

ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

Évaluation des financements de la BEI à l'appui de l'objectif de cohésion (de 2007 à 2018)

Rapport d'évaluation thématique

Octobre 2020

Résumé



Banque
européenne
d'investissement

La banque de l'UE



Banque
européenne
d'investissement

La banque de l'UE

Évaluation des opérations

Évaluation des financements de la BEI
à l'appui de l'objectif de cohésion (de 2007 à 2018)
– Rapport d'évaluation thématique

Octobre 2020

Résumé



OPERATIONS
EVALUATION

Évaluation des financements de la BEI à l'appui de l'objectif de cohésion (de 2007 à 2018) – Rapport d'évaluation thématique

© Banque européenne d'investissement, 2021.

Tous droits réservés.

Toutes les questions relatives aux droits et aux autorisations doivent être transmises à l'adresse suivante : publications@eib.org.

Ceci est une publication de la division Évaluation des opérations (EV) de la Banque européenne d'investissement (BEI).

La version française de ce rapport reprend les conclusions et recommandations de l'évaluation, ainsi que la réponse du Comité de direction à l'étude. La version originale du rapport – disponible en anglais sur le site internet de la BEI – présente également les sections analytiques et les annexes au rapport.

La version originale du rapport est disponible à l'adresse suivante :

<https://www.eib.org/en/publications/evaluation-of-eib-cohesion-financing-thematic>

Auteurs

La présente évaluation a été réalisée par la division Évaluation des opérations ((IG/EV) de la Banque européenne d'investissement (BEI), sous la supervision de Sabine Bernabè, cheffe de division. L'équipe, dirigée par Emmanuel Pondard (expert en évaluation), comprenait René Perez, Milena Reinfeld, Jérôme Gandin et Katerina Balta (évaluateurs). Pierre Froidure et Iouri Marounov (évaluateurs) ont apporté un soutien précieux. L'analyse par pays et par projet a été effectuée avec le soutien d'ECORYS Nederland BV, et la modélisation macroéconomique a été réalisée en collaboration avec PBL, l'Agence néerlandaise d'évaluation environnementale.

Clause de non-responsabilité

Les avis et évaluations qui figurent dans le présent rapport reflètent les avis des services chargés de l'évaluation des opérations et ne représentent pas nécessairement les points de vue de la direction de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou de son Conseil d'administration.

La BEI a une obligation de confidentialité envers les propriétaires et les exploitants des projets mentionnés dans le présent rapport. Ni la BEI ni les consultants qui ont étudié ces projets ne communiqueront à un tiers des informations couvertes par cette obligation et ils refuseront toute obligation de divulguer d'autres informations ou de chercher à en obtenir l'autorisation auprès des sources qui les détiennent.

Pour plus d'informations sur les activités de la BEI, veuillez consulter le site web www.eib.org. Vous pouvez également prendre contact avec notre Bureau d'information, à l'adresse : info@eib.org.

Publication de la Banque européenne d'investissement.
Imprimé sur du papier FSC®.

RESUME ANALYTIQUE

À propos de la présente évaluation

Le présent rapport expose les résultats de l'évaluation des financements de la BEI à l'appui de la cohésion qui a été effectuée par la division Évaluation des opérations (IG/EV) de la Banque européenne d'investissement (BEI). L'évaluation examine la manière dont la BEI a soutenu les régions moins développées et contribué à la réduction des disparités régionales au sein de l'UE, ainsi que les résultats obtenus.

Le financement de projets qui contribuent au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'UE est l'une des raisons d'être de la BEI. Les traités confient à la banque de l'UE la mission de soutenir le développement du marché intérieur et la réduction des disparités régionales dans l'UE, notamment en facilitant le financement de projets dans les régions moins développées de l'UE.

Les activités de la BEI à l'appui de l'objectif de cohésion comprennent les financements, la prestation de conseils et la gestion d'instruments financiers ou de fonds. La présente évaluation s'est concentrée sur les opérations de financement signées entre 2007 et la fin de 2018 admissibles à l'objectif de cohésion, l'un des indicateurs clés de performance de la Banque. Cette période couvre les deux derniers cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'UE, 2007-2013 et 2014-2020, qui ont guidé la stratégie de financement de la BEI à l'appui de l'objectif de cohésion. Le champ de l'évaluation englobe un portefeuille de 2 111 opérations pour un montant signé de 262 milliards d'EUR.

