

ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

# Évaluation ex post des critères de prêt de la BEI pour le secteur de l'énergie sur la période 2013-2017

Février 2019

Résumé



Banque  
européenne  
d'investissement

*La banque de l'UE*



Résumé d'évaluation thématique

Février 2019

## Évaluation ex post des critères de prêt de la BEI pour le secteur de l'énergie sur la période 2013-2017

Évaluation des opérations (EV)

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 :  
<http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/evaluation-elc.htm>

La présente évaluation a été réalisée par la division Évaluation des opérations (EV) de la BEI, sous la supervision tout d'abord d'Ivory Yong-Prötzel (chef de division à l'époque), puis de Sabine Bernabè (chef de division faisant fonction). L'équipe, dirigée par Michel Marciano (expert en évaluation), était composée de Boris Benko, Dawit Demetri, Jérôme Gandin et Mónica Lledó Moreno (évaluateurs). Ombeline De Bock (évaluatrice) a également apporté un soutien précieux. L'équipe de la BEI a bénéficié de l'assistance de consultants de COWI et de Technopolis. Juan Alario a également procuré son expertise technique.

### 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 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 des sources qui les détiennent.



## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le présent rapport d'évaluation thématique a trait à l'évaluation ex post des Critères de prêt pour le secteur de l'énergie de la BEI sur la période 2013-2017. Ces critères ont vocation à aider la Banque à contribuer à la politique énergétique de l'UE en définissant : i) les éléments sur lesquels la Banque se fonde pour sélectionner et évaluer les projets présentant une composante énergétique et ii) les priorités orientant les activités de la Banque dans le secteur de l'énergie. Le document dans lequel les critères de prêt de la BEI pour le secteur de l'énergie sont établis en bonne et due forme (les « Critères ») a été adopté par le Conseil d'administration de la Banque à la suite d'une procédure de consultation publique. Ce document a ensuite été rendu public le 25 juillet 2013.

### Encadré 1 – Vue d'ensemble du contenu des Critères

- Les Critères sont structurés par sous-secteurs de l'énergie. Les sous-secteurs couverts sont les suivants : énergies renouvelables ; efficacité énergétique ; recherche, développement et innovation (RDI) dans le secteur de l'énergie ; production d'électricité à partir de combustibles fossiles ; extraction des hydrocarbures et raffinage du pétrole ; énergie nucléaire ; et réseaux énergétiques.
- Le document fournit des informations d'ordre général sur chacun de ces sous-secteurs, qui portent notamment sur le cadre politique les régissant, les marchés auxquels ils donnent lieu, leurs besoins d'investissement et les défis auxquels ils sont confrontés.
- L'« action de la BEI » dans chaque sous-secteur y est définie, généralement en termes de mise au point et (ou) de fourniture de produits et services destinés à soutenir des domaines prioritaires sous-jacents.
- Le document énonce également des critères de sélection et d'évaluation (ou plutôt des principes de travail) pour l'instruction des projets relevant de chacun de ces sous-secteurs.

L'évaluation se concentre sur les critères de prêt de la BEI pour le secteur de l'énergie, sans aborder les difficultés techniques et (ou) financières substantielles auxquelles la Banque a été confrontée dans le cadre de ses interventions dans ce domaine.

Afin de réviser les Critères à l'aune des objectifs qui leur avaient été assignés, l'évaluation a analysé la mesure dans laquelle :

- les critères de prêt pour le secteur de l'énergie appliqués actuellement sont pertinents et efficaces pour aider la BEI à sélectionner des projets qui : i) appuient la politique énergétique de l'UE et ses principales priorités stratégiques à cet égard ; ii) soutiennent les sous-secteurs de l'énergie qui présentent les plus grands besoins d'investissement et iii) répondent aux normes de la Banque en matière de qualité et de solidité ;
- la BEI a consulté les parties prenantes concernant la conception de ces critères et les a tenues informées de leur application de manière transparente.

