

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.4.2010
COM(2010)173 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
SUR L'EXAMEN À MI-PAROURS DU MANDAT EXTÉRIEUR DE LA BEI**

{SEC(2010) 442}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Pertinence et résultats des opérations de la BEI par région.....	3
2.1.	Pays en phase de préadhésion.....	4
2.2.	Pays voisins.....	5
2.2.1.	Pays voisins méditerranéens.....	5
2.2.2.	Russie et pays voisins de l'Est.....	6
2.3.	Asie et Amérique latine (ALA).....	7
2.4.	Afrique du Sud.....	8
3.	Valeur ajoutée des opérations de la BEI et de la garantie de l'UE.....	8
3.1.	Valeur ajoutée financière.....	8
3.2.	Valeur ajoutée autre que financière.....	10
4.	Coopération avec la Commission et les IFI/IFBE.....	10
4.1.	Coopération avec la Commission.....	10
4.2.	Coopération avec les IFI/IFBE.....	11
5.	Conclusion.....	12

1. INTRODUCTION

La Banque européenne d'investissement (BEI) exerce environ 10 % de ses activités à l'extérieur de l'Union européenne. En 2009, le montant des projets signés en dehors de l'Union s'est élevé à 8,8 milliards d'EUR, sur une enveloppe globale de 79,1 milliards d'EUR.

La plupart des opérations de financement extérieures de la BEI bénéficient de la garantie budgétaire de l'Union européenne couvrant les risques de nature souveraine ou politique. L'Union accorde sa garantie à la BEI au moyen d'un mandat (dit «mandat extérieur»), qui prend la forme d'une décision du Parlement et du Conseil. Tout dernièrement, la garantie de l'Union a été renouvelée par la décision n° 633/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009¹ («la décision»). Le mandat extérieur pour 2007-2013 couvre actuellement 64 pays et/ou territoires: les pays en phase de préadhésion, les pays voisins, les pays d'Asie et d'Amérique latine ainsi que la République d'Afrique du Sud.

En revanche, l'activité de la BEI dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est régie par un accord de partenariat entre ces pays et l'Union européenne («l'accord de Cotonou»), financé par le Fonds européen de développement (FED)².

En sus des prêts qu'elle accorde au titre du mandat extérieur ou de l'accord de Cotonou, la BEI peut aussi, sur la base de l'article 16 de ses statuts, consentir un prêt à ses propres risques en faveur d'opérations comportant peu de risques (investment-grade operations) dans les pays tiers.

Conformément à l'article 9 de la décision, la Commission est tenue de présenter un rapport de mi-parcours sur l'application de la décision, accompagné d'une proposition de modification fondée, *notamment*, sur une évaluation externe. La présente communication («le rapport») et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne («le document de travail») – ci-après conjointement dénommés «l'évaluation» – reposent sur une évaluation externe supervisée et gérée par un comité des sages, sur une évaluation réalisée par un consultant extérieur (COWI) et sur des évaluations spécifiques réalisées par le service d'évaluation de la BEI. L'évaluation présente et analyse l'activité de financement de la BEI au titre du mandat actuel, jusqu'à la fin de 2009. Le document de travail présente également en détail l'activité de financement extérieure de la BEI pour l'année 2009. L'ensemble constitue donc le rapport de mi-parcours prévu par l'article 9 de la décision ainsi que le rapport annuel 2009 prévu par son article 6. Les conclusions du rapport servent de base à la proposition législative ci-jointe de modification de la décision.

2. PERTINENCE ET RESULTATS DES OPERATIONS DE LA BEI PAR REGION

Il ressort de l'évaluation que les opérations effectuées par la BEI entre 2000 et 2009 au titre du mandat sont conformes aux objectifs de la politique extérieure de l'Union européenne, même si la définition assez large de ces objectifs lui a laissé une grande liberté pour agir dans la plupart des secteurs d'investissement. Si elle avait établi un ordre de priorité stratégique des

¹ Décision accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets réalisés en dehors de la Communauté, JO L 190 du 22.7.2009, p. 10.

² De plus, la BEI propose également aux pays ACP des prêts, sur ses ressources propres et garantis par les États membres.

objectifs, la BEI aurait pu contribuer davantage à la réalisation des objectifs clés de l'Union européenne. L'évaluation propose donc d'établir un lien plus clair entre les objectifs de l'Union et leur mise en œuvre opérationnelle par la BEI.

