

LE CYCLE DU PROJET À LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Cette publication a pour objet de présenter au public le cycle du projet de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Les promoteurs de projets, les communautés financière et bancaire, les autorités communautaires et nationales, comme les membres de la société civile y trouvent exposée une typologie des mécanismes de décision de la Banque ainsi que des évaluations des projets et de leur suivi par les équipes de la BEI. Ceux-ci peuvent être synthétisés comme suit :

- rencontre entre le promoteur et les services de la BEI en vue d'une mise à l'examen du projet ;
- instruction du projet par les équipes pluridisciplinaires de la BEI sous les aspects techniques, économiques, environnementaux et financiers ;
- décision de prêt par le Conseil d'administration au vu des résultats de l'instruction et des avis de l'État membre concerné comme de la Commission ;
- montage juridique et financier des contrats de prêt et de garantie ;
- suivi du projet pendant le service du prêt et ses phases de réalisation, puis d'exploitation.

Ces procédures-type sont adaptées, dans leur mise en œuvre concrète, aux caractéristiques propres à chaque projet pour lequel un financement est sollicité ; de même, la BEI adapte ses méthodes de travail pour se tenir constamment à jour des meilleures pratiques professionnelles et afin de tenir compte des évolutions de l'économie des pays dans lesquels elle intervient.

Le texte ci-après est publié par la BEI sous forme électronique sur son site Internet (www.bei.org) en trois langues : allemand, anglais et français. Ce document fait référence aux organes de la gouvernance et de décision, comme aux différentes directions de la Banque. Leur rôle et leur composition sont plus amplement détaillés sur le site Internet de la BEI auquel le lecteur est invité à se référer pour une version constamment mise à jour (www.bei.org/struct/htm et www.bei.org/pub/report00/fr-og-1htm). En outre, les caractéristiques des produits financiers offerts par la BEI, la liste des intermédiaires financiers mettant en œuvre ses prêts globaux en faveur des investissements de petite ou moyenne dimension, ainsi que les brochures opérationnelles par pays ou zone géographique, sont également consultables sur le site Internet de la BEI (www.bei.org/loans/htm et www.bei.org/pub/divers/htm).

La présente publication intervient dans le cadre de la politique d'information et de transparence de la BEI envers le public. Les caractéristiques de cette politique et les textes y afférents sont disponibles et constamment mis à jour sur le site Internet de la Banque (www.bei.org/policy/index/htm).

*Ce document est publié à titre purement informatif et pour permettre une meilleure connaissance du fonctionnement de la BEI. **L'attention du lecteur est attirée sur le fait qu'elle présente un caractère non-contractuel** et, en conséquence, n'établit ni ne confirme aucun engagement de droit vis à vis de la Banque. En accédant à ce document, le lecteur est réputé accepter les présentes conditions de sa mise à disposition par la BEI.*

INTRODUCTION :

La Banque européenne d'investissement a pour mission de favoriser la réalisation des objectifs de l'Union européenne¹ en accordant des financements bancaires à long terme en faveur d'investissements viables. L'activité de la Banque :

- s'est développée pour atteindre un volume annuel de financements proche de 36 milliards d'euros, engagés au profit de près de 300 opérations ;
- est réalisée avec un effectif stabilisé autour de 1 000 personnes ;
- intervient dans un contexte de complexité et de diversité croissante des opérations, tant dans l'Union qu'à l'extérieur de celle-ci.

Orientée vers le financement à long terme de projets productifs – matériels ou immatériels –, la Banque accomplit sa mission :

- en prise directe avec le marché, dont un nombre croissant d'opérateurs privés ;
- après une analyse attentive des projets, des emprunteurs et des garanties.

En tant que banque, la BEI :

- examine la viabilité des projets qu'elle finance dans quatre domaines : **économique, technique, environnemental et financier** ;
- évalue et suit jusqu'à son achèvement chaque projet d'investissement ;
- soumet chaque projet, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union, à un cycle d'évaluation et de suivi qui lui permet d'assurer que son intervention est conforme à son rôle d'institution financière de l'Union et apporte une valeur ajoutée, en complémentarité avec les autres bailleurs de fonds ;
- favorise, pour les projets réalisés à l'extérieur de l'Union, le transfert de l'acquis communautaire.

