvre dans de bonnes conditions; le rythme d'évo-



lution rapide de l'innovation technologique tend à se refléter aussi dans les structures de gestion: près de la moitié des projets ont connu des changements d'équipe de gestion à la suite de restructurations d'entreprise.

Tous les projets de **RTE-tf** ont atteint leurs objectifs à l'exception de deux d'entre eux (dans un cas, une composante du projet n'a pas été mise en œuvre, et dans l'autre, les objectifs stratégiques n'ont pour l'essentiel pas été atteints).

Tous les projets relevant de la **cohésion** ont donné les résultats escomptés sur le plan matériel et ont même généré des avantages supplémentaires: amélioration de la desserte, de la rapidité et du confort pour les transports urbains, et amélioration et plus grande fiabilité de l'approvisionnement en eau ou de l'assainissement, conformément aux directives de l'UE.

Délais de mise en œuvre

78 % des opérations ont été mises en œuvre dans les délais prévus. Les éventuelles modifications de contenu des projets ont été correctement gérées et n'ont pas eu d'incidence sur le calendrier. Pour les 22 % de projets restants, les travaux ont accusé des retards de plus d'un an, dus pour l'essentiel à des difficultés d'obtention d'autorisations délivrées par les pouvoirs publics et à des problèmes administratifs. Quatre opérations ont subi un retard supérieur à trois ans: deux opérations de prêt-cadre ou de prêt-programme (les projets ont

Étude de cas:

Remise à neuf d'un lycée

Ce projet prévoyait notamment la remise à neuf complète d'un bâtiment scolaire centenaire classé situé en centre-ville et la construction d'une annexe. Cette remise à neuf « fonctionnelle » s'accompagnait de l'aménagement d'installations nouvelles que nécessite un nouvel environnement pédagogique – laboratoires informatiques, cantine scolaire, laboratoires de chimie et de photographie, etc. En raison des contraintes d'espace, deux impressionnants gymnases de taille classique ont été construits en souterrain. Ce projet réussi a manifestement contribué à la préservation du patrimoine historique du pays, tout en fournissant un cadre éducatif propice aux méthodes pédagogiques modernes.

Étude de cas:

Construction d'un hôpital

Initialement, un gestionnaire de projet a été nommé, mais il ne disposait pas d'une autonomie suffisante ni d'un budget spécifique. Le mandat de l'équipe de direction constituée vers la fin de la phase d'achèvement du projet se limitait à la coordination et à la gestion du nouvel hôpital sur le plan opérationnel. En parallèle, une commission de mise en service formée par les cinq départements ministériels concernés se réunissait chaque semaine pour traiter des questions relatives à la réalisation du projet. Personne ne portait seul la responsabilité du projet et de nombreux acteurs avaient voix au chapitre. Certaines adaptations ou modifications majeures du contrat initial ont même été soumises à l'approbation du Parlement. Dans un tel système, l'instabilité politique et la dilution des responsabilités rendent la planification à long terme et toute approche prospective du calendrier difficiles. La durée de la période de réalisation n'a fait qu'aggraver le problème en augmentant encore les risques de changements entraînés par l'évolution du contexte politique ou l'apparition de nouvelles technologies. Cette situation s'est soldée par des retards très importants et des dépassements de coûts.

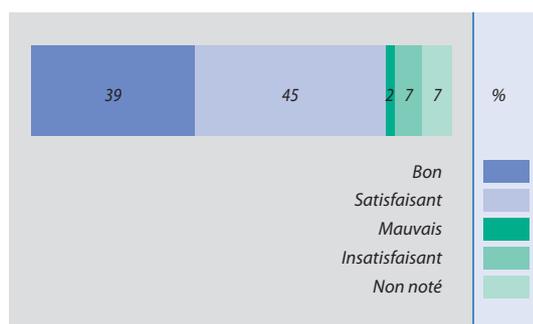
été présélectionnés trop tôt, et le suivi n'a pas permis de détecter le problème) et deux opérations directes (lourdement pénalisées par les interférences politiques ou administratives).