Ce faisant, la présente évaluation s'est appuyée sur un éventail d'activités de collecte de données, dont : une analyse documentaire, entre autres, des politiques de l'UE et des Critères, eux-mêmes ; une analyse des évolutions intervenues sur les marchés internationaux et européens de l'énergie sur la période 2013-2017, en accordant une attention particulière aux besoins d'investissement ; une analyse du portefeuille des financements liés à l'énergie approuvés par la BEI au cours de la période 2013-2017 ; une analyse documentaire de 60 projets relevant de ce portefeuille, dont 10 ont fait l'objet de visites sur site ; 2 enquêtes en ligne (1 pour les parties prenantes internes et 1 pour les parties prenantes externes) ; et 45 entretiens avec toute une gamme de parties prenantes internes et externes. Si les critères de prêt pour le secteur de l'énergie couvrent les activités tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, la présente évaluation s'est davantage penchée sur les activités au sein de l'UE, en raison du temps limité qui lui était imparti.

L'évaluation intervient en temps opportun étant donné que les constatations, conclusions et recommandations qu'elle formule alimenteront la révision des critères de prêt pour le secteur de l'énergie menée actuellement par la BEI. Cette révision a pour objectif d'actualiser les critères afin de prendre en compte les évolutions intervenues sur les marchés et sur le plan politique.

**Globalement, l'évaluation conclut que les Critères ont marqué une avancée majeure pour la Banque**, étant donné qu'ils : i) ont permis de consolider plusieurs documents stratégiques de la BEI portant sur le secteur de l'énergie ; ii) ont clarifié l'approche de la Banque pour ce qui est de la sélection de projets présentant une composante énergétique ; et iii) se sont appuyés sur une consultation publique visant à réexaminer la démarche adoptée par la BEI pour ses interventions dans le secteur de l'énergie, permettant ainsi d'améliorer la transparence.

Les autres constatations, conclusions et recommandations dérivant de l'évaluation sont présentées ci-dessous.

### Conception des critères de prêt pour le secteur de l'énergie

**Les Critères sont influencés par leur contexte opérationnel.** Ils sont subordonnés aux statuts de la BEI, au Plan d'activité de la Banque (PAB), ainsi qu'aux méthodes d'évaluation de la valeur ajoutée des projets et de la contribution de la BEI à ces derniers – c'est-à-dire la méthode de l'évaluation de la valeur ajoutée selon les trois piliers (méthode « 3P », applicable aux opérations au sein de l'UE) et le cadre de mesure des résultats (« REM », utilisé pour les opérations en dehors de l'UE).

Les critères de prêt pour le secteur de l'énergie ont été conçus comme un ensemble spécifique de critères de sélection destinés à faciliter l'évaluation de la valeur ajoutée au moyen de la méthode « 3P » et du cadre REM. Par conséquent, l'analyse effectuée dans la présente évaluation se limite souvent à la contribution des critères aux analyses ex ante, en particulier celles menées au regard des piliers 1 et 2 de la méthode « 3P » et du cadre REM (voir tableau 1).

**Tableau 1 – Piliers soutenant la méthode « 3P » et le cadre REM de la BEI**

	Méthode « 3P »	Cadre REM
<b>Pilier 1</b>	Contribution aux objectifs stratégiques de l'UE	Contribution aux priorités nationales, de la BEI et de l'UE
<b>Pilier 2</b>	Qualité et solidité du projet	Qualité et solidité du projet
<b>Pilier 3</b>	Contribution de la BEI au projet	Contribution technique et financière de la BEI
<b>Pilier 4</b>	Indicateurs complémentaires	s.o.

Source : EV.

La portée des critères de prêt pour le secteur de l'énergie subit également l'influence de la structure organisationnelle de la BEI, en particulier de la façon dont les rôles et les responsabilités sont répartis et coordonnés entre les directions de la Banque participant à la procédure d'instruction des projets.

**Les Critères sont comparables aux documents du même type élaborés par des institutions homologues pour ce qui est de la gouvernance à laquelle ils sont soumis, de la procédure de consultation publique qui leur est associée, des éléments qui justifient leur révision et du public qu'ils ciblent.** Cependant, la plupart des documents similaires des institutions homologues sont structurés sur la base de principes, tandis que les Critères sont structurés par sous-secteurs, pour chacun desquels des principes de travail (et non des critères contraignants) sont énoncés.

