



Bruxelles, le 12.3.2020
COM(2020) 96 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'évaluation de l'application de la décision n° 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

1. INTRODUCTION

Le présent rapport propose une synthèse de l'évaluation réalisée par la Commission de 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. La version intégrale de l'évaluation a été publiée dans un document de travail des services de la Commission en septembre 2019¹.

La garantie budgétaire de l'UE, telle qu'encadrée par des décisions successives du Parlement européen et du Conseil, est généralement connue sous le nom de mandat de prêt extérieur (ci-après «MPE») de la BEI². L'évaluation de la Commission est de nature ex-post et couvre la période allant de mi-2014 à fin 2018, la dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles. Comme l'ont demandé le Parlement européen et le Conseil, l'évaluation vise à alimenter une éventuelle nouvelle décision sur la couverture des opérations de financement de la BEI par la garantie de l'Union après 2020³.

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 (IVDCI) proposé par la Commission en juin 2018. Les trilogues sur la proposition législative ont récemment commencé⁴. L'évaluation représente l'une des contributions de la Commission aux travaux du groupe de sages de haut niveau sur l'architecture financière européenne pour le développement⁵.

À partir de 2021, le mandat de prêt extérieur devrait être remplacé 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».⁶

L'évaluation a examiné l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne de la garantie budgétaire sur laquelle repose l'actuel MPE par rapport aux attentes initialement exprimées par le Parlement européen et le Conseil dans la décision MPE.

Les mandats de prêt extérieur à la Banque européenne d'investissement sont une composante de la politique extérieure depuis 1977, d'abord de la Communauté économique européenne,

¹ SWD(2019) 333 final.

² La base juridique est la décision n° 466/2014/UE (ci-après la «décision MPE»), telle que modifiée par la décision (UE) 2018/412 à la suite d'un examen à mi-parcours. 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.

³ Article 20 de la décision MPE.

⁴ COM(2018) 460 final.

⁵ *The future of the European financial architecture for development: An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development*, octobre 2019, https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf.

⁶ Voir également la communication de la Commission intitulée «Vers une architecture financière plus efficiente pour les investissements hors de l'Union européenne», COM(2018) 644 final.

puis de l'Union européenne. La première raison d'être de la garantie budgétaire de l'UE est qu'elle renforce la capacité de prise de risques de la BEI en limitant considérablement son exposition aux risques, à un niveau compatible avec les règles établies par ses organes de gestion. En d'autres termes, la garantie de l'UE permet à la BEI de réaliser des opérations d'investissement dans des environnements plus risqués hors de l'Union sur la base du niveau actuel de ses capitaux et de réserves, tout en conservant sa notation de crédit AAA.

La garantie de l'UE est généralement accordée à la BEI pour une période coïncidant avec le cadre financier pluriannuel de l'UE. La durée de 7 ans du mandat de prêt extérieur a permis à la BEI de développer les capacités humaines et matérielles nécessaires à la réalisation d'opérations d'investissement hors de l'UE, qui prennent généralement plus d'un an à préparer. En contrepartie de la prévisibilité et de l'effet d'atténuation des risques conférés par la garantie de l'UE, les opérations de financement réalisées dans le cadre du MPE sont censées répondre aux objectifs et remplir les conditions établies par le Parlement européen et le Conseil.

La portée de la garantie de l'UE sur laquelle repose le MPE varie selon la nature de l'opération de financement: les opérations de financement de la BEI conclues avec des partenaires publics (typiquement pour le développement d'infrastructures) bénéficient d'une garantie globale, qui couvre les risques à la fois opérationnels et politiques. Les prêts de la BEI aux banques ou aux entreprises bénéficiant d'un financement et d'une garantie et de l'État au titre du mandat privé de l'initiative «Résilience économique», créée à la suite de l'examen à mi-parcours du MPE en 2018, sont également couverts par la garantie globale. La garantie globale permet à la BEI de ne pas appliquer la prime de risque qu'elle devrait autrement inclure dans son taux d'intérêt⁷. Ainsi, les pays partenaires ou leurs institutions et entreprises ont pu emprunter auprès de la BEI à un coût nettement plus bas.

