COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.9.2019
SWD(2019) 334 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

de la

décision nº 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union

{SWD(2019) 333 final}

La présente évaluation, réalisée conformément à la demande du Parlement européen et du Conseil, porte sur la mise en œuvre, sur la période 2014-2018, de la garantie budgétaire de l'UE accordée à la Banque européenne d'investissement (ci-après la «BEI») en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union[1]. Le mandat de prêt extérieur (ci-après le «MPE») de la BEI repose sur la garantie budgétaire de l'UE. Cette évaluation vise également à aider à mettre au point les futures garanties budgétaires de l'UE au-delà de 2020, en particulier dans le contexte de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) proposé par la Commission.[2] Elle examine l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne du MPE par rapport aux attentes initialement exprimées par le Parlement européen et le Conseil dans la décision MPE de 2014.

Pour la période 2014-2020, le plafond global de la garantie budgétaire de l'UE pour les opérations extérieures de la BEI est de 32,3 milliards d'EUR, 64 pays étant éligibles. Fin 2018, la garantie avait permis à la BEI de signer 17,6 milliards d'EUR de prêts et autres opérations de financement dans 38 pays, et 5,8 milliards d'EUR avaient été décaissés. La garantie de l'UE a également indirectement aidé la BEI à financer, dans le cadre de ses facilités en risque propre, des investissements supplémentaires dans de nombreux pays éligibles au titre du MPE.

Sur le plan géographique, la mise en œuvre du MPE à la fin de 2018 diffère selon les régions:

- En ce qui concerne les pays en phase de préadhésion, la BEI avait utilisé, fin 2018, environ 41 % du plafond de la garantie pour cette région. La garantie de l'UE a été indispensable à la BEI pour financer des opérations dans les Balkans occidentaux. Cependant, la BEI a réduit ses activités en Turquie en raison de la situation politique et du ralentissement économique après 2016.
- Dans les pays du voisinage méridional, fin 2018, la BEI avait utilisé environ la moitié du plafond de la garantie. Elle a souvent eu recours à la *garantie globale* (qui couvre non seulement les risques politiques mais aussi les risques opérationnels), même pour des opérations dans le secteur privé (qui, autrement, ne sont couvertes que par une garantie au titre du risque politique). La mise en œuvre des projets d'infrastructures publiques dans cette région a souvent subi des retards.
- Dans les pays du voisinage oriental, la BEI s'est appuyée presque exclusivement sur le MPE pour couvrir ses opérations de financement, sans presque accorder aucun prêt à ses propres risques. La majeure partie du plafond de la garantie pour cette région a été utilisée (78 %) par la BEI, notamment afin de soutenir l'Ukraine dans le contexte de l'annexion illégale, en 2014, de la péninsule de Crimée par la Russie et des actions de déstabilisation menées par cette dernière. Toutefois, la mise en œuvre de nombreuses opérations au titre du MPE n'a pas encore débuté et le taux de décaissement reste très faible (23 % des signatures nettes fin 2018).
- Le niveau le plus avancé de mise en œuvre du MPE a été atteint en Amérique latine et en Afrique du Sud, qui ne représentent toutefois qu'un dixième du plafond de la garantie budgétaire de l'UE. Pour l'Asie et l'Asie centrale, le taux d'utilisation de la garantie de

1 La base juridique est la décision nº 466/2014/UE (la «décision MPE»), modifiée, après un examen à mi-parcours, par la décision (UE) 2018/412. La garantie est fournie dans le cadre d'un accord de garantie conclu entre la Commission et la BEI, dont la plus récente version date du 3 octobre 2018.

2 COM(2018) 460 final.

l'UE est élevé, mais en termes de décaissements, le niveau de mise en œuvre est assez faible.

L'**efficience** de la garantie de l'UE est conforme aux attentes des législateurs. C'est également le cas en ce qui concerne la **valeur ajoutée** européenne de la garantie, c'est-à-dire le fait que la garantie octroyée par l'UE apporte une valeur ajoutée par rapport à un scénario dans lequel les États membres agissent seul (sans garantie de l'UE). La garantie de l'UE permet à la BEI d'accorder à des bénéficiaires des financements représentant environ 11 fois plus que les montants provisionnés sur le budget de l'UE pour garantir ces opérations, et de mobiliser deux fois plus d'investissements totaux[3].

Grâce à la garantie de l'UE, les bénéficiaires obtiennent des financements de la BEI à moindre coût et pour une durée plus longue. Cela favorise les investissements du secteur public, mais pose le problème de la création éventuelle de distorsions du marché, les banques et les entreprises financées par d'autres établissements à des conditions moins favorables se trouvant désavantagées.