Coûts

Pour la plupart des projets, les coûts sont conformes aux estimations ex ante et les majorations éventuelles étaient pleinement justifiées en raison des modifications de contenu. Sept projets seulement (sur 59) ont donné lieu à des dépassements de coûts supérieurs à 20 %; dans quatre cas, le contenu des projets a fait l'objet de modifications justifiées, gérées par des promoteurs compétents. Un prêt-cadre n'est pas soumis à des contrôles suffisants, et deux opérations de prêt direct ont été confrontées à d'importantes difficultés (pressions politiques, faiblesses dans la définition ex ante du projet, et carences de la gestion).



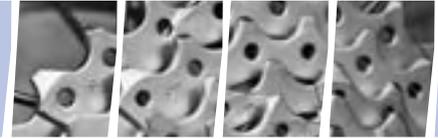
2.3. Efficience



Un point important doit être signalé en ce qui concerne l'évaluation de l'efficience: il s'agit de l'obligation, pour l'évaluateur, d'employer une technique de notation innovante. Cet aspect transparaîtra dans les commentaires qui suivent. Les résultats de l'évaluation sont généralement satisfaisants ou bons (4 projets n'ont pas été notés).

Éducation

Il est difficile de mesurer les avantages provenant de l'amélioration des infrastructures éducatives. Selon les chiffres de l'OCDE, au total, le taux de rentabilité



réel pour le titulaire d'un diplôme universitaire va de 3,3 % pour une étudiante au Danemark à 11,0 % pour un étudiant en Finlande. En outre, l'éducation génère beaucoup d'avantages socioéconomiques qu'il est difficile de quantifier. La difficulté est de déterminer quelle proportion de ces avantages est due aux actifs corporels et quelle part est à mettre au crédit de dépenses supplémentaires servant à rémunérer le corps enseignant et à financer d'autres ressources destinées aux élèves. Selon l'évaluation analysée, les taux de rentabilité économique ex post sont conformes ou supérieurs aux prévisions que les autorités compétentes avaient jugées acceptables.

Santé

Dans ce secteur, il est très difficile de mesurer le taux de rentabilité économique ou financière des projets par les méthodes habituelles. L'évaluation a donc analysé un certain nombre d'aspects clés, ce qui lui a permis de dégager les conclusions suivantes:

- la modernité des infrastructures joue un rôle décisif dans l'amélioration de l'efficacité, pour peu qu'y soient associés de nouveaux processus visant à encourager la coopération et la collaboration au sein de l'hôpital et au-delà des clivages existants en matière de soins, afin d'optimiser les flux de patients;
- les nouveaux établissements doivent favoriser et mettre en œuvre de « nouveaux processus de soins »;
- les technologies de l'information et de la communication (TIC) doivent être utilisées de façon différente et innovante;
- des réductions du nombre de lits d'hospitalisation pour le traitement d'affections aiguës sont à prévoir;
- la réduction du nombre de lits par chambre procède d'une décision fondée sur des données probantes, mais elle pourrait compromettre l'efficacité.

RDI

Pour tenir compte du caractère plus immatériel des investissements de RDI, EV a élaboré une méthode d'évaluation différente pour ce secteur, décrite dans l'encadré ci-contre.

Tous les projets ont obtenu une note positive en termes d'efficacité, à l'exception d'un seul. Ce résultat est jugé particulièrement satisfaisant étant donné l'étendue du domaine thématique, l'évolution permanente du cadre de l'action publique et l'absence d'harmonisation dans la définition et la sélection des projets de RDI, qui s'explique par leur grande diversité. Le projet jugé insatisfaisant concernait un programme de recherche publique dont la qualité a été considérée comme insuffisante par rapport à d'autres pays européens.

Indicateurs d'efficacité de la RDI

Projets de recherche – Par définition, ces projets sont très loin de toute application commerciale, et leur résultat final, en termes d'avantages économiques, ne peut donc pas être évalué directement. Aussi les a-t-on évalués en se demandant jusqu'où ils repoussent les frontières de la connaissance. La réponse est elle-même directement liée à la qualité du centre de recherche réalisant le projet et à la qualité de ses résultats, telle qu'établie par une évaluation collégiale ou une comparaison internationale.

Projets de développement – À ce stade, la gestion des nouveaux produits en cours de développement d'une entreprise est la clé de sa réussite future. S'agissant de promoteurs du secteur privé, leur aptitude à gérer efficacement leurs produits en cours de développement a un effet direct sur leurs résultats financiers; aussi ce critère, ainsi que les résultats financiers récents de l'entreprise, ont-ils été retenus comme indicateurs d'efficacité. Afin de veiller à ce que les connaissances acquises bénéficient au plus grand nombre d'acteurs possible, les évaluateurs ont également pris en compte, en tant que facteur contributif, dans quelle mesure le projet favorise la diffusion des connaissances.