L'évaluation repose sur une combinaison de méthodes quantitatives (analyse de portefeuille, modélisation macroéconomique de l'impact des financements de la BEI à l'appui de la cohésion), enquête auprès du personnel de la BEI) et qualitatives (entretiens, analyses documentaires et bibliographiques) afin de constituer une base factuelle solide. En particulier, un échantillon ciblé de 19 projets, illustrant la diversité des produits, des pays et (ou) régions et secteurs soutenus par des financements de la BEI à l'appui de l'objectif de cohésion, a été sélectionné et évalué individuellement sur les plans de la performance (pertinence, efficacité, efficacité et durabilité), de la contribution de la BEI et de la gestion du cycle du projet par la BEI.

D'une manière générale, cette évaluation conclut que les financements de la BEI à l'appui de l'objectif de cohésion ont répondu aux besoins des régions concernées, notamment en soutenant les infrastructures de réseau durables, la compétitivité des PME et la recherche-développement et l'innovation (RDI). Le portefeuille d'opérations devrait avoir une incidence positive sur la croissance économique dans les régions relevant de l'objectif de cohésion. L'offre de produits de la BEI est en règle générale suffisamment flexible pour répondre à la diversité des besoins des clients dans ces régions. Pendant la majeure partie de la période considérée, la BEI a atteint ses objectifs annuels de financement à l'appui de la cohésion.

En dehors de son objectif de financement, la BEI manque d'orientations stratégiques pour son soutien au titre de la cohésion

Bien que le soutien à la cohésion au sein de l'UE soit l'une de ses raisons d'être, la BEI ne dispose pas actuellement d'un document de cadrage définissant ses objectifs spécifiques et la manière dont elle entend, en tant que banque de l'UE, contribuer au développement régional et, à terme, à la réduction des disparités entre les régions de l'UE. En matière de soutien à la cohésion, la Banque s'est fixé pour seul objectif de consacrer une part de son volume annuel de signatures dans l'UE (correspondant à 30 % au cours des dernières années) à des projets situés dans des régions admissibles (ci-après dénommées « régions relevant de l'objectif de cohésion »). Le discours de la Banque pour ce qui concerne les financements à l'appui de la cohésion est incomplet : entre d'une part l'objectif de mobiliser un volume de financements considérable chaque année, et d'autre part l'objectif ultime de réduire les disparités régionales, la Banque ne précise pas comment ni pourquoi axer ses financements sur certains secteurs et zones géographiques est susceptible de contribuer au développement régional. Par conséquent, le discours interne et externe de la Banque porte seulement sur son engagement financier et non sur les résultats. La Banque n'explique pas comment, en tant que bailleur de fonds à long terme de l'UE, elle entend mobiliser ses ressources, son expérience et ses compétences à cette fin.

En outre, et en lien avec ce qui précède, la Banque n'a pas formulé en quoi elle offre une valeur ajoutée pour soutenir l'objectif de cohésion. Au-delà de l'harmonisation de sa définition des régions admissibles à l'objectif de cohésion avec celle de la Commission européenne, il manque actuellement à la Banque un discours sur la manière dont elle se positionne et apporte une valeur ajoutée dans le contexte plus large des politiques européenne et internationale, vis-à-vis par exemple des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et des autres institutions financières internationales.

Un document d'orientation clairement formulé pour l'objectif de cohésion permettrait à la BEI de recenser et de hiérarchiser les besoins d'investissement et les entraves en la matière généralement rencontrées dans les régions relevant de la cohésion, et d'améliorer ainsi sa pertinence et sa redevabilité. Il permettrait également à la BEI d'élaborer un descriptif plus complet de son avantage comparatif et de sa complémentarité par rapport à d'autres instruments politiques européens et internationaux. En outre, l'élaboration d'orientations stratégiques signalerait, tant en interne qu'en externe, l'importance que la banque de l'UE accorde à cet objectif.

R1. La BEI devrait élaborer un document d'orientation expliquant en quoi ses financements à l'appui de la cohésion ont vocation à contribuer au développement des régions moins développées et à la réduction des disparités au sein de l'UE. En particulier, des arbitrages plus fréquents entre la réalisation des objectifs de financement de la transition climatique et de la cohésion de l'UE sont attendus dans le cadre du prochain CFP : la BEI devrait donc décrire les interactions entre son objectif de cohésion et d'autres objectifs, notamment l'action pour le climat.