De plus, l'évaluation conclut que le système actuel, qui consiste à définir les objectifs pour chaque région dans les considérants de la décision relative au mandat, manque de souplesse car il ne tient pas compte de l'évolution des politiques, des priorités et de la situation de l'Union européenne. Il comporte en outre le risque que la BEI poursuive des objectifs à la fois trop nombreux et trop différents, au détriment de sa capacité à apporter une valeur ajoutée dans les domaines où elle bénéficie d'un avantage comparatif.

Le tableau ci-après présente les montants signés par la BEI sous la garantie de l'Union européenne pour chaque région. À la fin de 2009, trois ans après le début du mandat septennal (soit 43 % de sa durée totale), la BEI avait signé des prêts pour un montant correspondant à 46 % du plafond total du mandat. Les disparités entre régions sont toutefois importantes: l'utilisation du mandat dans les pays en phase de préadhésion et en Asie a été particulièrement élevée; elle se situe dans la moyenne pour les pays voisins du Sud et d'Amérique latine, mais est faible en ce qui concerne la Russie et les pays voisins de l'Est. Compte tenu des progrès satisfaisants qu'elle a accomplis à ce jour dans l'exécution du mandat, ainsi que de l'anticipation de ses financements pour faire face à la crise qui se poursuivra probablement tout au long de 2010, la BEI atteindra peut-être les plafonds pour certaines régions (notamment dans les pays en phase de préadhésion et d'Amérique latine et d'Asie) avant l'expiration du mandat.

Tableau 1 – Montant des engagements au titre du mandat 2007 – 2013 (situation à la fin de 2009)

	Plafond de financement pour 2007 – 2013 (Mio EUR)	Signatures nettes au 31.12.2009 (Mio EUR)	Signatures nettes au 31.12.2009 (% du plafond)
Pays en phase de préadhésion	8 700	5 262	60
Pays voisins du Sud	8 700	3 860	44
Russie et pays voisins de l'Est	3 700	403	11
Asie	1 000	616	62
Amérique latine	2 800	1 305	47
Afrique du Sud	900	483	54
Total	25 800	11 929	46

Le document de travail comporte une analyse détaillée de la répartition des financements octroyés par la BEI au titre du mandat (par secteur, par région et globalement) ainsi que des taux de décaissement.

2.1. Pays en phase de préadhésion

De tous les mandats régionaux, c'est le mandat relatif aux pays en phase de préadhésion qui a la portée la plus large, ce qui permet à la BEI de soutenir les grandes priorités définies non

seulement dans les accords d'adhésion et de partenariat européen mais aussi dans les accords de stabilisation et d'association.

Les financements de la BEI dans les pays actuellement en phase de préadhésion ont augmenté considérablement entre 2000 et 2009. Cette augmentation, qui concerne tant les prêts garantis par l'Union que les prêts consentis par la Banque à ses propres risques, s'explique notamment par l'accroissement marqué de son activité en Turquie (le montant de ses financements y a atteint plus de 2,5 milliards d'EUR/an en 2008 et 2009, contre 500 millions/an en moyenne durant les premières années de la période 2000-2007). En 2009, le montant global des prêts de la BEI dans les pays en phase de préadhésion a atteint 4,3 milliards d'EUR, dont 2,9 milliards d'EUR garantis par l'Union européenne.

Le principal domaine d'activité de la BEI a été le secteur des transports, destinataire de 50 % du volume total des prêts octroyés au titre du mandat précédent et, jusqu'à présent, de 39 % au titre du mandat actuel. Les «prêts globaux», en faveur essentiellement des PME, constituent le deuxième domaine d'activité de la BEI, leur part étant passée de 22 % précédemment à 30 % du mandat actuel. La hausse significative de l'activité dans le secteur des PME ces dernières années a résulté de la nécessité de soutenir le secteur financier en Europe centrale et orientale pour financer l'économie réelle pendant la crise financière. Ces efforts ont également conduit la BEI à coopérer étroitement avec la BERD et le Groupe de la Banque mondiale dans le cadre du plan d'action conjoint des IFI. En 2008 et 2009, le montant total des prêts globaux signés en faveur des PME dans les pays en phase de préadhésion s'est élevé à 3,8 milliards d'EUR, ce qui correspond à 49 % de l'ensemble des opérations de la BEI. Conséquence logique, le niveau des décaissements annuels a doublé par rapport à 2007.