Projets d'innovation – Étant plus proches de l'application commerciale, ces projets ont été évalués de façon classique, en examinant leurs taux de rentabilité économique et financière.

Étude de cas:

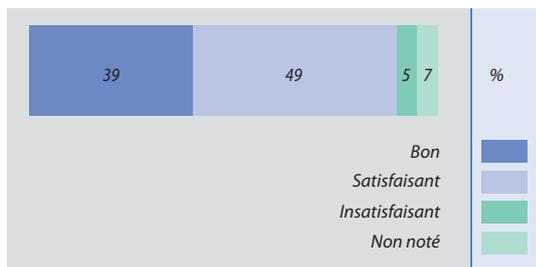
Projet de route à péage dans une zone « Objectif 1 »

Les actionnaires du concessionnaire à l'origine de ce projet de route à péage sont des entreprises expérimentées. La gestion du projet est pleinement satisfaisante. Le principal défaut de l'opération réside dans le fait qu'en dépit des nombreuses études indépendantes réalisées, toutes les prévisions de la demande de trafic ont fortement surestimé la fréquentation effective. Actuellement, le trafic sur les différents tronçons du projet est inférieur de plus de 50 % aux prévisions, ce qui montre que même les bons promoteurs peuvent largement surestimer la croissance du trafic et sous-estimer la concurrence (des options non payantes). Cette contre-performance pourrait s'expliquer, entre autres, par une mauvaise appréciation de l'acceptabilité sociale des péages réels. S'agissant d'une forme de péage inaccoutumée dans cette région, son introduction prend beaucoup plus de temps que prévu. Compte tenu de la lenteur de cette phase de démarrage, il est possible que la durée de la concession ait été trop courte.

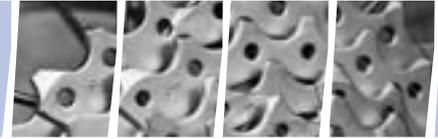
RTE-tf et Cohésion

L'efficacité des projets a été évaluée selon une méthode plus classique, fondée sur la rentabilité économique ou financière. Les résultats sont bons, plus de 90 % des projets étant jugés au moins satisfaisants. Dans la plupart des cas, ces performances s'expliquent par une demande supérieure aux prévisions. Le TRE s'établit entre 6 et 20 %. Un projet de transport (une route à péage) fait néanmoins exception: dans ce cas, la demande demeure inférieure aux prévisions, principalement parce que d'autres voies de circulation (pourtant encombrées) lui faisaient concurrence. Un projet de RTE-TF, jugé médiocre, n'apparaissait guère justifié sur les plans technologique et économique au moment de son instruction, et l'analyse ex post a confirmé cette impression initiale: non seulement la réalisation du projet a subi un retard de plusieurs années, mais l'utilisation des installations est limitée, essentiellement à cause des capacités de production insuffisantes de l'un des pays et de l'existence de goulets d'étranglement dans l'autre. Le TRE du projet est faible et ses objectifs politiques stratégiques, qui avaient reçu une note élevée à l'instruction, ne justifient pas l'investissement ex post.

2.4. Viabilité à long terme



Il est fréquent que des projets dont l'efficacité ou l'efficacité est jugée faible reçoivent une note satisfaisante pour la viabilité à long terme, grâce aux mesures favorables prises par les promoteurs. Comme cela a déjà été indiqué dans plusieurs rapports de EV, il existe une corrélation étroite entre la qualité du promoteur et la viabilité à long terme.



Les sections qui suivent examinent les résultats plus en détail.

Éducation

Il est encourageant de constater que les projets ont pris en considération le facteur démographique; mais à l'inverse, il n'est pas sûr que les enseignants qualifiés soient disponibles en nombre suffisant pour assurer le niveau de services éducatifs souhaité.