Dans le cadre de sa mission, la Banque doit faciliter le financement d'investissements en liaison avec les interventions des Fonds ESI et des autres instruments financiers de l'Union. IG/EV avait mené en 2018 une évaluation des

prêts-programmes structurels, un produit conçu pour combiner les prêts de la BEI avec des ressources des Fonds ESI. Cette évaluation avait conclu que la politique de la BEI consistant à appliquer une « règle relative au cumul »¹ pesait sur la capacité des États membres ou des régions à mobiliser pleinement les Fonds ESI mis à leur disposition. IG/EV avait recommandé à la Banque de réévaluer les avantages et les inconvénients de l'application de sa « règle relative au cumul ». La mise en œuvre de cette recommandation a été suspendue jusqu'à ce que l'architecture du nouveau CFP soit arrêtée. Puisque les négociations sur le CFP progressent, le calendrier est opportun pour que la Banque examine à nouveau cette question.

R2. La BEI devrait (ré)examiner les avantages et les inconvénients de l'application de la « règle relative au cumul » à ses prêts-programmes structurels, en tenant compte de l'emprunteur (selon qu'il s'agit d'un État membre ou d'une région) et de son environnement économique, financier, juridique et réglementaire, afin que les régions relevant de la cohésion puissent tirer le meilleur parti de la combinaison des Fonds ESI et des cofinancements de la BEI.

L'offre de produits de la BEI est adaptée aux besoins des régions moins développées

Les procédures et l'offre de produits de la BEI ont été jugées adéquates pour soutenir des opérations situées dans les régions ciblées. Un large éventail d'options financières a été mis à la disposition des emprunteurs, de sorte à adapter le produit à leurs besoins et à l'évolution des conditions du marché. L'évaluation a permis de conclure que, pour certains États membres, les conditions commerciales offertes par la BEI à des clients de même nature (souverains, infra-étatiques, entreprises, institutions financières) étaient similaires dans les régions relevant de la cohésion et dans les autres régions.

Depuis 2015, le FEIS permet à la Banque d'élargir son offre de financements pour combler les déficits d'investissement structurels dans les régions relevant de l'objectif de cohésion. Face à la chute des

¹ Depuis 1994, la politique de la BEI consiste à appliquer une « règle relative au cumul » qui limite la contribution cumulée des Fonds ESI et de la Banque à 90 % pour les régions relevant de l'objectif de cohésion. Par l'application de cette règle, la BEI entend : i) s'assurer que la

contrepartie ait un certain niveau d'appropriation et de responsabilité dans la gestion et la mise en œuvre des prêts-programmes structurels ; et ii) encourager un renforcement des capacités budgétaires des emprunteurs nationaux ou régionaux.

investissements dans le sillage de la crise financière de 2008, le soutien du FEIS a permis à la Banque d'accroître sa capacité de prise de risques et de remédier au déficit de financements dans des pays principalement composés de régions relevant de la cohésion. Le portefeuille de clients relevant de l'objectif de cohésion au titre du FEIS comporte clairement un niveau de risque plus élevé que celui que présentent les clients habituels relevant de cet objectif. Dans l'ensemble, les efforts de la BEI visant à multiplier les activités garanties par le FEIS dans les régions relevant de l'objectif de cohésion ont entraîné une réorientation (partielle) de son portefeuille d'opérations à l'appui de la cohésion vers des opérations qui devraient apporter une plus grande additionnalité.

La BEI a atteint ses objectifs annuels de financement à l'appui de la cohésion pendant la majeure partie de la période considérée, non sans difficultés et avec l'inclusion de pays hors UE

La Banque s'est fixé un objectif concernant le volume de prêt, qui est de consacrer une part de ses financements à des projets situés dans des régions moins développées de l'UE. La part ciblée est déterminée sur la base de modèles d'activité observés précédemment. Il était prévu que les volumes annuels de prêt de la BEI augmentent au cours de la période considérée (2007-2018). Cela a effectivement été le cas, mais la Banque a progressivement réduit la part de son activité contribuant spécifiquement à la réalisation de l'objectif de cohésion. La réduction progressive de cette cible a trois causes principales : i) les difficultés de la Banque à maintenir le volume de prêt au titre de la cohésion en proportion des activités à la suite de l'élargissement de l'UE, ii) la crise financière et la crise de la dette souveraine, qui ont réduit la réserve de projets disponibles pour un financement dans les régions relevant de la cohésion, et iii) l'émergence de nouvelles priorités de prêt de la BEI. Ces deux derniers facteurs ont également rendu plus difficile l'atteinte de l'objectif par la Banque ces dernières années : les signatures relevant de la cohésion étaient inférieures à l'objectif de 30 % en 2015, en 2016 et en 2019.