L'évaluation indique que la BEI a apporté un soutien précieux aux pays en phase de préadhésion dans le cadre du processus d'élargissement en finançant des projets d'intérêt et en promouvant les politiques de l'Union européenne. Néanmoins, la part des prêts en faveur de l'infrastructure environnementale a été faible (respectivement 4 % et 2 % du volume de prêts pour le mandat précédent et le mandat actuel) et devrait augmenter nettement, en conséquence de la priorité accordée à ce secteur dans le cadre de *l'acquis communautaire* et des investissements massifs nécessaires pour satisfaire aux obligations qui en découlent. Le taux de décaissement relatif aux projets d'infrastructure environnementale était particulièrement faible en raison de la complexité et de la charge administrative qui caractérisent ce type de projet. La BEI doit donc accroître les ressources qu'elle consacre à la préparation et à la supervision des projets dans ce secteur, notamment au moyen d'une assistance technique. Enfin, l'évaluation a permis de constater que la BEI aurait pu, dans plusieurs cas, aider des promoteurs à développer leur projet si elle avait disposé de davantage de personnel et de moyens d'assistance technique. Il n'est toutefois pas proposé que la BEI s'engage dans des activités plus générales de renforcement des institutions, cela ne faisant en tout état de cause pas partie de sa mission.

2.2. Pays voisins

2.2.1. Pays voisins méditerranéens

Dans la région méditerranéenne, la BEI s'est efforcée, en particulier après la création de la FEMIP³, de favoriser le développement du secteur privé et d'un environnement propice aux affaires, notamment les investissements dans l'infrastructure économique des secteurs des

³ Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat.

transports, de l'énergie, de l'environnement et des télécommunications. Depuis la création de la FEMIP en 2002 et son renforcement en 2006, l'activité de la BEI est de plus en plus considérée comme un élément précieux de la politique euro-méditerranéenne et de l'Union pour la Méditerranée. Sur la période 2007-2009, la BEI a accordé des prêts pour un montant de 1 378 millions d'EUR/an, contre 773 millions d'EUR/an en moyenne sur la période 2000-2002. Alors que la BEI a atteint le plafond global de financement prévu par le mandat précédent et que la proportion des prêts consentis au titre du mandat actuel est conforme aux prévisions, elle n'a progressé pour le moment que lentement dans la mise en œuvre des facilités (à ses propres risques) de partenariat méditerranéen. Au titre de ces facilités, le conseil des gouverneurs de la BEI a débloqué 2 milliards d'EUR⁴ pour la période 2007-2013, dont seulement 14 % avaient été engagés à la fin de 2009.

La FEMIP, qui combine les prêts de la BEI avec les aides non remboursables de l'Union européenne en faveur d'opérations d'assistance technique ou de capital-risque et associe étroitement les pays partenaires à la planification stratégique des activités de la Banque, se traduit par un ancrage politique solide de l'action de la BEI dans les priorités de l'Union européenne.

Au titre du mandat actuel, les prêts au secteur privé ont représenté 35 % des signatures totales, contre 23 % pour le mandat précédent. Cette augmentation s'explique par les prêts globaux en faveur des PME (qui représentent 16 % du volume de prêts octroyés au titre du nouveau mandat), par les investissements industriels privés (10 %) et par la promotion de la participation du secteur privé, dans le cadre de partenariats public-privé (PPP), à des projets d'infrastructure (9 %), notamment dans le domaine de l'environnement. De plus, au cours des trois dernières années, la BEI a progressé dans l'exécution de l'«enveloppe spéciale FEMIP», qui lui permet de financer des opérations à plus haut risque dans le secteur privé des pays méditerranéens. Son activité de prêt dans les pays méditerranéens a été utilement complétée par des opérations de capital-investissement (44 millions d'EUR par an en moyenne ces cinq dernières années). Malgré ces progrès, des efforts supplémentaires devraient être faits pour soutenir le développement du secteur privé local – priorité absolue pour les pays méditerranéens – et de projets phares dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée.

En mai 2008, la Commission a présenté une proposition législative visant à modifier l'article 23 du règlement relatif à l'IEVP⁵ qui, si elle était adoptée, autoriserait la BEI à réinvestir, dans le cadre de la FEMIP, les fonds provenant du remboursement d'opérations antérieures et lui permettrait ainsi de renforcer son soutien au secteur privé dans les pays méditerranéens. Le Parlement européen a adopté cette proposition, mais le Conseil en a reporté l'examen.