La présente brochure d'information a pour but de présenter une typologie de différents aspects de ce processus, qui s'appuie sur une expertise pluridisciplinaire de haut niveau exercée par les propres équipes de la Banque depuis plus de quarante années. **Cette description-type est, bien évidemment, adaptée au cas particulier de chaque projet.**

2. PREMIÈRE APPROCHE DE LA BEI :

Les projets peuvent être soumis à l'attention de la Banque, officiellement ou informellement, par différents canaux :

- promoteurs potentiels (sociétés privées ou publiques) ;
- banques commerciales désireuses d'intégrer la BEI dans le plan de financement ;
- autorités publiques, institutions financières internationales ou institutions financières nationales de coopération.

Il est souhaitable que les projets soient présentés à la Banque à un stade aussi anticipé que possible, notamment pour ce qui regarde le secteur des infrastructures et pour les projets résultant de partenariats publics-privés.

¹ Voir en annexe la liste des objectifs de financement de la BEI.

Dans tous les cas, la BEI fournit aux promoteurs une réaction rapide, qui s'appuie sur la connaissance qu'a la Banque de chaque contexte économique et financier national. La BEI vérifie à ce stade si le projet envisagé correspond à ses critères de base, notamment en matière d'éligibilité, de taille, de sources de financement additionnel (la BEI ayant un rôle de source complémentaire de financement) ou de secteur économique.

Ce premier examen peut déjà amener la Banque :

- à proposer des améliorations de la définition technico-économique ou environnementale des investissements soumis à financement ;
- à rendre le promoteur attentif au suivi de certaines procédures (passation de marché, respect des normes environnementales, etc.) ;
- à demander des modifications de la demande de financement.

3. LA MISE A L'EXAMEN DES PROJETS :

Dès lors qu'un projet semble répondre aux paramètres de la Banque, et si l'implication financière de la BEI paraît à même de générer une valeur ajoutée ;

- la procédure d'instruction est engagée par la Direction des prêts, sur base d'un dossier constitué par le promoteur (cf. point 4) ;
- le **Comité de direction est informé** des grandes lignes du projet envisagé et des principaux axes sur lesquels va porter l'instruction ;
- une **équipe d'instruction**, groupant des représentants de toutes les Directions concernées, est constituée pour préparer l'instruction proprement dite. Un calendrier est fixé ;
- une **mission sur place** est organisée par la Direction des prêts auprès du promoteur. Selon les cas, un ingénieur et/ou un économiste se joindront au responsable du projet à la Direction des prêts pour discuter, en détail et au contact du promoteur, les paramètres du projet et du soutien potentiel de la Banque.

4. INFORMATIONS DONNÉES PAR LE PROMOTEUR :

La forme et le contenu des documents concernant les projets soumis à la BEI sont de la responsabilité de l'emprunteur, qui peut les préparer avec l'assistance technique, interne ou externe, de son choix.

La diversité des projets rend difficile, en pratique, la standardisation des documents nécessaires à l'instruction. La Banque n'impose, par conséquent, pas de schéma type ou de questionnaires préétablis aux emprunteurs potentiels. **L'énumération ci-après est donc donnée à titre indicatif** car, pendant l'instruction, la BEI va maintenir un contact étroit avec l'entreprise ou l'administration intéressée et évoquer en commun les principaux problèmes susceptibles de se poser, tant durant la réalisation du projet qu'après sa mise en service.

La documentation adressée à la Banque (**qui doit nécessairement être adaptée selon la nature de chaque projet**) couvrira les points suivants :

- Renseignements généraux et juridiques sur l'emprunteur.
- Renseignements financiers.
- Renseignements techniques : conception générale et description technique du projet ; modalités d'étude et d'exécution ; devis estimatif détaillé des investissements et conditions d'exploitation.

- Renseignements relatifs à l'environnement : conception environnementale du projet ; mesures prises pour respecter ou devancer les normes nationales, européennes et internationales applicables ; dans les cas requis : étude environnementale d'impact ainsi que les mesures prises pour assurer la consultation du public ; s'il y a lieu : dispositions envisagées pour un « Plan de gestion environnementale » du projet.
- Renseignements économiques : éléments de calcul de la rentabilité économique du projet, en particulier : marché, politique commerciale et organisation des ventes, effets sur l'emploi, etc.