Le taux de décaissement du MPE, qui fin 2018 atteignait 33 % des volumes nets signés, suggère une **efficacité** globale légèrement moindre par rapport au mandat 2007-2013. Il semble que cela soit principalement dû à des raisons externes, notamment aux évènements en Turquie, en Ukraine et dans la région du Sud de la Méditerranée. L'examen interne des structures d'incitation de la BEI qui est en cours a également montré que des améliorations seraient possibles.

Les financements relatifs au climat signés sur la période 2014-2018 ont dépassé l'objectif du MPE, fixé à 25 %.

Le MPE joue un rôle **pertinent** de soutien aux objectifs de politique extérieure de l'UE. Toutefois, la majeure partie de la garantie du MPE sert actuellement à soutenir des opérations dans des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, la BEI n'ayant financé que quelques opérations dans les pays les moins développés. En termes de pertinence du MPE par rapport à la politique européenne de coopération au développement, cela peut être vu comme un point faible, auquel il faudra remédier lors de la conception des futures garanties de l'UE, tout en tenant compte des limites en termes de soutenabilité de la dette.

La **cohérence** et l'alignement des opérations du MPE sur la politique de l'UE et les interventions des États membres pourraient être améliorés, notamment en renforçant le pilotage stratégique par l'UE et en intensifiant le partage d'informations entre la BEI et les services de la Commission tout au long du cycle du projet. Les résultats et les incidences réels de l'intervention de l'UE demeurent en grande partie inconnus, en raison du cadre de mesure des résultats utilisé par la BEI, qui repose fortement sur des estimations initiales, et du long délai avant que les données sur les résultats obtenus ne soient disponibles.

Les principales recommandations pour améliorer la mise en œuvre et/ou la conception du MPE sont les suivantes:

- réfléchir aux moyens de faire en sorte que les résultats réellement obtenus soient plus rapidement communiqués et évalués, et que les incidences réelles soient analysées de manière plus approfondie;

[3] Le taux de provisionnement est fixé à 9 % du montant des encours couverts par la garantie. Les financements de la BEI couvrent généralement jusqu'à 50 % des coûts d'investissement totaux des projets.

- faire en sorte que la BEI partage davantage d'informations avec la Commission sur l'application effective des clauses contractuelles lui permettant de suspendre les versements lorsque les projets ne respectent pas les normes environnementales, sociales, fiscales ou relatives aux droits de l'homme ou à la transparence;
- faire en sorte que la BEI, les services de la Commission et le SEAE collaborent davantage pour définir, en fonction du pays bénéficiaire, la taille optimale des opérations d'investissement envisagées (également pour garantir la soutenabilité de la dette), et aident les pays bénéficiaires à utiliser plus rapidement les financements approuvés au titre du MPE;
- accorder une attention constante à la réduction des risques de distorsion du marché dans le cadre du financement des entreprises du secteur privé. En particulier, envisager d'encadrer l'utilisation de la garantie globale de l'UE par des contraintes plus strictes, par exemple en limitant son champ d'application aux seuls investissements du secteur public et/ou en exigeant une rémunération appropriée de la garantie de l'UE; garantir la mise en œuvre effective des *Enhanced Blended Concessional Finance Principles for DFI Private Sector Operations* (principes renforcés de financement privilégié mixte pour les opérations des institutions de financement du développement menées dans le secteur privé) récemment adoptés;
- mieux aligner les opérations du MPE sur les politiques de l'UE au moyen d'un pilotage stratégique renforcé de la part de l'UE et d'une coordination plus étroite entre la BEI, la Commission et le SEAE. Cette dernière passe notamment par une coordination à un stade précoce, des informations plus complètes à fournir par la BEI dans le cadre des «consultations prévues par l'article 19» avant l'approbation des opérations de financement, et un suivi conjoint de la mise en œuvre des projets;
- adapter la couverture géographique des éventuels volets d'investissement extérieur de l'UE après 2020 et la répartition de la garantie de l'UE entre les différentes régions, en fonction des priorités de politique extérieure de l'UE pour l'après-2020 et des besoins des pays partenaires;
- rechercher des synergies plus fortes entre les atouts de la BEI en termes de faibles coûts d'emprunt et les atouts des autres établissements financiers en termes de présence sur le terrain, d'expertise sectorielle et d'impact sur le développement.

Les atouts et les faiblesses du MPE actuel sont pertinents pour le débat plus vaste concernant l'architecture financière européenne pour le développement après 2020. Le financement en grand volume et à faible coût d'investissements publics dans les infrastructures pourrait continuer à être soutenu par une garantie budgétaire de l'UE dédiée à ce type particulier d'opérations, mais en renforçant le pilotage stratégique assuré par les institutions de l'UE. En ce qui concerne le financement du secteur privé, la préférence accrue accordée aux co-investissements privés pourrait nécessiter une garantie conçue de façon différente, moins axée sur les volumes et assortie de tarifs plus proches des prix du marché.