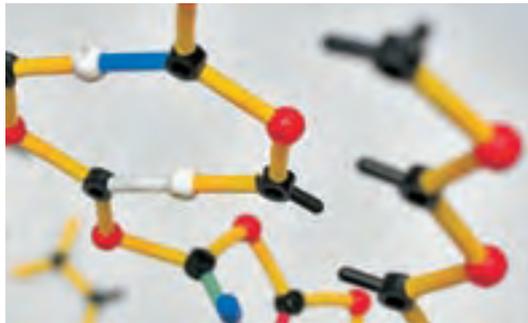
Santé

L'évaluation s'est attachée à analyser les aspects thématiques suivants: entretien et fonctionnalité à long terme, couverture des dépenses courantes de fonctionnement, impact du vieillissement de la population, évolution de l'épidémiologie, et attraction et fidélisation d'agents hautement qualifiés.

L'un des principaux défis, dans ce secteur, réside dans la capacité des bâtiments hospitaliers à s'adapter à l'évolution de la demande: les résultats sont satisfaisants même si certains services, comme la psychiatrie, sont déjà saturés. Tous les autres facteurs semblent avoir été correctement traités dans les projets financés. L'un des projets est jugé médiocre en raison de handicaps multiples: gestion déficiente, fortes pressions politiques associées à des lourdeurs administratives, et manque de préparation du projet. Tous ces éléments cumulés ont entraîné d'importants retards, et le projet n'a toujours pas dépassé la phase de démarrage.

RDI

Pour les projets portant sur des investissements matériels, la viabilité matérielle, opérationnelle et financière à long terme est bonne ou satisfaisante, ce qui est à mettre au crédit des capacités des promoteurs, même dans les secteurs fortement compétitifs. Étant plus exposé au risque de délocalisation de la production vers des pays à bas coûts, l'un des projets a vu sa note réduite.



S'agissant des projets comportant d'importants investissements immatériels, la probabilité qu'à terme, les connaissances ainsi générées contribuent à une activité économique productive a été évaluée à partir des antécédents du promoteur et de ses perspectives. Les résultats sont satisfaisants ou bons. En ce qui concerne les programmes de recherche publique, les antécédents des pays en matière d'innovation laissent supposer que des financements suffisants seront reconduits dans tous les cas.

RTE-tf et Cohésion

La viabilité à long terme des projets évalués n'apparaît pas menacée.

Étude de cas:

Transformation d'un ancien site militaire en établissement d'enseignement

Ce projet a fait d'une ancienne installation militaire datant des années 30 une école d'ingénieurs florissante. Le projet prévoyait également la construction de nouveaux bâtiments pour accueillir les laboratoires, les salles de conférence, la cantine, etc. Grâce à l'approche innovante de l'école, qui favorise la mise en pratique, ainsi qu'à son bon taux de placement des diplômés sur le marché du travail, cette région relevant de l'Objectif 1, qui souffre d'un taux de chômage élevé, peut aujourd'hui se prévaloir d'un établissement d'enseignement supérieur de qualité.

2.5. Environnement

Extrait du document « Mise à jour de la stratégie de l'unité d'Évaluation des opérations: Répondre aux nouveaux enjeux »

Éléments nouveaux: la BEI souscrit à la viabilité environnementale

Dans ses rapports, EV insiste systématiquement sur les incidences sur l'environnement (et les incidences sociales le cas échéant) des projets évalués). La mise en place d'une « notation environnementale » va désormais permettre de mieux appréhender cette dimension.

Cette évolution est conforme à la Déclaration sur la responsabilité sociale des entreprises et aux rapports sur la responsabilité des entreprises publiés par la suite, lesquels accordent une importance accrue à l'évaluation de l'impact des interventions en matière de développement durable.

Les trois rapports présentés en 2007 comportent une notation environnementale, et les deux évaluations publiées en 2006 contiennent des commentaires sur l'environnement.

Santé

L'évaluation des incidences environnementales et sociales consiste à mesurer la performance « écologique » de l'hôpital. Ce critère ne concerne pas uniquement les effets de l'investissement sur le dispositif de soins, mais englobe les émissions de carbone, l'efficacité énergétique, les espaces verts, l'engagement des collectivités locales, les transports, l'emploi local, la cohésion sociale, le réseau urbain, l'attractivité de la région, la compétitivité du secteur biotechnologique, etc.