5. L'INSTRUCTION

De retour de mission, si ses conclusions sont positives, l'équipe de la Banque va procéder à l'instruction détaillée du projet, à la suite de laquelle le Comité de direction examine la proposition de financement et la transmet au Conseil d'administration, pour décision.

Chaque projet est également adressé par la BEI, à l'Etat membre concerné et à la Commission pour avis. Cet avis constitue une condition obligatoire à la signature du contrat de financement. La Commission dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître son avis à la BEI.

Les points suivants constituent les éléments de l'analyse-type de la BEI ; ces éléments sont adaptés en fonction des caractéristiques de chaque projet. Ils sont tous traités dans le rapport soumis au Conseil d'administration pour décision de financement :

5.1. Motifs du financement de la Banque : éligibilité, valeur-ajoutée du financement.

La contribution du projet aux objectifs de l'Union européenne soutenus par la BEI² est vérifiée. L'analyse fait également ressortir en quoi l'intervention de la BEI est porteuse de «**valeur ajoutée**» pour le projet : celle-ci peut apparaître dans les conditions financières proposées dans le rôle actif et «catalytique» de la Banque dans la structuration du plan de financement, ou encore dans l'amélioration de la définition technique du projet.

5.2. Le marché, le secteur :

Cette analyse s'appuie sur les données collectées lors de l'instruction du projet et sur **les études sectorielles** réalisées régulièrement par la Direction des projets. Elle porte sur l'analyse du secteur d'activité et l'établissement d'hypothèses basses et hautes autour des perspectives raisonnables, les qualités du promoteur au regard du projet et la capacité du projet à satisfaire la demande existante.

5.3. Description technique, capacité :

L'analyse de la Banque évaluera la robustesse technique du projet et la capacité du promoteur à mettre en œuvre les choix techniques retenus ; elle portera également sur les risques techniques ainsi que sur les mesures prises pour en atténuer les effets.

5.4. Coût d'investissement :

La BEI analyse le coût total d'investissement, la comparaison entre les principaux coûts du projet considéré et ceux d'autres projets comparables, financés par la Banque, le niveau d'imprévus et de hausse des prix adoptés, ainsi que les incidences de la fiscalité sur le projet et le promoteur.

5.5. Réalisation du projet :

Les analyses de la Banque porteront sur les points suivants :

- Technique : Établissement d'une "description technique" du projet, qui sera **annexée au contrat** et servira de base au futur suivi.

² Voir, en annexe, la liste des objectifs de financement de la Banque.

- Passation de marché : Respect des procédures en vigueur ; pourcentage du coût du projet soumis à concurrence internationale ; acceptabilité par la Banque des procédures envisagées.

5.6. Exploitation du projet :

Gestion ; mesures prises pour faire face aux risques particuliers ; évaluation des coûts d'exploitation ; emploi.

5.7. Impact sur l'environnement :

Situation environnementale avec et sans projet ; le cas échéant, analyse des études de solutions alternatives ; impact du projet sur l'environnement naturel et humain ; définition des mesures adaptées pour prévenir, réduire ou mitiger tous effets négatifs ; compatibilité avec la législation environnementale en vigueur ou en projet ; existence d'un plan de gestion environnementale et capacité du promoteur à le mettre en oeuvre et à le gérer ; examen des aspects environnementaux liés à la durée de vie du projet ; compatibilité du projet avec les objectifs de «développement durable», dont celui de la prévention du changement climatique, souscrits par l'Union européenne.

Pour mener la partie environnementale de son instruction, la Banque s'appuie sur toutes études effectuées par le promoteur ou par des consultants indépendants pour le compte de celui-ci (EIE, EAE, ESI, etc.). La Banque examine les mesures d'atténuation proposées en se réservant le droit de demander de nouvelles études par des consultants externes compétents. **En tout état de cause, la BEI veillera au respect d'une conditionnalité adéquate liée au projet.**

5.8. Prix, tarifs et rentabilité financière du projet :

- Calcul du cash-flow financier prévisionnel en termes réels.
- Le cas échéant, les prévisions et analyses de certains ratios financiers peuvent servir de base à la formulation de conditions appropriées relatives à la politique de tarification.
- Analyse de sensibilité et/ou de risque.