Par contre, les opérations de la BEI menées dans le secteur privé sans garantie d'État ne bénéficient d'une garantie de l'UE au titre du risque politique, qui couvre certaines situations définies plus en détail dans l'accord de garantie conclu avec la BEI: défauts de paiement dus au non-transfert de devises, expropriation, conflits armés ou troubles civils, ou déni de justice en cas de rupture du contrat. La garantie au titre du risque politique accordée par l'UE ne se traduit pas par une baisse du taux d'intérêt appliqué par la BEI. Cependant, la tarification des prêts de la BEI demeure attractive pour les clients en raison des faibles coûts d'emprunt de la BEI auprès des marchés financiers.

La garantie de l'Union couvre les premiers 65 % de l'encours des expositions de la BEI dans le cadre des opérations de financement du MPE au niveau du portefeuille. Cela signifie que si un emprunteur fait défaut sur un prêt de la BEI et que la BEI appelle la garantie de l'Union pour compenser le manque à rembourser, l'UE doit honorer pleinement l'appel de garantie

⁷ Par dérogation aux règles susmentionnées, les projets du secteur privé relevant du mandat privé de l'initiative «Résilience économique», créée à la suite de l'examen à mi-parcours du MPE en 2018, bénéficient de la garantie globale de l'Union. Toutefois, la prime de risque n'est pas supprimée, mais transférée par la BEI à l'UE compte tenu du risque pris par l'UE.

tant que le plafond de 65 % du portefeuille garanti n'est pas atteint. La BEI n'acquiesce pas de frais auprès de l'UE pour la garantie budgétaire, ni ne reçoit pas de rémunération directe de l'UE pour la mise en œuvre du mandat. Les frais administratifs supportés par la BEI dans le cadre du MPE sont couverts par la majoration incluse dans le taux d'intérêt qu'elle pratique, conformément à sa politique standard de tarification des prêts.

Le MPE est l'un des instruments utilisés par l'UE pour mettre en œuvre ses priorités de politique extérieure. La décision MPE fait référence à «l'intérêt général de l'Union» et aux principes guidant l'action extérieure de l'Union tels qu'ils sont définis dans le traité. Elle indique également que «[d]ans les pays en développement [...], les opérations de financement de la BEI contribuent [...] à la réalisation des objectifs de la politique de l'Union en matière de coopération au développement, en particulier à la réduction de la pauvreté grâce à une croissance inclusive et un développement économique, environnemental et social durable.» L'actuelle décision MPE définit plusieurs objectifs que doit soutenir la garantie budgétaire de l'UE, à savoir le développement du secteur privé local et le développement des infrastructures sociales et économiques, qui peuvent tous deux aller de pair avec la promotion des objectifs d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci, d'intégration régionale ou de résilience économique à long terme.

2. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

L'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. On dispose donc, à ce jour, de peu d'informations sur les résultats et les incidences réels des opérations financées. À l'heure actuelle, le cadre de mesure des résultats utilisé par la BEI repose fortement sur des estimations initiales, et les données sur les résultats obtenus ne sont disponibles que longtemps après. L'évaluation de la Commission a donc utilisé principalement les données actuellement disponibles sur les montants de financement signés et décaissés, les conclusions d'une étude externe réalisée à la mi-2018⁸ et les observations formulées par différentes parties prenantes.

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 propres⁹. Le MPE permet à la BEI de mener des

⁸ Ecorys et CEPS, 2018, *Final Report for the Evaluation of the application of the 2014-2020 External Lending Mandate*, publié en même temps que l'évaluation de la Commission.

⁹ La BEI compte actuellement quatre mécanismes sur risques propres dans les régions couvertes par le MPE, à savoir le mécanisme de préadhésion, le mécanisme de financement pour le voisinage, le mécanisme pour l'action en faveur du climat et l'environnement et le mécanisme pour les projets stratégiques. Ces deux

opérations de financement dans des pays présentant un risque plus élevé que ses mécanismes sur risques propres ne lui permettraient de supporter¹⁰.