Les projets sont conformes à la législation de l'UE et aux législations nationales en matière d'environnement et ont en général eu des effets positifs, en particulier sur le plan de l'environnement social. Tous les projets attestent, à différents degrés, de l'engagement de leurs promoteurs en faveur de la rénovation urbaine ou de la revitalisation rurale.

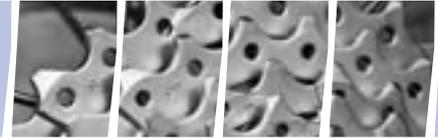
RDI

Pendant la procédure d'approbation, tous les projets sont soumis à une évaluation environnementale au cours de laquelle on vérifie leur conformité avec la législation locale, régionale et nationale, ainsi que l'obtention de toutes les autorisations. On vérifie également que toutes les pratiques d'élimination des déchets et des matériaux dangereux mises en œuvre par les entreprises respectent la législation nationale et les normes internationales. Aucun des projets soumis à l'évaluation ex post n'a posé de problème à cet égard.

RTE-tf

Dans la plupart des cas, les procédures environnementales ont été exécutées de manière efficace, mais cet aspect pourrait être amélioré à certains égards (par exemple, les grands plans d'aménagement et les composantes





des projets énergétiques transfrontaliers réalisés en mer devaient faire l'objet d'une procédure d'EIE).

Cohésion

S'agissant de l'impact sur l'environnement, les résultats sont encourageants, et ce à deux titres: i) tous les projets sont conformes aux lignes directrices de l'UE ou nationales, et ii) au-delà, des mesures appropriées ont été prises pour réduire au minimum, atténuer ou compenser les impacts sur l'environnement, et de nombreux projets ont eu des effets externes positifs visibles sur l'environnement (réduction des bruits, économies d'énergie, rénovation et aménagement urbains, évolution positive des comportements en matière de déplacement domicile travail, lits fluviaux renaturalisés, etc.). Par ailleurs, de nombreux promoteurs jouent désormais la transparence à propos de leurs performances environnementales en publiant – parfois même sous forme de documents certifiés – des rapports consacrés à l'environnement ou à la responsabilité sociale, ou en diffusant des informations intéressantes sur l'environnement sur leurs sites Internet.

L'évaluation appelle néanmoins une réserve: la plupart des projets de l'échantillon sont achevés, mais le démarrage de l'exploitation est assez récent. L'impact ultime de certaines mesures environnementales ne pourra en définitive être évalué qu'au bout d'un laps de temps plus long; il subsiste donc une certaine incertitude quant à ces résultats.

Enfin, il est à noter que les opérations relevant du secteur de l'éducation ont eu très peu d'incidences sur l'environnement, même si elles ont notablement amélioré la vie sociale locale.

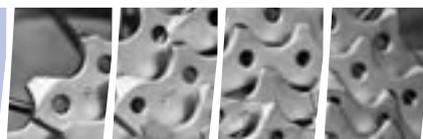
Étude de cas:

Revitalisation rurale (secteur de la santé)

Le projet apportait une solution adéquate à la dispersion de l'habitat en zone rurale en rapprochant les services sanitaires et sociaux du domicile des bénéficiaires. L'objectif était de maintenir ces derniers à leur domicile le plus longtemps possible au lieu de les déraciner en cas d'admission dans une unité de soins résidentielle. Par conséquent, la préférence a été donnée à la création d'une multitude de petites structures où les patients se sentiraient « chez eux ». C'est un changement d'orientation majeur et très positif car, par le passé, ce sont des unités de grande taille qui ont été construites. Le projet a largement contribué à la mise en place d'une nouvelle infrastructure d'aide sociale que les habitants jugent de bonne qualité. C'est en zone rurale que les nouveaux centres ont eu le plus d'impact, en contribuant de manière significative à l'activité socioéconomique. Les personnes âgées disposent d'infrastructures suffisantes dans leur village et n'ont pas à s'exiler en ville. Des emplois sont créés afin de retenir les jeunes qui, à défaut, seraient probablement contraints de se déplacer vers les villes pour y chercher un emploi.