5.9. Intérêt économique du projet :

Justification économique du projet ; évaluation de la valeur ajoutée du projet et de la contribution de la Banque en termes économiques ; calcul du taux de rentabilité économique du projet ; réalisation des estimations sur les coûts-bénéfices externes, tels que la protection de l'environnement, le développement régional, etc. ; analyse de sensibilité.

5.10. Analyse financière et du risque de crédit :

La Direction des prêts procède à une **analyse financière détaillée de l'emprunteur**. L'analyse financière porte également sur **le garant**, si l'opération fait l'objet d'une garantie commerciale. Ce type d'analyses peut, bien entendu, être allégé dans le cas d'emprunteurs ayant des relations régulières avec la BEI.

Lorsqu'il s'agit d'emprunteurs publics promoteurs de projets d'infrastructures (régions ou municipalités, par exemple), la nature de l'analyse financière est bien entendu différente, puisqu'elle se base sur des documents de nature budgétaire.

Le Département des risques de crédit porte un regard indépendant sur la **viabilité financière de l'emprunteur et du garant**, avec lequel elle n'entretient pas de relation d'affaires.

L'instruction des prêts globaux :

Les prêts globaux sont des lignes de crédit que la BEI alloue à des intermédiaires financiers pour le financement de projets de petite et moyenne dimension, qu'il s'agisse de PME ou de petites infrastructures. Ce type de prêts permet à la Banque d'intervenir indirectement pour le financement à long terme de projets qui, compte tenu de leur taille, ne peuvent prétendre à un financement direct de la BEI. Le niveau de cette activité est variable selon les pays. Au total, dans comme à l'extérieur de l'Union européenne, la Banque entretient des relations avec près de 400 banques ou institutions financières, qui sont ou ont été ses partenaires dans la mise en oeuvre de ce type d'instrument.

L'instruction des prêts globaux porte essentiellement sur l'analyse de la banque intermédiaire, sous deux angles essentiels :

- *Solidité financière et capacité d'entrer dans une relation durable avec la BEI;*
- *Capacité de l'intermédiaire à orienter rapidement les fonds de la BEI vers la clientèle visée par le prêt global (PME ou petites infrastructures) : spécialisation, importance de ce portefeuille, méthodes d'évaluation de ce type de projets, méthodes de contrôle et de suivi des emprunteurs et des projets, etc.*

L'équipe d'évaluation va s'attacher à définir des critères précis, dans une discussion avec l'intermédiaire, de façon à optimiser le rôle des ressources à long terme mises à disposition par la BEI.

6. TRANSPARENCE ET INFORMATION DU PUBLIC SUR LES PROJETS

La politique de divulgation de la Banque conduit à la publication, sur son site Internet, de la **liste des projets pour lesquels un financement de la BEI est recherché** depuis le début de l'année 2001. Cette publication intervient à un stade où les discussions avec le promoteur et les travaux d'instruction du projet par les équipes de la Banque permettent d'envisager raisonnablement une implication financière de la BEI. Le consentement du promoteur du projet est recherché ; celui-ci ne peut s'opposer à la publication que s'il existe des motifs justifiés de confidentialité.

En principe, la publication du projet intervient dès avant la décision de financement du Conseil d'administration.

La politique de divulgation de la Banque est exposée dans un chapitre spécifique du site Internet de la BEI (www.bei.org) intitulé «**politique d'information**». Ce chapitre rassemble l'ensemble des documents régissant la relation de la BEI avec le public, diverses publications relatives aux politiques et procédures de l'institution, ainsi que les informations relatives aux projets ayant fait l'objet d'interrogations de la part de la société civile européenne.

7. L'APPROBATION DU PROJET :

L'ensemble de l'analyse d'instruction est synthétisé dans un rapport au Conseil d'administration. Le Comité de direction examine au préalable ce rapport et ses annexes portant sur les aspects techniques et environnementaux, économiques, financiers, juridiques et de risque de crédits.