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. Fin 2018, le total des signatures nettes pour les opérations de financement de la BEI au titre du MPE pour la période 2014-2020 s'élevait à 17,6 milliards d'EUR, ce qui représente environ 54 % du plafond global de la garantie tel qu'il a été révisé lors de l'examen à mi-parcours. À titre de comparaison (bien qu'il ne s'agisse que d'une approximation compte tenu des conditions de marché et du contexte géopolitique et réglementaire différents), fin 2011, c'est-à-dire au même stade du précédent mandat extérieur, le taux d'utilisation était de 66 %. Au cours de la période 2014-2018, 189 opérations, d'un montant moyen de 90 millions d'EUR environ, ont été financées au titre du MPE.

L'utilisation relativement limitée par la BEI des plafonds de garantie du MPE pour la période 2014-2020 peut être en partie imputée aux événements en Turquie depuis 2016 et à la guerre dans l'est de l'Ukraine depuis 2014¹¹. En outre, les plafonds de garantie alloués par l'actuelle décision MPE au voisinage de l'Union (oriental et méridional) sont au total supérieurs de 6 milliards d'EUR aux plafonds du précédent mandat, tandis que la capacité d'absorption a diminué en raison de la guerre en Syrie et de l'instabilité politique dans plusieurs autres pays. Considérés dans leur ensemble, ces facteurs externes expliquent en grande partie pourquoi, fin 2018, la BEI avait utilisé les plafonds de garantie dans une moindre mesure qu'au même stade du précédent mandat extérieur.

Une autre indication quantitative pertinente de l'**efficacité** de la garantie de l'Union peut être obtenue à partir de l'analyse des taux de décaissement dans le cadre du MPE, c'est-à-dire le ratio entre les financements réellement versés par la BEI et les montants signés dans les contrats de financement de la BEI avec ses partenaires (après déduction des montants annulés). Tout comme l'analyse des taux d'utilisation de la garantie, l'analyse des taux de décaissement doit tenir compte des conditions de marché et du contexte géopolitique et réglementaire différents selon la période.

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.

derniers mécanismes couvrent également les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et les pays et territoires d'outre-mer des États membres de l'Union.

¹⁰ La décision déléguée (UE) 2018/1102 de la Commission du 6 juin 2018 a ajouté l'Iran à la liste des pays éligibles au MPE, mais aucun accord-cadre n'est en place à ce stade.

¹¹ La BEI a suspendu la signature de nouvelles opérations de financement en Russie à la demande du Conseil européen le 16 juillet 2014 compte tenu de l'annexion illégale de la Crimée et du conflit militaire dans l'est de l'Ukraine.

Le rythme plus lent des décaissements dans le cadre du MPE 2014-2020 par rapport au précédent mandat semble être essentiellement dû à des facteurs externes tels que des cadres réglementaires défailants, une législation fragmentée, une instabilité des gouvernements, de faibles capacités institutionnelles, une rotation du personnel et des procédures lentes et inefficaces dans les pays bénéficiaires. Les prêts souverains et municipaux sont particulièrement vulnérables à ces facteurs, étant donné qu'un certain nombre de conditions doivent être remplies avant le décaissement des prêts en faveur des infrastructures, par ex. en termes de préparation technique et de passation de marchés. En outre, dans de nombreux pays, les emprunts d'État auprès de la BEI doivent faire l'objet d'une ratification parlementaire, qui allonge le délai de mise en œuvre du projet¹².

Concernant les facteurs inhérents à la conception du MPE ou à la mise en œuvre par la BEI, des volumes élevés de signatures sont plus faciles à communiquer et attirent généralement plus l'attention que les décaissements. Une discussion est également en cours au sein des organes de gestion de la BEI au sujet du caractère approprié du système d'incitation au sein de la BEI, notamment en ce qui concerne la rémunération du personnel et l'accent relatif mis sur les volumes d'engagements par opposition aux décaissements et aux aspects qualitatifs.