2.6. Notation globale

% par critère	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Mauvais	Non noté
Pertinence	76	24	0	0	0
Efficacité	42	41	15	0	2
Efficiencia	39	46	6,5	2	6,5
Viabilité à long terme	39	49	5	0	7
Environnement	0	100	0	0	0

% par secteur	Bon	Satisfaisant	Insatisfaisant	Mauvais	Non noté
Éducation	40	40	0	0	20
Santé	46	31	8	0	15
RDI	33	67	0	0	0
RTE-tf	18	73	0	9	0
Cohésion	38,5	54	7,5	0	0
Moyenne	35,5	52,5	3	2	7

Les opérations ont été évaluées sur la base des critères admis au niveau international en matière de pertinence, d'efficacité, d'efficiencia et de viabilité à long terme. Ces notes individuelles sont considérées dans leur ensemble pour attribuer une note globale à chaque projet. L'exercice n'est en rien arithmétique, il s'agit plutôt de traduire, au cas par cas, dans quelle mesure chaque aspect pris isolément contribue à la note globale. L'aspect environnemental est noté à part, même si cette dimension est déjà prise en compte dans les quatre principaux critères d'évaluation.

Les notes globales confirment que la Banque finance des projets performants. Les insuffisances relatives, liées à des dépassements de budget et de délais et à la non réalisation partielle des objectifs initiaux, sont compensées par les autres aspects positifs des projets.

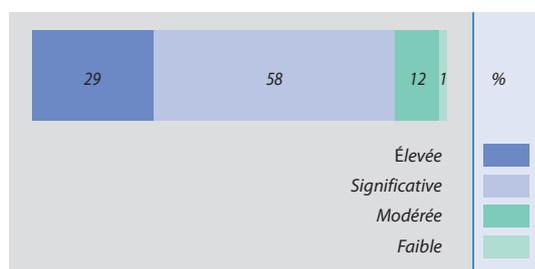
3. Rôle de la Banque

Cette section analyse:

- la contribution de la Banque aux opérations, sur le plan financier et dans d'autres domaines (à travers la diffusion de son savoir-faire par exemple);
- la gestion du cycle des projets.

Pendant la période considérée, la coopération directe et la coordination avec les autres institutions, plus spécifiquement la Commission européenne, ont été très limitées dans le contexte des projets évalués, la coordination portant davantage sur l'élaboration des stratégies de la Banque.

3.1. Contribution de la BEI



Contribution financière

Dans la plupart des cas, les promoteurs considèrent que la Banque a apporté une contribution financière significative à l'opération, principalement en termes de taux d'intérêt et de durée des prêts. Ils ne mentionnent un différentiel faible (inférieur à 5 pb) que dans quatre cas; dans plusieurs autres, l'écart signalé dépasse 50 pb. Néanmoins, presque toutes les évaluations font état des préoccupations exprimées par les promoteurs en ce qui concerne la diminution de l'avantage financier conféré par la Banque. L'effet catalyseur exercé par la Banque est signalé pour la moitié environ des opérations, et presque tous les promoteurs apprécient la souplesse des conditions de prêt de la Banque.

Dans 12 % de l'échantillon évalué, soit sept opérations (PPP ou structures équivalentes), c'est la Banque qui a assumé le risque lié au projet. La contribution financière a été jugée élevée dans cinq opérations, les compétences financières de la Banque en matière

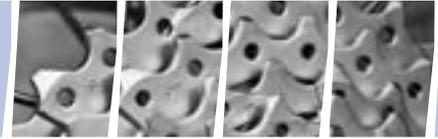
de PPP ayant été particulièrement appréciées dans l'une d'elles. Pour deux opérations, la contribution financière apparaît significative ou modérée (projet de route à péage). Dans tous les cas, l'effet catalyseur de la Banque a été considéré comme important.

Autres contributions

Grâce à son expérience et à son savoir-faire à plusieurs niveaux (secteurs, branches, passation des marchés, montages financiers, PPP, etc.), la Banque est parfois en mesure d'apporter d'autres contributions au-delà des aspects purement financiers. Néanmoins, sa contribution sur le plan technique est généralement minime, en raison des compétences souvent spécialisées des promoteurs (dans les secteurs de l'éducation et de la RDI par exemple).

D'après les résultats de l'évaluation, la BEI est en mesure d'apporter des contributions autres que financières dans trois catégories de projets:

- les projets de RTE-tf régionaux (locaux), où elle peut contribuer à améliorer les relations transfrontalières;
- les opérations très complexes, pour lesquelles la participation de la Banque constitue un gage de qualité garantissant le respect de procédures de passation des marchés ou de normes environnementales appropriées;
- les opérations impliquant des montages financiers complexes (tels que les PPP), grâce au savoir-faire de la Banque en matière d'élaboration des contrats.