2.2.2. *Russie et pays voisins de l'Est*

La BEI n'a utilisé qu'une partie de l'enveloppe du premier mandat relatif à la Russie⁶ et du deuxième mandat relatif à la Russie, à l'Ukraine et à la Moldavie (respectivement 85 % des 100 millions d'EUR et 46 % des 500 millions d'EUR disponibles). Au titre du mandat actuel, le montant des prêts signés par la BEI ne représentait que 11 % de l'enveloppe globale de 3,7 milliards d'EUR à la fin de 2009. Trois nouvelles opérations de financement ont été

⁴ En ce qui concerne la période 2000-2006, 1 milliard d'EUR a été mis à disposition au titre de la FEMIP I, dont 0,63 milliard d'EUR a été engagé.

⁵ Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrétant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat.

⁶ Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la dimension septentrionale.

signées au premier trimestre de 2010, ce qui porte à 748 millions d'EUR le montant total des financements consentis par la BEI (soit 20 % de l'enveloppe disponible). En ce qui concerne les décaissements, le montant signé au titre du premier mandat a été totalement décaissé, tandis qu'un tiers seulement du montant signé au titre du deuxième mandat avait été décaissé à la fin de 2009. Au titre du mandat actuel, 29 % du montant signé avaient été décaissés à la fin de 2009.

Ce faible taux est imputable à plusieurs facteurs, notamment le ciblage sectoriel étroit des mandats, le contexte politique et économique des pays partenaires qui ont été durement frappés par la crise, les investissements limités des promoteurs de projets dans la région, dans des secteurs couverts par le mandat⁷, et le délai nécessaire à la conclusion d'accords de cofinancement avec la BERD. En outre, plusieurs investissements ont dû être repoussés du fait de la mauvaise préparation des projets et de la capacité de mise en œuvre limitée des promoteurs dans la région. De plus, plusieurs projets dans le secteur des transports en Russie ont été suspendus en raison de différends entre l'Union européenne et la Russie concernant les redevances routières et les tarifs de fret ainsi que le survol de la Sibérie.

Le cadre relativement rigide du protocole d'accord régissant la coopération entre la Commission, la BEI et la BERD ainsi que les ressources en personnel limitées de la BEI ont réduit l'efficacité de l'action de la Banque dans cette région. La Commission, la BEI et la BERD révisent actuellement ce protocole d'accord afin d'améliorer leur coopération.

2.3. Asie et Amérique latine (ALA)

La décision prévoit expressément le réexamen des objectifs du mandat ALA, qui ont été élargis dans le mandat actuel de manière à englober le renforcement de la présence de l'Union européenne, au moyen d'investissements directs étrangers (IDE) et de transferts de technologie et de savoir-faire, ainsi que la viabilité environnementale (le changement climatique notamment) et la sécurité énergétique. De plus, la BEI a été invitée à aligner progressivement son activité de financement sur la stratégie de coopération de l'Union européenne et à étendre ses activités dans un plus grand nombre de pays, notamment dans les pays les plus pauvres.

En ce qui concerne le volume, la BEI a engagé la totalité des fonds disponibles au titre du mandat précédent pour les pays de l'ALA et a déjà engagé plus de 50 % du plafond prévu par le mandat actuel. En Amérique latine, la plupart des prêts consentis au titre du mandat actuel (93 %) concernaient les secteurs des télécommunications et de production et visaient à soutenir la présence de l'Union européenne. Parallèlement, la BEI a signé quelques prêts (7 %) à l'appui de la viabilité environnementale, notamment dans le domaine de l'énergie renouvelable. En Asie, la plupart des prêts concernaient l'énergie renouvelable et des mesures d'atténuation prises à la suite d'une catastrophe naturelle (76 %); le reste concernait des IDE. La BEI a également conclu deux contrats d'envergure à ses propres risques: un prêt-cadre de 500 millions d'EUR pour soutenir des projets ayant trait au changement climatique en Chine et un prêt en faveur de projets hydroélectriques au Panama. La réorientation de l'activité de la BEI vers des opérations à plus forte valeur ajoutée dans le domaine de la viabilité environnementale est jugée satisfaisante dans le cas de l'Asie, mais devrait être améliorée

⁷ Conformément à la décision, la BEI devrait concentrer ses efforts essentiellement sur les secteurs des transports, des télécommunications et des infrastructures environnementales en Russie et dans les pays voisins de l'Est. Ce n'est que dernièrement que le financement des PME est devenu éligible dans les pays partenaires de l'Est.

dans le cas de l'Amérique latine. C'est dans ces deux régions que le taux de décaissement est le plus élevé (80 % de fonds engagés au titre du mandat précédent), ce qui témoigne également de la part relativement élevée des projets du secteur privé, pour lesquels les décaissements sont souvent plus rapides que – par exemple – pour les grands projets d'infrastructure du secteur public.