La majeure partie des opérations au titre du MPE consiste en des prêts au secteur public pour le développement d'infrastructures. Fin 2018, ces derniers représentaient près de 11 milliards d'EUR 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 sur la période 2014-2018. Enfin, les opérations menées dans le cadre de la garantie au titre du risque politique représentaient environ un dixième des volumes signés au titre du MPE. Il s'agit d'opérations de financement en faveur de banques commerciales ou d'entreprises, dont le rythme de décaissement est relativement rapide.

Grâce à la garantie de l'Union, les bénéficiaires obtiennent des financements de la BEI à moindre coût et pour une durée plus longue. Cela favorise grandement les investissements du secteur public, mais pose le problème de la création d'un désavantage pour les banques et les entreprises financées par d'autres moyens à des conditions moins favorables. La décision MPE stipule que les opérations de financement au titre du MPE doivent apporter «une valeur ajoutée, sur la base de l'évaluation menée par la BEI», mais n'établit pas clairement comme exigence d'assurer leur *additionnalité* en évitant de se substituer au soutien et aux investissements potentiels émanant d'autres acteurs publics ou privés. Cette dernière exigence

¹² Dans certains pays du voisinage, la capacité de mise en œuvre s'est quelque peu dégradée sur la période 2014-2018 par rapport au précédent mandat. En outre, des montants élevés de financement de la BEI en faveur de l'Ukraine ont été signés au cours d'une période relativement courte en 2014-2016. De plus, les plus faibles taux de décaissement en Amérique latine dans le cadre du MPE 2014-2020 peuvent s'expliquer par la réorientation récente des investissements publics dans les infrastructures en faveur de l'action pour le climat, le rythme de décaissement pour ces investissements ayant tendance à être plus lent que pour les prêts destinés au développement du secteur privé.

s'appliquera aux opérations de financement de la BEI couvertes par la garantie budgétaire de l'UE après 2020¹³.

L'actualisation des lignes directrices opérationnelles techniques régionales du MPE publiée par la Commission en avril 2019 indique qu'«afin d'éviter le plus possible le risque de distorsion du marché qui pourrait être causée par l'intervention de la BEI couverte par la garantie budgétaire de l'UE, la valeur ajoutée de l'intervention de la BEI devrait faire l'objet d'une attention toute particulière de la part de la BEI. Il convient de tenir particulièrement compte de cet aspect lors de l'étude d'opérations potentielles dans des secteurs ou des pays où il existe une forte concurrence et/ou des conditions de marché ou proches du marché.»¹⁴ Le risque de distorsion du marché pourrait être supprimé notamment en recourant davantage à l'option de modulation à la hausse des taux d'intérêt de la BEI lorsque cela s'avère nécessaire compte tenu des conditions de marché.

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'Union a été indispensable à la BEI pour financer des opérations dans les Balkans occidentaux. Cependant, la BEI a réduit ses activités en Turquie 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*, même pour des opérations dans le secteur privé (couvertes par une garantie d'État), qui autrement ne seraient 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 l'UE est élevé, mais en termes de décaissements, le niveau de mise en œuvre est assez faible.

¹³ Article 209, paragraphe 2, point b), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

¹⁴ C(2019) 2747 final, pp. 14, 24, 35 et 38.

Le MPE dépasse les objectifs fixés par le législateur européen concernant le soutien à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier. Les financements relatifs au climat signés au titre du MPE sur la période 2014-2018 représentent 34 % du volume total des financements signés, dépassant ainsi l'objectif de 25 %.

L'**efficience** et la **valeur ajoutée** de la garantie de l'UE sont conformes aux attentes des législateurs. Les financements accordés par la BEI à des bénéficiaires représentent à tout moment environ 11 fois les montants provisionnés dans le fonds de garantie et mobilisent au total plus de 20 fois plus d'investissements¹⁵. À ce jour, les opérations au titre du MPE 2014-2020 n'ont donné lieu à aucun appel de la garantie budgétaire de l'UE. Comme l'indique la Commission dans ses rapports annuels, la BEI a appelé la garantie de l'Union pour certaines opérations en Syrie depuis 2012 et pour une opération en Tunisie (l'aéroport d'Enfidha). Toutes ces opérations relèvent de précédents mandats extérieurs, et des initiatives sont en cours pour recouvrer les montants dus. Les montants tirés du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures au cours des précédentes décennies ont été recouverts.