Diffusion

Dans trois évaluations (santé, RTE-tf, cohésion), les évaluateurs ont relevé des exemples probants dans lesquels les promoteurs avaient élaboré une approche novatrice pour résoudre des problèmes communs ou mis en place des normes de bonnes pratiques. Forte du savoir-faire qu'elle a acquis en matière de montage financier, la Banque pourrait renforcer encore son additionnalité en améliorant la gestion des connaissances au sein de l'institution et leur diffusion en interne comme à l'extérieur.

Ce constat est formulé dans trois recommandations distinctes de EV.

Les services de la Banque adhèrent pleinement à ces recommandations; ils mettent à profit les réseaux et encouragent la diffusion des connaissances à travers le « Centre d'expertise » que la BEI a mis en place à cet effet.

3.2. Gestion du cycle des projets

La gestion du cycle des projets par la Banque est considérée comme bonne (20 % des cas analysés) ou satisfaisante (80 %).

Selon la pratique habituelle de la Banque, les projets ont été identifiés grâce aux contacts réguliers que la BEI entretient avec les promoteurs et les ministères concernés ou leurs équivalents régionaux. L'instruction, généralement très fouillée, comporte une analyse et une évaluation de tous les aspects des projets. Le suivi semble être, dans tous les cas, le maillon faible de la gestion du cycle des projets.

Étude de cas:

Projet énergétique transfrontalier

L'instruction de ce projet prioritaire a duré presque deux ans et nécessité une analyse approfondie de tous ses principaux aspects. Le projet a fait l'objet de discussions au sein du CD comme du CA. L'avis défavorable formulé ex ante lors de l'instruction – qui s'est vu confirmé ex post – reposait sur des arguments solides, détaillés dans les dossiers d'évaluation du projet. Les conclusions ont été présentées en toute transparence. La viabilité économique du projet a été jugée médiocre aussi bien ex ante qu'ex post, et le taux d'utilisation des installations est faible. Dans ces conditions, les performances globales ne peuvent obtenir mieux que la note « médiocre ».

Sur la base d'un nombre relativement limité d'observations, les évaluateurs ont identifié les possibilités d'amélioration décrites ci-dessous.

i. Nouveaux secteurs d'activité de la Banque: éducation, santé et RDI

Même si la Banque a fait preuve de rigueur dans l'identification et l'instruction des projets, les évaluateurs ont relevé de nombreuses différences de méthode qui ne sont pas toujours justifiées. Pour cette raison, ils se sont prononcés en faveur d'une mise à jour des lignes directrices internes relatives à l'identification, à l'instruction et au suivi des projets – en particulier pour les secteurs de la santé et de la RDI – et de l'élaboration de nouveaux indicateurs permettant de suivre les opérations et de mesurer leur impact économique. Ces mises à jour sont en cours de préparation pour les trois secteurs considérés.

ii. Conditions contractuelles

Tous les promoteurs n'ont pas respecté les conditions contractuelles des projets. EV recommande de prêter attention au suivi des contrats mais également de prendre en considération le cas particulier où l'emprunteur et le promoteur sont différents, car les conditions contractuelles perdent alors toute efficacité.

iii. Prêts-cadres et prêts-programmes

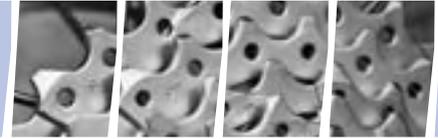
Toutes les évaluations concernant des prêts-cadres ou des prêts-programmes relèvent que les modifications éventuelles apportées au contenu des projets n'ont pas été notifiées – soit parce que la définition du projet établie par les services de la Banque laissait à désirer, soit en raison des réticences du promoteur.

EV recommande que les nouvelles lignes directrices établies il y a trois ans fassent l'objet d'un suivi rigoureux et souligne la nécessité d'évaluer soigneusement la qualité et les compétences du promoteur pour garantir la gestion efficace du programme d'investissement (les listes de sous-projets peuvent être modifiées, mais sous réserve de la stricte observation des exigences en matière d'information).

iv. Administration

Sur le plan administratif, EV a recommandé dans deux de ses évaluations d'améliorer le classement et l'archivage des dossiers au sein de la Banque. Certaines remarques formulées par les évaluateurs ont justifié une mise en garde quant à la qualité de l'auto-évaluation effectuée à la fin du cycle du projet.