L'évaluation indique que la BEI, du fait de la portée limitée du mandat ALA ainsi que de son personnel d'exécution très restreint et de son manque de ressources concessionnelles, peut difficilement atteindre les nombreux objectifs qui lui ont été assignés pour la région. Par exemple, il lui est difficile de cibler les pays les plus pauvres, notamment ceux soumis à des exigences de «concessionnalité» rigoureuses en matière d'endettement. De plus, selon l'évaluation, il n'y a aucune raison que le soutien de la présence de l'Union européenne, notamment le soutien des IDE, demeure un objectif à part entière étant donné que la BEI est habilitée à financer ce type d'activité à ses propres risques et que cette activité apporte une valeur ajoutée limitée par rapport à d'autres priorités soutenues par la Banque dans le cadre du mandat (soutien des mesures d'atténuation et d'adaptation relatives au changement climatique, utilisation efficace des ressources, etc.).

2.4. Afrique du Sud

En Afrique du Sud, la BEI a utilisé la totalité des fonds disponibles au titre du mandat précédent et a déjà engagé 54 % des fonds prévus par le mandat actuel. La BEI a concentré essentiellement son activité sur les projets d'infrastructure dans le secteur public (construction de logements sociaux à prix accessibles et infrastructures urbaines connexes) et les prêts globaux aux PME. Elle a complété utilement son activité de prêt par une activité de conseil concernant les fonds de capital-risque mis en place par la Commission.

Les opérations de la BEI en Afrique du Sud ont été particulièrement efficaces dans le secteur public, compte tenu des besoins d'investissement significatifs de ce secteur en matière d'infrastructure économique et sociale. Les opérations dans le secteur privé ont été plus efficaces lorsqu'elles ont été réalisées en coopération avec des intermédiaires financiers locaux. La BEI pourrait également contribuer à l'intégration régionale en exploitant les éventuels effets de synergie avec l'activité menée au titre de l'accord de Cotonou.