Cette diminution progressive de l'activité relevant de l'objectif de cohésion durant la période 2005-2013 doit également être examinée au regard du protocole n° 28 sur la cohésion économique, sociale et territoriale, dans lequel les États membres de l'UE

« réaffirm[ai]ent leur conviction que la BEI [devait] continuer à consacrer la majorité de ses ressources à la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale ». Certes, la direction juridique de la BEI a confirmé que le protocole n° 28 ne doit pas être interprété comme créant des obligations juridiquement contraignantes pour la Banque. Mais en tout état de cause, la BEI ne répond pas, à l'heure actuelle, aux attentes des États membres telles qu'elles figurent dans ce document.

L'évaluation n'est pas parvenue à identifier une justification des motifs pour lesquels les opérations situées en dehors de l'UE (dans les pays en phase de préadhésion et dans les pays de l'AELE) sont comprises dans l'indicateur clé de performance en matière de cohésion. La BEI a décidé d'harmoniser dans une large mesure sa définition des régions admissibles à un financement au titre de l'objectif de cohésion avec celle de la Commission européenne. Cette approche garantit la prise en compte des régions économiquement moins développées de l'Union européenne au titre de l'objectif de cohésion de la BEI, conformément à l'article 309, point a), du TFUE. Toutefois, depuis 2011, l'indicateur clé de performance en matière de cohésion englobe également les prêts dans les pays en phase de préadhésion et les pays de l'AELE. Bien qu'aucune justification explicite ne soit fournie, on pourrait faire valoir que les pays en phase de préadhésion sont inclus parce que le soutien apporté aujourd'hui à leur développement économique débouchera sur une cohésion plus forte à l'avenir, au moment de leur adhésion. En revanche, la décision de la BEI de rendre également admissibles à l'objectif de cohésion des opérations dans les pays de l'AELE n'a aucune justification valable.

R3. Les critères d'admissibilité des pays hors UE au titre de l'objectif de cohésion devraient être clarifiés : la BEI devrait indiquer si les opérations dans les pays en phase de préadhésion doivent rester admissibles au titre de la cohésion et, le cas échéant, en fournir une justification d'un point de vue économique et politique. En outre, les pays de l'AELE doivent être exclus de la liste des zones admissibles au titre de la cohésion, afin de montrer clairement et sans ambiguïté que les financements de la BEI relevant de cet objectif soutiennent en priorité les économies moins développées au sein de l'UE.

L'évaluation estime que les financements de la BEI à l'appui de la cohésion auront des effets positifs globaux pour les régions pauvres de l'UE

Selon nos estimations, les investissements soutenus par les financements relevant de l'objectif de cohésion de la BEI ont une incidence positive sur le PIB des régions moins développées de l'UE et contribuent ainsi à réduire les disparités entre les régions. Un exercice de modélisation macroéconomique a été mené dans le cadre de l'évaluation. Cette analyse estime que les projets financés par la BEI au titre de son objectif de cohésion accroissent le PIB des régions concernées jusqu'à 1,3 % en moyenne. Dans l'ensemble, les investissements soutenus par ces financements profitent davantage aux régions relevant de la cohésion qu'aux autres régions et les aident ainsi à rattraper leur retard par rapport au reste de l'Union. Les effets estimés des investissements soutenus par les financements de la BEI ont été comparés dans le cadre de l'évaluation. Il en ressort que l'incidence positive des investissements soutenus par les financements de la Banque à l'appui de la cohésion dans les régions relevant de cet objectif est plus importante que celle des investissements soutenus par les financements de la BEI (ne contribuant pas à la réalisation de l'objectif de cohésion) dans les autres régions. Parmi les régions relevant de la cohésion, les régions les plus pauvres ou en stagnation économique² sont celles dont le PIB bénéficie proportionnellement le plus des financements. Toutefois, pour certaines de ces régions (par exemple en Bulgarie, en Italie et en Espagne), l'incidence sur le PIB reste systématiquement en deçà de la moyenne année après année. Plusieurs de ces régions n'enregistrent pas une augmentation du PIB proportionnelle au montant des investissements reçus.

Les financements de la BEI à l'appui de la cohésion vont de plus en plus aux régions moins favorisées, mais cette tendance masque des disparités. Parmi les régions relevant de la cohésion, les régions de l'UE les plus pauvres bénéficient d'un accès croissant aux financements de la BEI. Toutefois, les régions les plus pauvres de Roumanie et de Bulgarie font partie de celles qui reçoivent les

plus faibles volumes de financement de la BEI au titre de la cohésion par habitant et proportionnellement à la taille de leur économie. De même, l'analyse macroéconomique estime que l'impact économique des projets soutenus par la BEI est moins marqué en Bulgarie (à l'inverse des régions les plus pauvres de Pologne et de Hongrie, par exemple).

