

Garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement (BEI) en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union (2014-2020)

2013/0152(COD) - 12/03/2020 - Document de suivi

Le présent rapport résume l'évaluation de la Commission concernant la mise en œuvre, en 2014-2018, de la garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement (BEI) en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union.

Objectif principal de l'évaluation

L'évaluation vise tout particulièrement à aider à mettre au point les futures garanties budgétaires de l'UE dans le contexte de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI) proposé par la Commission en juin 2018.

À partir de 2021, il est envisagé de remplacer le mandat de prêt extérieur (MPE) par un instrument de portée plus large, le Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+), qui mettra des garanties budgétaires de l'UE à la disposition de la BEI et d'autres institutions financières internationales (IFI) ou institutions de financement du développement (IFD) dans le cadre d'une «architecture financière ouverte».

L'évaluation examine l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée de l'UE de la garantie budgétaire qui sous-tend l'actuel mandat de prêt à l'extérieur.

Principales conclusions

Le rapport souligne qu'une des principales limites de l'évaluation de la Commission est liée au fait que la mise en œuvre des opérations d'investissement dans le cadre du MPE prend plusieurs années, notamment pour les projets d'infrastructure.

Conformément à la décision MPE, 64 pays situés en dehors de l'Union sont actuellement éligibles à des opérations de financement de la BEI au titre de la garantie budgétaire de l'UE. La BEI a conclu des accords-cadres avec 57 de ces pays - et peut donc actuellement y réaliser des opérations de financement. Au cours de la période couverte par l'évaluation, la BEI a signé des opérations de financement dans 38 pays au titre du MPE et dans six autres pays au titre de ses mécanismes sur risques propres.

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. À la fin de 2018, les signatures nettes cumulées des opérations de financement de la BEI au titre du MPE 2014-2020 s'élevaient à 17,6 milliards d'EUR, soit environ 54 % du plafond global de la garantie tel que révisé lors de l'examen à mi-parcours. Au cours de la période 2014-2018, 189 opérations ont été financées au titre du MPE, pour un montant moyen d'environ 90 millions d'EUR.

L'utilisation relativement limitée par la BEI des plafonds de garantie du MPE pour la période 2014-2020 peut être en partie imputée à l'évolution de la situation en Turquie depuis 2016 et à la guerre dans l'est de l'Ukraine depuis 2014. En outre, les plafonds de garantie alloués par l'actuelle décision MPE au voisinage de l'UE (oriental et méridional) sont au total supérieurs de 6 milliards d'euros aux plafonds du mandat précédent, tandis que la capacité d'absorption a été réduite par la guerre en Syrie et l'instabilité politique dans plusieurs autres pays. Ensemble, ces facteurs externes expliquent en grande partie pourquoi la BEI a utilisé les plafonds de garantie disponibles à la fin de l'année 2008 dans une moindre mesure qu'au même stade du mandat extérieur précédent.

Efficacité

Fin 2018, la BEI avait décaissé 5,8 milliards d'EUR au titre du MPE 2014-2020, ce qui représente 33 % des signatures nettes, tandis que fin 2011, elle avait décaissé 8,5 milliards d'EUR, soit 44 % des montants nets signés dans le cadre de son mandat extérieur pour la période 2007-2013.

Le rythme plus lent des décaissements par rapport au mandat précédent semble s'expliquer principalement par des facteurs externes, tels que la faiblesse des cadres réglementaires, la fragmentation de la législation, l'instabilité des gouvernements, la faible capacité institutionnelle et la lenteur et l'inefficacité des procédures dans les pays bénéficiaires.

La majorité des opérations au titre du MPE consistent en des prêts au secteur public pour le développement des infrastructures. À la fin de l'année 2018, ces prêts représentaient près de 11 milliards d'euros d'opérations signées. Les opérations finançant le développement du secteur privé mais bénéficiant de la garantie globale représentaient environ un quart des signatures au titre du MPE en 2014-2018. Enfin, les opérations bénéficiant de la garantie du risque politique ont représenté environ un dixième des volumes signés au titre du MPE.

Efficience et valeur ajoutée

L'efficacité et la valeur ajoutée de la garantie de l'UE correspondent aux attentes des législateurs. Par rapport aux montants budgétaires mis en réserve dans le fonds de garantie, la BEI fournit à tout moment environ 11 fois plus de financements aux bénéficiaires et mobilise plus de 20 fois plus d'investissements totaux. À ce jour, aucun appel à la garantie budgétaire de l'UE n'a été fait pour les opérations menées dans le cadre du MPE 2014-2020.

Le MPE joue un rôle important dans le soutien des objectifs de la politique extérieure de l'UE. Toutefois, la majeure partie de la garantie MPE est actuellement allouée au soutien d'opérations dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, et seules quelques opérations ont été financées par la BEI dans les pays les moins avancés. Cela peut être perçu comme une lacune dans la pertinence du MPE par rapport à la politique de coopération au développement de l'UE, à laquelle il faudra remédier lors de la conception des futures garanties de l'UE, tout en tenant compte des limites en termes de viabilité de la dette.

Cohérence

La cohérence et l'alignement des opérations au titre du MPE sur la politique de l'UE et les interventions des États membres pourraient être améliorés, notamment en assurant un meilleur pilotage de la politique de l'UE et un plus grand partage des informations entre la BEI et les services de la Commission tout au long du cycle du projet. Le rapport note que le partage d'informations entre la BEI et la Commission sur l'application de ces clauses pourrait également être amélioré.

Conclusions

Afin de maximiser l'additionnalité des garanties budgétaires de l'UE dans le cadre du règlement IVCDI pour l'après-2020, plusieurs enseignements peuvent être tirés du MPE 2014-2020:

- aux fins de la conception des politiques, il serait utile d'opérer une distinction plus nette entre l'incidence souhaitée de la garantie de l'Union sur l'avantage financier transféré aux bénéficiaires i) du secteur public et ii) du secteur privé. S'il peut y avoir des raisons politiques de minimiser les coûts des opérations de financement avec certains types de contreparties du secteur public, ce n'est pas nécessairement le cas pour le financement du secteur privé ;
- une attention constante à la réduction des risques de distorsion du marché est justifiée et une politique plus explicite pourrait être formulée pour l'utilisation de mesures d'atténuation clés, telles que la modulation à la hausse des taux d'intérêt afin de refléter les conditions du marché local dans le financement du secteur privé;
- la justification de l'utilisation de garanties globales dans le financement du développement du secteur privé mérite un examen attentif ;
- l'octroi de financements en monnaie locale pourrait être davantage encouragé.

Recommandations

L'évaluation a identifié les recommandations clés suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la MEL, qui sont également pertinentes pour la conception des garanties budgétaires de l'UE après 2020 :

- étudier les possibilités de rendre compte et d'évaluer les résultats réels obtenus en temps utile, et analyser davantage les impacts réels ;
- 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 et aident les pays bénéficiaires à utiliser plus rapidement les financements approuvés au titre du MPE
- renforcer l'alignement des opérations du MPE sur les politiques de l'UE grâce à une meilleure orientation des politiques de l'UE et à une coordination plus étroite entre la BEI, la Commission et le SEAE ;
- 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.