3. VALEUR AJOUTEE DES OPERATIONS DE LA BEI ET DE LA GARANTIE DE L'UE

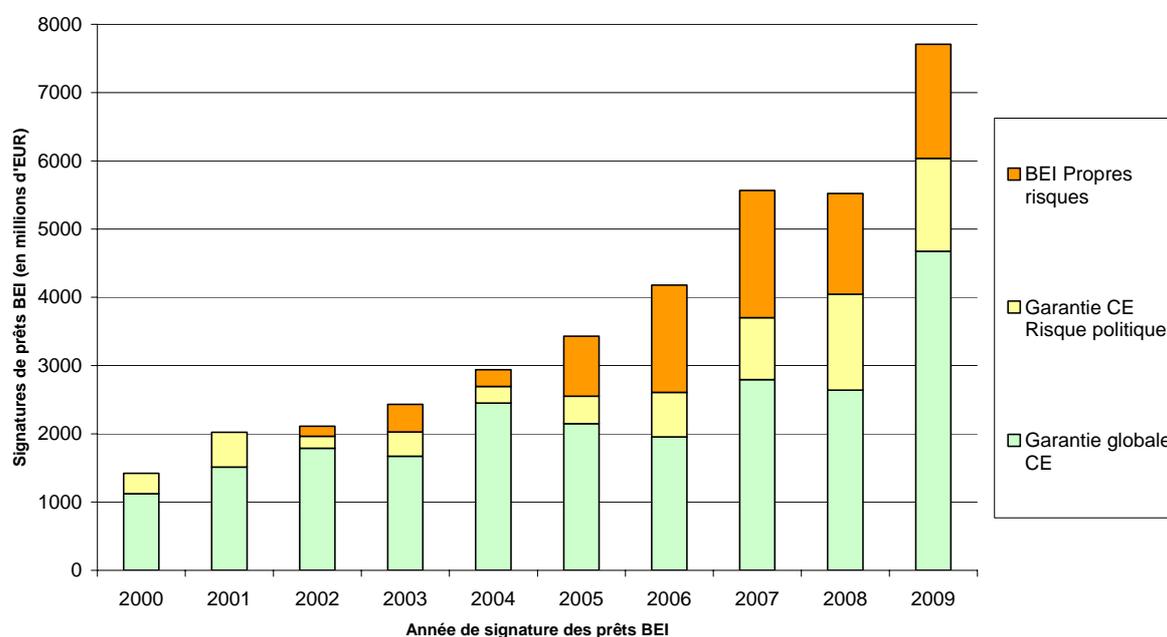
3.1. Valeur ajoutée financière

La BEI apporte une valeur ajoutée essentiellement en octroyant des prêts d'un montant élevé, assortis d'une durée plus longue et d'un délai de grâce, à des conditions attrayantes et uniques sur le marché. L'additionnalité de ses financements a été jugée particulièrement élevée dans le cas du secteur public, notamment pour les investissements dans les infrastructures. Dans le secteur privé, les prêts de la BEI sont complémentaires, du fait de leur durée plus longue, notamment dans les pays où les marchés financiers sont les moins développés. Il ressort de l'évaluation que la valeur ajoutée financière des prêts d'une durée plus courte octroyés au secteur privé réside dans leur rôle de catalyseur, en ce qu'ils permettent d'attirer plus facilement d'autres bailleurs de fonds. L'additionnalité des prêts garantis de la BEI à l'appui des IDE de l'Union européenne, pour lesquels un financement des banques commerciales est plus facile à obtenir dans des circonstances normales, a été relativement limitée.

Sans la garantie communautaire, le rayon d'intervention (pays et emprunteurs) de la BEI aurait été plus limité. Cette garantie lui a permis d'intervenir dans des pays et des opérations à plus haut risque et de proposer des conditions de financement plus attrayantes. De ce fait, la Commission et la BEI devraient revoir les limites fixées dans l'accord de garantie pour les opérations comportant des risques «sous-souverains». Il ressort en effet de l'évaluation que ces limites ont restreint l'accès des municipalités les plus petites aux prêts, en particulier dans certains pays (l'Afrique du Sud par exemple).

La BEI a été invitée, dans la décision, à accroître ses opérations réalisées en dehors de l'Union européenne sans recours à la garantie de l'Union. En ce qui concerne les pays en phase de préadhésion, les pays méditerranéens et les pays voisins de l'Est (Russie y compris), la BEI a mis en place d'importants mécanismes intersectoriels à ses propres risques. Elle a créé, à ses propres risques également, le mécanisme pour une énergie durable et un approvisionnement énergétique, doté de 3 milliards d'EUR, en vue notamment de traiter les problèmes liés au changement climatique. Toutefois, la BEI ne consent de prêts à ses propres risques qu'aux pays présentant une qualité de crédit élevée («investment-grade») et aux structures qui présentent une qualité de crédit élevée mais se situent dans des pays où l'investissement est jugé risqué («sub-investment grade») (la Turquie, par exemple), y compris les opérations d'IDE de l'Union européenne. Au cours de ces trois dernières années, la BEI a accru ses opérations extérieures à ses propres risques. Toutefois, ces opérations concernaient essentiellement des pays en phase de préadhésion (en raison de leur capacité d'absorption élevée comme la Turquie et la Croatie) et la Chine.

Tableau 2 – Évolution de l'activité de prêt de la BEI par type de garantie entre 2000 et 2009



L'évaluation montre que les besoins d'investissement dans les régions couvertes par le mandat de la BEI sont si importants que les prêts garantis par l'Union européenne, limités par un budget de plus en plus réduit, doivent être complétés par un financement significatif de la BEI à ses propres risques, notamment en ce qui concerne les pays et les opérations comportant peu de risques («investment-grade»). Si la BEI jouissait d'une plus grande

capacité de prise de risques dans ses opérations extérieures, elle pourrait apporter une valeur ajoutée évidente en utilisant son propre bilan et réserver l'essentiel de ses opérations garanties par l'Union à des pays ou des opérations qui éprouvent le plus de difficultés à obtenir des financements sur les marchés des capitaux.