À l'heure actuelle, la BEI n'est pas en mesure de rendre compte avec précision de son activité de financement à l'appui de la cohésion ni de ses résultats au niveau régional

Bien que la BEI définisse son objectif de financement au titre de la cohésion exclusivement en termes géographiques, elle n'est pas en mesure de rendre compte avec précision de son activité de financement au niveau de chaque région. L'évaluation a mis en évidence d'importantes lacunes dans la collecte des données qui servent à l'établissement de rapports agrégés au regard de l'indicateur clé de performance de la BEI en matière de cohésion lors de l'instruction et de la signature. Premièrement, l'évaluation a permis de repérer des montants signés au titre de l'objectif de cohésion de la BEI qui ont été affectés par erreur à des pays et (ou) régions non admissibles. Bien que minimes, ces erreurs n'étaient pas aléatoires. La contribution d'une opération à l'indicateur clé de performance en matière de cohésion est mesurée en fonction de la part des investissements à réaliser dans les régions relevant de la cohésion. Dans le cas d'une opération multirégionale³, après que la portion des investissements prévus au titre de la cohésion a été estimée, elle est appliquée aux montants correspondant à chaque région sans vérifier l'admissibilité de celle-ci à un financement au titre de la cohésion. Deuxièmement, les informations communiquées lors de l'instruction et de la signature sur la situation géographique des investissements au niveau NUTS 2 sont dans une large mesure incomplètes. Concernant les prêts à l'investissement (pour lesquels la situation géographique des investissements est connue ex ante), les données sur la situation géographique au niveau régional sont incomplètes pour 40 % des contrats. En outre,

² Cette dénomination comprend les régions de l'UE les plus pauvres (dont le PIB par habitant exprimé en SPA est inférieur à 50 % de la moyenne de l'UE en 2013) et celles en stagnation économique (les régions moins développées ou en transition qui

n'ont pas convergé vers la moyenne de l'UE entre 2000 et 2013).

³ Sur l'ensemble des opérations signées entre 2007 et 2018 au titre de la cohésion qui comportaient des données disponibles au niveau NUTS 2, 30 % étaient des opérations multirégionales.

l'évaluation a permis de conclure que la BEI ne disposait pas des données et des systèmes qui lui permettraient de rendre compte du montant total effectivement investi au niveau de chaque région. Une fois les projets achevés, le montant effectivement investi dans chaque région n'est pas systématiquement consigné dans les documents individuels d'achèvement pour les prêts à l'investissement et les prêts-cadres, ni agrégé sous quelque forme que ce soit. Même en ce qui concerne les PIBM, pour lesquels la ventilation géographique du portefeuille de bénéficiaires finals est disponible pour chaque opération, les informations ne sont ni agrégées ni utilisées aux fins de l'établissement de rapports.

À l'heure actuelle, la BEI ne peut recenser les résultats de son activité de financement à l'appui de la cohésion ni en rendre compte avec précision. Le seul critère retenu pour l'admissibilité d'une opération au titre du principal indicateur de résultat à l'objectif de cohésion et au développement régional est la portion des investissements prévus dans les régions relevant de la cohésion. Cette approche fondée sur les investissements fournit une méthodologie simple et pragmatique pour estimer la contribution d'un projet à l'objectif de cohésion tous secteurs et produits confondus. Toutefois, elle considère seulement la contribution financière, mais elle ne tient pas compte des effets (réalisations et résultats) au niveau régional. Afin d'améliorer l'établissement de rapports sur sa contribution à l'objectif de cohésion, la Banque devrait examiner dans quelle mesure elle peut suivre et rendre compte des résultats obtenus dans les régions relevant de la cohésion.

R4. La Banque doit renforcer ses systèmes de compte rendu.

- a. Premièrement, elle devrait être en mesure de rendre compte avec précision des montants totaux i) signés et ii) effectivement investis au niveau de chaque région.
- b. Deuxièmement, elle devrait évaluer de manière approfondie la faisabilité de communiquer les résultats des projets ventilés par zones géographiques au niveau NUTS 2.