Autres publications de l'Évaluation des opérations

Rapport général

Ce rapport est la troisième édition du rapport général annuel de EV.

L'édition 2005 du rapport général s'appuyait sur six rapports thématiques publiés en 2005 sur les sujets suivants:

- projets financés dans le secteur des infrastructures aéroportuaires;
- projets ferroviaires;
- projets de type PPP (partenariat public-privé);
- prêts globaux consacrés aux PME dans l'UE;
- prêts à l'appui de projets individuels dans les pays partenaires méditerranéens (PPM);
- prêts globaux consacrés aux PME dans les PPM.

Le rapport général 2006 portait sur l'évaluation des financements de la BEI dans les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dans le cadre de la quatrième convention de Lomé. Il regroupait des évaluations ex post de financements de la BEI à l'appui de projets individuels et de lignes de crédit accordées à des intermédiaires financiers locaux pour soutenir les PME.

Évaluations thématiques des activités de la BEI

En 2007, EV a finalisé trois autres évaluations thématiques. Les rapports correspondants peuvent être consultés sur le site Internet de la BEI, à l'adresse <http://www.bei.org/infocentre/publications/index.htm>.

Évaluation des opérations d'emprunt et de prêt en rand
Ce rapport présente l'évaluation ex post:

- des emprunts émis en rand effectués par la BEI entre 1996 et 2006;
- des prêts effectués en Afrique du Sud, au Lesotho, au Swaziland, en Namibie et au Botswana durant la même période, en rand et dans d'autres devises.

Le rapport évalue la pertinence et les performances de ces opérations de prêt et d'emprunt ainsi que le rôle de la BEI dans ces activités. Les aspects spécifiques liés à l'association de prêts et d'emprunts libellés dans la monnaie d'un pays non membre de l'OCDE sont mis en

évidence à travers une évaluation approfondie des portefeuilles de prêts et d'emprunts. Un échantillon de neuf opérations individuelles a fait l'objet d'une évaluation approfondie. Enfin, le rapport analyse la contribution de la Banque aux marchés financiers de la zone rand.

Le Fonds fiduciaire de la FEMIP: évaluation des activités au 30 septembre 2007

Le Fonds fiduciaire de la FEMIP (FFF) est un instrument créé dans le cadre de la FEMIP renforcée afin de permettre aux donateurs de compléter, sur une base volontaire, les ressources propres de la Banque ainsi que la dotation spécifique que celle-ci reçoit du budget de la Communauté européenne. Le FFF a pour objectif d'appuyer le développement du secteur privé dans le bassin méditerranéen.

EV a effectué deux évaluations des activités du FFF, en se concentrant notamment sur leur pertinence ainsi que sur la gestion des opérations financées et la gestion du Fonds; la seconde évaluation, réalisée un an après la première, a actualisé les résultats en les enrichissant d'une évaluation ex post des activités achevées.

Évaluation conjointe avec la BERD

EV s'emploie activement à développer les évaluations conjointes, non seulement avec les membres de l'ECG, mais aussi avec les institutions européennes de financement du développement.

Un rapport a également été publié en 2007 sous le titre: « Joint Evaluation on a Wastewater Project in Russia » (Évaluation conjointe d'un projet d'assainissement en Russie).

Activités d'évaluation des opérations du Fonds européen d'investissement (FEI)

EV a effectué deux évaluations des activités de capital-risque du FEI:

- évaluation ex post des investissements du FEI dans des fonds de capital-risque au cours de la période 1997-1999;
- évaluation des mandats reçus de la BEI par le FEI entre 1997 et 2006.



Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement • Banque européenne d'investissement



**Banque
européenne
d'investissement**

100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg

☎ (+352) 43 79 1
☎ (+352) 43 77 04
✉ [EValuation@bei.org](mailto:Evaluation@bei.org)

www.bei.org



Sources Mixtes
Groupe de produits issu de forêts bien
gérées et d'autres sources contrôlées.
www.fsc.org Cert no. EUP-COC-051203
© 1996 Forest Stewardship Council

ISBN 978-92-861-0711-5