Une fois que le projet de rapport est approuvé, il est transmis pour décision au Conseil d'administration.

La décision du Conseil d'administration est susceptible d'être prise alors qu'un certain nombre de points du projet restent encore à finaliser (par ex. dans le cas d'un projet de partenariat public-privé). L'approbation par le Conseil d'administration, conditionnée à la finalisation des éventuels points en suspens, va ainsi jouer un rôle déterminant de «catalyseur» et accélérer la mise en place du projet. La décision d'approbation du prêt par le Conseil d'administration ne prendra effet que lors de la signature d'un contrat de financement.

La décision de financement est subordonnée :

- aux avis de l'État membre de l'Union sur le territoire duquel le projet sera réalisé et de la Commission européenne ;
- à la réception d'une demande formelle de prêt de la part du promoteur ;
- à la finalisation contractuelle des points restés éventuellement encore ouverts lors de la décision de financement prise par le Conseil d'administration.

Les projets bénéficiant de subventions ou de concours communautaires :

En vertu de mandats conclus dans le cadre de certaines politiques communautaires de coopération et d'aide au développement de pays tiers, la Banque peut être amenée à prêter des ressources budgétaires de la Communauté ou des États membres (capitaux à risques Méditerranée, Conventions de Lomé et Cotonou avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) ; certaines politiques communautaires peuvent aussi prévoir l'octroi de bonifications d'intérêt financées par le budget communautaire ou des États membres de l'Union (projets environnementaux en Méditerranée, Mécanisme financier de l'Espace économique européen, etc.).

.../...

Les projets visés ci-dessus ne font pas l'objet d'un traitement différencié par la Banque, qui leur applique ses procédures normales, durant tout leur cycle. Outre des compte-rendus réguliers au Conseil et à la Commission, la gestion de ressources budgétaires soumet toutefois la BEI à deux obligations :

- *les projets bénéficiant de ressources budgétaires et situés dans les pays tiers méditerranéens ou les pays ACP sont soumis pour avis, préalablement au Conseil d'administration de la Banque, à un **Comité des États membres**.*
- *tous les projets bénéficiant de fonds budgétaires (y compris d'une garantie du budget communautaire) sont soumis à un contrôle potentiel de la **Cour des comptes de l'Union européenne***

8. LA SIGNATURE DES CONTRATS DE FINANCEMENT :

Cette phase est conduite sous la responsabilité de la Direction juridique, en concertation avec l'ensemble des Directions concernées.

Le contrat de financement reprend tous les éléments cruciaux qui ont fondé la décision de la Banque et qui ont été étudiés durant l'instruction. Il comporte en annexe la description technique, ainsi que, le cas échéant, de certaines conditions technico-économiques ou environnementales devant y figurer. Il est complété, le cas échéant, par le(s) contrat(s) de garantie.

Les projets de contrat sont également soumis au Département risques de crédit, qui doit marquer son accord sur les clauses financières essentielles.

L'approbation a une validité d'un an. Des prorogations de ce délai, dûment justifiées, sont toutefois possibles.

Après signature, le projet donne généralement lieu à un communiqué de presse. Tous les projets bénéficiaires d'un financement de la Banque sont **publiés sur le site Internet** de la BEI (ww.bei.org) et dans la Brochure statistique annexe à la Brochure annuelle de la Banque.

9. LE SUIVI DES PROJETS :

9.1. Versements :

Ils peuvent intervenir immédiatement après la signature, en une ou plusieurs fois, compte tenu des besoins de financement liés au stade d'avancement du projet, sous réserve bien entendu que les conditions de versement prévues au contrat de financement (y compris les conditions de nature tarifaire, technique ou environnementale) soient remplies.

Les procédures de versement sont contrôlées par le Département des risques de crédit et par la Direction des finances.

9.2. Suivi durant la phase de réalisation :

Le projet est suivi durant sa phase de réalisation, d'un point de vue financier, technique et environnemental. La Direction des prêts a la responsabilité du suivi des relations avec ses clients et centralise l'ensemble des données relatives au projet. La Banque établit **un rapport de fin de travaux** lorsque le projet est réalisé. Ce rapport demeure d'usage interne à la BEI.