Concernant les différentes opérations évaluées, les documents d'instruction ne présentaient pas une analyse en profondeur de la dimension régionale des projets, se limitant à quantifier la portion des investissements situés dans des régions admissibles au titre de la cohésion. Les procédures d'instruction de la BEI assurent que les projets présentés comme contribuant à l'indicateur clé de performance en matière de cohésion sont conformes à ses objectifs de politique publique et aux priorités nationales, de qualité et mis en œuvre par des clients dotés de solides capacités techniques – comme tous les projets financés par la BEI. En ce qui concerne les projets pour lesquels des informations sur la situation géographique des investissements étaient disponibles lors de l'instruction (prêts à l'investissement, ainsi que certains prêts-cadres et PIBM), les documents d'instruction des projets à l'appui de la cohésion ne traitaient pas explicitement du développement régional et ne contenaient pas de descriptif clairement formulé des résultats que ces projets devaient atteindre ou auxquels ils devaient contribuer, en particulier au niveau de régions spécifiques, ainsi que les motifs et les modalités de leur contribution au développement des régions. Un descriptif bien formulé est essentiel à la redevabilité, à la communication, à l'orientation et à l'apprentissage. Il décrit les objectifs à atteindre et constitue le « chaînon manquant » entre le soutien financier et son impact. Dans le cadre de l'enquête interne auprès du personnel de la BEI, seuls 24 % des personnes interrogées sont plutôt d'accord ou tout à fait d'accord sur le fait que la BEI a effectué une analyse adéquate des lacunes en matière d'investissement qu'elle peut combler dans les régions relevant de la cohésion.

R5. Pour tout investissement dont le site peut être localisé en amont (c'est-à-dire tous les prêts à l'investissement, ainsi que certains prêts-cadres et PIBM), les documents d'instruction du projet devraient comprendre un descriptif expliquant clairement en quoi un projet a vocation à remédier à des défaillances du marché ou à des situations d'investissement non optimales dans les régions de cohésion concernées, et à produire des résultats qui contribuent au développement régional.

REPONSE DE LA DIRECTION

Les financements à l'appui de l'objectif de cohésion sont profondément ancrés dans les statuts de la BEI. L'article 309 du traité souligne que la Banque doit faciliter le financement de projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées.

Par conséquent, le Comité de direction se félicite des conclusions positives de l'évaluation des financements de la BEI à l'appui de l'objectif de cohésion (de 2007 à 2018). La gamme de produits de la BEI destinée aux régions moins développées est jugée adaptée à l'objectif poursuivi et contribue à obtenir des résultats globalement positifs pour ces régions, en réduisant les disparités au sein de l'UE. Le Comité de direction apprécie les constatations spécifiques et les conclusions favorables concernant la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des opérations de la BEI finançant les régions prioritaires au titre de l'objectif de cohésion.

En vue d'accroître encore les retombées des financements de la BEI dans lesdites régions, le Comité de direction approuve les recommandations proposées dans le rapport d'évaluation. Un document d'orientation interne sera rédigé, de même qu'un descriptif mieux formulé soutenant l'intervention de la BEI dans les régions relevant de l'objectif de cohésion. En outre, une analyse de faisabilité sera réalisée quant à savoir s'il est possible de renforcer les systèmes de compte rendu et des indicateurs clés de résultat clairement définis seront fournis. Le Comité de direction s'est déjà engagé à examiner une proposition au Conseil d'administration concernant la révision de l'application de la règle relative au cumul. Cela devrait contribuer à renforcer encore la complémentarité et l'impact des prêts de la BEI à l'appui de la politique de cohésion de l'UE dans le cadre du prochain CFP.

Le Comité de direction tient à remercier la division Évaluation des opérations pour une évaluation de grande qualité, qui se fonde sur des travaux de terrain approfondis au niveau des opérations et pays, sur une analyse fouillée des données internes et du portefeuille, sur une modélisation macroéconomique et sur de nombreux entretiens menés auprès du personnel et des services concernés de la BEI.

R1. La BEI devrait élaborer un document d'orientation expliquant en quoi ses financements à l'appui de la cohésion ont vocation à contribuer au développement des régions moins développées et à la réduction des disparités au sein de l'UE. En particulier, des arbitrages plus fréquents entre la réalisation des objectifs de financement de la transition climatique et de la cohésion de l'UE sont attendus dans le cadre du prochain CFP : la BEI devrait donc décrire les interactions entre son objectif de cohésion et d'autres objectifs, notamment l'action pour le climat.