Le MPE incite la BEI à financer des volumes relativement conséquents de prêts sur ses ressources propres, jusqu'à sa limite de cofinancement de 50 % par projet, étant donné que la garantie de l'UE sur laquelle repose le MPE ne couvre que la BEI et pas d'autres co-investisseurs. Un autre modèle d'intervention de l'Union a été introduit en 2017 dans le cadre de la garantie du Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie de l'UE prenant la forme d'une tranche «première perte» ou «deuxième perte» qui protège non seulement l'institution financière chargée de la mise en œuvre, mais également (ou principalement) d'autres co-investisseurs. Le modèle du FEDD nécessite un taux de provisionnement bien plus élevé (actuellement 50 %) en raison du plus grand risque financier attendu pour l'intervention de l'Union (qui vise aussi clairement les PMA), mais il peut être plus adapté au financement d'opérations dans lesquelles attirer des investisseurs privés est un objectif important, également lié au principe de rémunération au titre de la garantie FEDD.

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. Cela peut être vu comme un manque de pertinence du MPE par rapport à la politique européenne de coopération au développement, 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. La Commission donne son avis sur

¹⁵ 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.

les opérations envisagées par la BEI dans le cadre d'une procédure définie à l'article 19 des statuts de la BEI. Un avis positif de la Commission signifie que l'opération envisagée peut être incluse dans le MPE et couverte par la garantie de l'Union. Cependant, cette consultation est menée à un stade relativement précoce, et le niveau des informations partagées durant la procédure prévue à l'article 19 est souvent insuffisant.

Au fil des années de dialogue, des arrangements non contraignants ont été mis en place entre la BEI et les services de la Commission afin d'améliorer, entre autres, la coordination en amont sur les opérations de financement potentielles identifiées par la BEI. En novembre 2018, la BEI et la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) de la Commission ont signé une note conjointe exprimant leur engagement mutuel à améliorer l'échange d'informations sur des opérations potentielles de la BEI au titre du MPE. En outre, la Commission et le SEAE font de plus en plus de retours rapides sur les aperçus indicatifs des nouvelles opérations potentielles que la BEI soumet à la Commission chaque trimestre.

Les plaintes de parties prenantes concernant des opérations au titre du MPE représentent 45 % de l'ensemble des plaintes enregistrées dans le cadre du mécanisme de traitement des plaintes de la BEI sur la période 2014-2018. Cela montre que les opérations menées dans les pays éligibles au titre du MPE représentent un risque élevé pour la réputation de la BEI par rapport à la part inférieure à 10 % qu'elles représentent dans le total des opérations de la BEI, bien que la BEI considère que beaucoup de ces plaintes sont infondées. L'une des principales suggestions systémiques découlant des critiques de la société civile concernant les différentes opérations réalisées au titre du MPE est d'élargir et de renforcer les clauses, dans les contrats de financement de la BEI, qui permettent de suspendre les versements en cas de violation des droits de l'homme et des normes environnementales et sociales durant la phase de mise en œuvre. Le partage d'informations entre la BEI et la Commission sur l'application de ces clauses pourrait également être amélioré.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

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 est 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 partenaires publics, ce n'est pas nécessairement le cas pour les financements au secteur privé;
- une attention constante doit être portée à la réduction des risques de distorsion du marché, et une politique plus explicite pourrait être définie concernant l'utilisation de mesures d'atténuation clés, telles que la modulation à la hausse des taux d'intérêt afin

de tenir compte des conditions de marché locales dans les financements au secteur privé;

- les raisons d'utiliser les garanties globales dans les financements au développement du secteur privé doivent être examinées avec soin;
- les financements en monnaie locale pourraient être davantage encouragés.

Plus généralement, l'évaluation a débouché sur les principales recommandations suivantes en vue d'améliorer la mise en œuvre du MPE, qui sont également pertinentes pour la conception des garanties budgétaires de l'UE post-2020 dans le cadre du règlement IVCDI:

- 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;
- 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 accordés directement par la BEI (ou d'autres IFI concernées) et assortie de tarifs plus proches des prix du marché.