La BEI pourrait également renforcer sa valeur ajoutée en accordant des garanties, comme le prévoit le mandat (depuis 2007, mais la BEI n'a pas encore exercé ce droit pour le moment) et comme elle le fait déjà pour les pays ACP. Elle pourrait notamment accorder des garanties à des intermédiaires financiers afin d'alléger le poids des contraintes de capital. De plus, son service d'évaluation a conclu que la valeur ajoutée de ses opérations augmenterait si elle jouait un rôle accru dans le développement du secteur financier ainsi que dans le financement en monnaie locale. Pour ce dernier point, toutefois, l'existence d'un marché des bons et des obligations à l'échelle locale ou d'un marché des swaps est nécessaire.

3.2. Valeur ajoutée autre que financière

La BEI ne fournit pas qu'une importante contribution financière aux emprunteurs. Elle leur offre également une aide précieuse avec son processus d'évaluation, qui se fonde sur le respect des normes de l'Union européenne (notamment en matière d'environnement et de marchés publics) et sur les compétences techniques et économiques de son personnel. La valeur ajoutée était plus élevée lorsque la BEI participait à la préparation des projets en fournissant une assistance technique ou renforçait les normes des projets en établissant les conditions contractuelles. Des lacunes ont été constatées dans la phase de suivi, notamment en ce qui concerne les obligations contractuelles et les opérations impliquant des intermédiaires financiers.

D'après l'évaluation, la BEI pourrait renforcer sa valeur ajoutée, en particulier si elle consacrait davantage de ressources à l'assistance technique pour la préparation et la mise en œuvre des projets ainsi qu'au suivi plus étroit des projets. De plus, depuis l'entrée en vigueur de la décision en juillet 2009, la BEI est tenue d'améliorer les activités qu'elle mène à l'appui des objectifs de la politique de développement de l'Union européenne. Il s'agit d'un défi de taille pour elle, dont le modèle économique n'a pas été conçu pour des activités à forte intensité de ressources telles que le financement du développement. *Pour que la BEI puisse relever ce défi*, il conviendrait de renforcer sa capacité à évaluer les aspects sociaux et les aspects relatifs au développement des projets (droits de l'Homme et risques relatifs aux conflits notamment) et à encourager activement la consultation à l'échelle locale au moyen d'une présence locale. Enfin, la BEI devrait définir des indicateurs de résultat concernant les objectifs de la politique de développement.

4. COOPERATION AVEC LA COMMISSION ET LES IFI/IFBE

4.1. Coopération avec la Commission

L'évaluation indique que la coopération entre la BEI et la Commission était très limitée avant 2000, mais qu'elle a été renforcée progressivement entre 2000 et 2009. Cette coopération se concrétise à différents niveaux: dialogue politique, programmes communs et collaboration sur le terrain, notamment avec la participation de délégations de la Commission européenne. Les termes de cette coopération sont définis dans un protocole d'accord que les deux institutions ont conclu dernièrement. Il ressort toutefois de l'évaluation que les deux institutions pourraient améliorer leur coopération en articulant mieux leurs activités et en assurant une

plus grande cohérence entre les phases de programmation et de mise en œuvre et une plus grande intégration de celles-ci.

La FEMIP est un exemple concret de la coopération mise en place entre la Commission et la BEI. Elle leur permet de dialoguer plus étroitement dans le cadre de son comité de direction et de réunions ministérielles et de mener des programmes communs en matière de capital-risque et d'assistance technique. De plus, la Commission a créé récemment un certain nombre de mécanismes financiers au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) ainsi que de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD) permettant de combiner subventions budgétaires et prêts de la BEI, de la BERD et d'autres institutions financières multilatérales et bilatérales européennes. Ces mécanismes s'avèrent utiles pour accroître l'efficacité de l'aide, encourager la coopération et collecter des ressources dans l'intérêt des pays partenaires. La cohérence entre ces mécanismes devrait toutefois être améliorée.

Enfin, l'évaluation souligne la nécessité d'instaurer un dialogue en amont plus systématique, notamment pour les documents stratégiques clés. Les institutions de l'Union européenne – la Commission et le tout nouveau Service européen pour l'action extérieure – devraient associer plus étroitement la BEI à la définition des politiques et au développement des stratégies relatives à un pays ou à un secteur en particulier. Les résultats ainsi obtenus devraient à leur tour orienter les stratégies d'action de la BEI. En ce qui concerne les projets, la procédure de consultation dite de l'article 19, qui vise à garantir la conformité des projets de la BEI avec les politiques de l'Union européenne avant l'approbation finale de la BEI, devrait être renforcée: la Banque pourrait fournir de plus amples informations sur la contribution de ses opérations à la réalisation des objectifs des politiques de l'Union européenne.