Justification : un document d'orientation de haut niveau pour ses financements à l'appui de la cohésion permettrait d'expliquer quels sont les domaines dans lesquels la BEI peut apporter une valeur ajoutée dans les régions relevant de l'objectif de cohésion. Il tiendrait compte de l'environnement opérationnel de la BEI et du cadre d'action de l'UE en matière de cohésion, tout en définissant de manière exhaustive l'avantage comparatif et la complémentarité de la BEI par rapport à d'autres instruments politiques européens et internationaux. Il permettrait de recenser et de hiérarchiser les besoins d'investissement et les entraves en la matière généralement rencontrées dans les régions relevant de la cohésion, afin d'améliorer la pertinence et la responsabilité de la BEI. Il définirait comment la Banque entend combiner ses ressources propres avec des ressources de tiers (telles que celles des Fonds ESI, des instruments financiers décentralisés, des mandats, des activités de conseil) pour atteindre son objectif de cohésion. En outre, l'élaboration d'un document d'orientation portant spécifiquement sur cette question signalerait, tant en interne qu'en externe, l'importance que la banque de l'UE accorde à l'objectif de cohésion. Enfin, des arbitrages plus nombreux entre les objectifs de la transition climatique et de la cohésion de l'UE sont attendus dans le cadre du prochain CFP. D'une part, le climat se verra accorder un plus haut degré de priorité par la BEI (engagement à aligner toutes les activités de financement sur les principes et objectifs de l'accord de Paris) et par les Fonds ESI (règles de cofinancement plus strictes pour les investissements en faveur du climat et de l'environnement). D'autre part, la nécessité de s'attaquer à l'insuffisance des investissements dans les infrastructures de base dans les régions relevant de la cohésion persistera. Dans ce contexte, le mécanisme pour une transition juste offre à la BEI l'opportunité d'aider les régions potentiellement concernées à atténuer les conséquences socioéconomiques de la transition climatique.

Réponse de la direction Recommandation acceptée

Le Comité de direction convient que des orientations internes sous la forme d'un document d'orientation sur les activités de la BEI relatives à la cohésion, y compris les activités de conseil, seront bénéfiques. C'est aussi le cas pour la discussion sur les interactions avec l'objectif relatif à l'action en faveur du climat. Un tel document tiendra compte du nouveau CFP et des avancées s'agissant de la feuille de route du Groupe BEI concernant la banque du climat. Un groupe de travail ad hoc, composé de représentants des services concernés, sera mis en place à cet effet et le Comité de direction envisage qu'un document sera soumis au Conseil d'administration à l'été 2021.

R2. La BEI devrait (ré)examiner les avantages et les inconvénients de l'application de la « règle relative au cumul » à ses prêts-programmes structurels, en tenant compte de l'emprunteur (selon qu'il s'agit d'un État membre ou d'une région) et de son environnement économique, financier, juridique et réglementaire, afin que les régions relevant de la cohésion puissent tirer le meilleur parti de la combinaison des Fonds ESI et des cofinancements de la BEI.

Justification : cette recommandation a été formulée par IG/EV en 2018, mais sa mise en œuvre a été suspendue jusqu'à ce que l'architecture du nouveau CFP soit arrêtée. Alors que les négociations sur le prochain CFP progressent, le calendrier est opportun pour que la Banque examine à nouveau l'utilité de la « règle relative au cumul ».

Réponse de la direction Recommandation acceptée

Le Comité de direction estime qu'une telle réévaluation serait appropriée.

Cette recommandation sera mise en œuvre par l'intermédiaire d'un groupe de travail au sein du laboratoire de connaissances sur la cohésion, qui examinera les avantages et les inconvénients et reviendra vers le Comité de direction avec une note présentant des conclusions et une proposition pour décision du Conseil d'administration, de sorte que ce dernier traite cette question en décembre 2020.

R3. Les critères d'admissibilité des pays hors UE au titre de l'objectif de cohésion devraient être clarifiés : la BEI devrait indiquer si les opérations dans les pays en phase de préadhésion doivent rester admissibles au titre de la cohésion et, le cas échéant, en fournir une justification d'un point de vue économique et politique. En outre, les pays de l'AELE doivent être exclus de la liste des zones admissibles au titre de la cohésion, afin de montrer clairement et sans ambiguïté que les financements de la BEI relevant de cet objectif soutiennent en priorité les économies moins développées au sein de l'UE.

Justification : bien qu'aucune justification explicite ne soit fournie par la banque, on pourrait faire valoir que les pays en phase de préadhésion sont admissibles à l'objectif de cohésion parce que le soutien apporté aujourd'hui à leur développement économique débouchera sur une cohésion plus forte à l'avenir, au moment de leur adhésion. Toutefois, la décision de la BEI de rendre également admissibles des opérations dans les pays de l'AELE au titre du principal indicateur de résultat en matière de cohésion n'a pas de justification valable.

Réponse de la direction Recommandation acceptée

Le Comité de direction convient de la nécessité de cette clarification. Le Comité de direction prendra une décision sur l'admissibilité des opérations en dehors de l'UE au titre du principal indicateur de résultat en matière de cohésion d'ici à la fin de 2020, de sorte que le Conseil d'administration traite cette question en décembre 2020 et en vue de garantir une mise en œuvre cohérente de la décision définitive dans le Plan d'activité.