9.3. Amendements contractuels :

Des amendements contractuels, effectués par la Direction des affaires juridiques, peuvent, le cas échéant, intervenir durant la phase de réalisation du projet (par exemple : modifications de la structure de garantie ou de la structure de l'emprunteur, amendements portant sur la définition économique, technique ou environnementale du projet dans les cas dûment justifiés). En cas de modification substantielle des caractéristiques du projet financé, les amendements sont décidés par le Conseil d'administration.

9.4. Suivi pendant la phase d'exploitation :

Le suivi des projets, des emprunteurs et du service des prêts se poursuit durant la phase d'exploitation et la période de remboursement. L'ensemble des Directions de la Banque est impliqué dans ce suivi, coordonné par la Direction des prêts.

10. LES EVALUATIONS EX POST :

Certains projets, une fois réalisés, sont susceptibles d'être intégrés dans une évaluation «ex-post» menée par le **Département Évaluation des opérations** de la BEI. L'évaluation vise à analyser en toute impartialité des opérations financées par la BEI, dans ou hors de l'Union européenne, ayant atteint leur phase d'exploitation. L'objectif final est de formuler des recommandations permettant :

- d'améliorer les opérations en cours et futures en fonction des expériences passées;
- d'augmenter la transparence, notamment en ce qui concerne la contribution à la réalisation des politiques de l'Union.

Les rapports du Département Évaluation des opérations sont publiés sur le site Internet de la BEI (www.bei.org).

Afin de renforcer sa capacité à intégrer l'expérience acquise au fil des opérations, la BEI a également mis en place un **système d'auto évaluation**. Ainsi, chaque projet réalisé fait l'objet d'un examen ex-post par la Direction des projets afin de comparer les résultats et l'impact réels du projet avec les prévisions prises en compte lors de l'instruction. Les résultats de ces analyses individuelles sont à usage interne de la BEI et ne sont pas rendu publics.

Annexe

PROJETS ADMISSIBLES À UN FINANCEMENT DE LA BANQUE

DANS L'UNION EUROPÉENNE, les projets pouvant prétendre à un concours de la BEI doivent contribuer à un ou plusieurs des objectifs suivants :

- Développement économique équilibré de l'Union et de ses régions les moins favorisées ;
- Enrichissement du capital humain : éducation et santé ;
- Réseaux de technologies de l'information et de la communication ;
- Recherche et développement ;
- Diffusion de l'innovation ;
- Transports, télécommunications et réseaux trans-européens (RTE) ;
- Environnement : protection et amélioration de l'environnement naturel et urbain, projets ayant un effet positif sur l'environnement régional ou global (développement durable et prévention du changement climatique) ;
- Accroissement de la compétitivité et de l'intégration de l'industrie européenne ;
- Développement des petites et moyennes entreprises (les financements en capital-risque destinés à soutenir l'innovation dans les PME et l'esprit d'entreprise sont conclus par le **Fonds européen d'investissement**).
- Sécurité des approvisionnements en énergie et maîtrise de l'énergie.

DANS LES PAYS CANDIDATS À L'ADHÉSION, la BEI soutient le développement des infrastructures de base, la création d'activités nouvelles, la protection de l'environnement et le transfert de l'acquis communautaire.

A L'EXTÉRIEUR DE L'UNION, la Banque participe à la mise en oeuvre des politiques de l'Union en matière d'aide et de coopération au développement grâce à des prêts à long terme sur ses ressources propres ou à des financements subordonnés et à des capitaux à risques sur ressources budgétaires des États membres ou de l'Union. Elle intervient :

- dans les **pays méditerranéens** pour concourir à la réalisation des objectifs du Partenariat euro-méditerranéen en vue de la création d'une union douanière à l'horizon 2010 ;
- dans les **pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), en Afrique du Sud et dans les PTOM** ;
- en **Amérique latine et en Asie** où elle soutient certains types de projets d'intérêt mutuel à l'Union et aux pays concernés ;
- dans les **pays des Balkans**, où elle contribue aux objectifs du Pacte de stabilité en concentrant ses interventions sur la reconstruction des infrastructures de base et le financement de projets ayant une portée régionale.