4.2. Coopération avec les IFI/IFBE

La décision prévoit expressément que la BEI intensifie sa coopération avec les institutions financières internationales (IFI) et les institutions financières bilatérales européennes (IFBE). Une exigence spécifique a été établie pour la coopération avec la BERD (et la Commission) dans la région des pays voisins de l'Est, en Russie et en Asie centrale.

L'évaluation montre que le montant du cofinancement de la BEI et des IFI/IFBE a augmenté considérablement ces dernières années, pour atteindre 60 % du financement total octroyé par la BEI au titre du mandat en 2009. Au cours de la période de référence, la BEI a conclu progressivement une série de protocoles d'accord (bilatéraux ou multilatéraux) avec les principales IFI/IFBE dans les différentes zones d'intervention. Certains de ces protocoles sont entrés en vigueur pendant le mandat actuel: celui avec la Commission et la BERD dans les pays voisins de l'Est, en Russie et en Asie centrale; l'accord-cadre au titre du fonds d'investissement en faveur de la politique de voisinage; et l'accord sur la délégation réciproque avec la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) et l'Agence française de développement (AFD) pour la région méditerranéenne et l'Afrique. Ces protocoles d'accord constituent des engagements renforcés en faveur d'une coopération de nature opérationnelle. L'augmentation du cofinancement et le renforcement de la collaboration ont accru les possibilités de définir, entre les IFI, des conditions cohérentes pour les projets et les secteurs, conformément à la décision.

En ce qui concerne le type de coopération opérationnelle, l'évaluation indique qu'un financement conjoint, au lieu d'un cofinancement parallèle, peut dans certains cas profiter aux emprunteurs et améliorer l'efficacité du concours financier des IFI. Dans ce contexte, la BEI devrait continuer à promouvoir, comme c'est le cas actuellement pour les principaux

mécanismes financiers de l'Union européenne au titre de l'IAP, de l'IEPV et de l'ICD, le concept de délégation réciproque entre elle et les autres IFI/IFBE. Les cofinanceurs verraient ainsi le nombre de leurs activités redondantes diminuer, tandis que les promoteurs pourraient, grâce à un allègement de leur charge administrative, développer, mettre en œuvre et contrôler plus facilement leurs projets. Ces accords devraient continuer à promouvoir les bonnes pratiques de l'Union européenne, en matière d'environnement et de marchés publics par exemple, tout en prenant en considération et en améliorant l'utilisation de systèmes locaux conformes aux principes et aux objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le programme d'action d'Accra.

5. CONCLUSION

Le mandat extérieur de la BEI, qui bénéficie de la garantie de l'Union européenne, a contribué à la réalisation des objectifs de la politique extérieure de l'Union européenne en finançant des projets d'intérêt dans les pays partenaires. Parallèlement, le programme de politique extérieure de l'Union européenne – toujours plus ambitieux – souligne la nécessité d'accroître la cohérence des politiques et de renforcer le soutien aux pays partenaires, par exemple dans la lutte contre le changement climatique et l'utilisation efficace des ressources, qui figurent aujourd'hui au premier rang des priorités de l'Union européenne.

La cohérence des politiques peut être améliorée en assurant une meilleure harmonisation des objectifs du mandat avec les avantages comparatifs et les moyens existants de la BEI et en renforçant les orientations politiques pour permettre à la BEI de soutenir davantage les politiques de l'Union européenne.

En ce qui concerne la mise en œuvre, l'évaluation conclut que la BEI a mené ses opérations d'une manière efficace. Néanmoins, un renforcement de sa capacité à soutenir les promoteurs tout au long de leur projet pourrait améliorer l'efficacité de ses opérations. Un plus grand soutien aux promoteurs de projets suppose une plus grande pertinence des projets, étant donné que le Parlement et le Conseil mettent désormais l'accent sur la nécessité de favoriser le développement économique et social. Pour atteindre cet objectif, la BEI devrait accroître les ressources humaines disponibles pour ses activités extérieures. Il serait également nécessaire d'accroître les possibilités de financement complémentaires.

Sur la base de la présente communication et des conclusions du rapport du comité des sages ainsi que de l'évaluation externe, la Commission présente une proposition législative qui vise à améliorer le respect des objectifs des politiques de l'Union européenne et à renforcer la valeur ajoutée des opérations extérieures de la BEI au cours de la deuxième partie de la période 2007-2013 couverte par la décision.