R4. La Banque devrait renforcer ses systèmes de compte rendu. Premièrement, elle devrait être en mesure de rendre compte avec précision des montants totaux i) signés et ii) effectivement investis au niveau de chaque région, sur la base, respectivement, des données de financement de la BEI lors de l'instruction ou de la signature et du coût total d'investissement des projets au moment de leur

achèvement. Deuxièmement, la Banque devrait évaluer de manière approfondie la faisabilité de communiquer les résultats des projets ventilés par zones géographiques au niveau NUTS 2.

Justification : pour certains produits de financement (prêts à l'investissement, par exemple), des informations sur la localisation des investissements soutenus par la BEI sont disponibles à la fois au moment de l'instruction et au moment de l'achèvement. Lors de l'instruction, les systèmes de compte rendu doivent être renforcés pour garantir que ces informations sont systématiquement collectées (lorsqu'elles sont disponibles) et contrôlées du point de vue de la cohérence (par exemple, il ne devrait pas être possible que les financements de la BEI au titre de la cohésion soient comptabilisés en faveur de pays ou régions non admissibles). Au moment de l'achèvement, il convient de veiller à ce que ces informations soient collectées dans les rapports individuels d'achèvement des projets, extraites des rapports de fin d'allocation des PIBM et agrégées dans les systèmes de compte rendu de la BEI. En outre, à l'heure actuelle, en ce qui concerne ses financements au titre de la cohésion, la BEI concentre ses comptes rendus sur les contributions financières fournies (montants signés). Le champ pourrait être élargi en étudiant la manière dont la Banque pourrait faire rapport et communiquer sur les résultats des projets individuels au niveau des régions NUTS 2.

Réponse de la direction Recommandation acceptée

Le Comité de direction reconnaît que la BEI devrait disposer de systèmes de compte rendu solides. Conformément à la recommandation, les services soumettront (à une date à confirmer) au Comité de direction, pour approbation :

- des mesures visant à renforcer les systèmes de compte rendu concernant les montants signés et investis au niveau régional ;
- une analyse de la faisabilité de la communication des résultats ventilés par zones géographiques (au niveau NUTS 2) ainsi que des mesures connexes ;
- un plan de mise en œuvre des mesures proposées, convenu avec le département Technologies de l'information, le cas échéant.

R5. Pour tout investissement dont le site peut être répertorié en amont (c'est-à-dire tous les prêts à l'investissement, ainsi que certains prêts-cadres et PIBM), la documentation relative à l'instruction du projet devrait comprendre un descriptif expliquant clairement en quoi un projet a vocation à remédier aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement non optimales dans les régions de cohésion concernées et à produire des résultats qui contribuent au développement régional.

Justification : un descriptif bien formulé est essentiel à la redevabilité, à la communication, à l'orientation et à l'apprentissage. Il décrit les objectifs à atteindre ou les problèmes à résoudre à différents niveaux (macro, meso et micro) et constitue le « chaînon manquant » entre le soutien financier et son impact.

Réponse de la direction Recommandation acceptée

Le Comité de direction convient qu'un tel descriptif constituera un bon complément à la présentation des projets soutenant les régions relevant de la cohésion. Le descriptif fondé sur les informations disponibles lors de l'instruction commencera à être présenté au Conseil d'administration en 2021.

À PROPOS DE LA DIVISION ÉVALUATION

La division Evaluation procède à des évaluations indépendantes des activités du Groupe BEI (Banque européenne d'investissement). Elle évalue la pertinence et la performance de ces activités en fonction de leurs objectifs et du contexte changeant dans lequel elles sont conduites. Elle aide aussi le Groupe BEI à tirer des enseignements sur la manière dont il peut améliorer continuellement son travail, et contribue ainsi à la culture d'apprentissage et à une prise de décision fondée sur des données probantes.

Les rapports d'évaluation sont disponibles sur le site internet de la Banque européenne d'investissement :

<http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/ex-post-evaluations/index.htm>

ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

Évaluation des financements de la BEI à l'appui de l'objectif de cohésion (de 2007 à 2018)

Rapport d'évaluation thématique

Octobre 2020

Résumé



**Banque
européenne
d'investissement**

La banque de l'UE



**OPERATIONS
EVALUATION**

Banque européenne d'investissement
98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg
+352 4379-22000
www.eib.org – info@eib.org

Évaluation des opérations
Evaluation@bei.org
www.bei.org/evaluation