**La Banque ne dispose pas d'une procédure normalisée pour la conception, la catégorisation et la dénomination de ses documents clés.** Faute d'un tel cadre, la Banque s'expose au risque de ne pas nommer ses documents clés de manière appropriée et de ne pas suivre une procédure adéquate pour l'élaboration, l'approbation et l'actualisation de ces documents, ni pour les consultations les concernant.

**Les Critères constituent un document hybride revêtant des caractéristiques à la fois d'un document stratégique et d'un document d'orientation.** Tel un document stratégique, les Critères détaillent les tendances et politiques relatives aux marchés de l'énergie, tout en mettant en évidence la connaissance approfondie du secteur dont dispose la BEI. De même, en définissant l'« action de la BEI » et en classant par ordre de priorité les sous-secteurs et les domaines relevant de ces sous-secteurs, les Critères indiquent les domaines d'intervention privilégiés de la BEI dans le secteur de l'énergie.

Les Critères ressemblent également à un document d'orientation dans la mesure où ils ont vocation à expliquer aux parties prenantes comment la BEI évalue et hiérarchise les projets. Néanmoins, depuis la publication des Critères, la Banque a élaboré d'autres documents d'orientation à usage interne afin de garantir une application cohérente des critères de prêt pour le secteur de l'énergie par les

utilisateurs internes. Les parties prenantes internes ont jugé qu'il s'agissait d'une démarche appropriée, estimant que les documents de ce type doivent énoncer des principes qui peuvent ensuite être précisés en interne à des fins opérationnelles.

**La nature hybride des Critères se reflète dans leur titre peu clair.** Il est difficile de déterminer si les Critères cherchent : i) à établir, de manière stratégique, l'ordre de priorité des « actions de la BEI » dans le secteur de l'énergie ; ii) à prodiguer des orientations sur la manière dont la Banque instruit les projets présentant une composante énergétique ; ou iii) à faire les deux. Ce manque de clarté est également mis en évidence par le titre trompeur et très long des Critères, qui donne à penser, à tort, que le document contient une liste exhaustive de critères qui, dans l'hypothèse où ils seraient respectés, permettraient aux contreparties d'obtenir à coup sûr un financement BEI pour leurs projets correspondants.

### **Application des critères de prêt pour le secteur de l'énergie**

**Les Critères ont été conçus pour s'adresser à l'éventail le plus large possible de parties prenantes.** Le document vise notamment à atteindre les actionnaires, les emprunteurs, les promoteurs, les partenaires, les organisations de la société civile et le grand public.

**Pour autant, les parties prenantes externes qui ont recours aux Critères sont quasi exclusivement des organisations de la société civile (OSC).** Ces dernières utilisent les Critères comme un point de référence pour contrôler les projets financés par la BEI dans le domaine énergétique, ce que met notamment en évidence une publication récente de CEE Bankwatch Network. Les autres catégories de parties prenantes externes ont fait état d'un niveau de connaissance relativement faible des Critères, qui a été imputé à la technicité du document et à l'absence de publication de mises à jour ou d'addenda y afférents par la Banque.

**La direction des projets (PJ), qui est le principal utilisateur interne des critères de prêt pour le secteur de l'énergie, les applique pendant les phases de préparation et d'instruction (préliminaire) du cycle des projets de la BEI.** PJ étant la direction chargée de juger de la viabilité économique, environnementale, sociale,

financière et technique des projets, ainsi que de leur conformité avec les politiques sectorielles de l'UE et de la BEI, il est logique que son département Énergie soit aux avant-postes de l'application des critères de prêt pour le secteur de l'énergie. D'autres directions de la BEI ont indiqué s'en remettre aux compétences de PJ : i) pour ce qui concerne le secteur de l'énergie et ii) pour appliquer les critères de prêt relatifs au secteur de l'énergie.

**Actuellement, la BEI n'établit pas de rapports concernant les critères de prêt pour le secteur de l'énergie, mais sur des documents de plus haut niveau ou de portée plus générale (PAB, méthode « 3P » et cadre REM, par exemple).** Dès lors, les indicateurs de suivi utilisés par la Banque ne visent pas à suivre l'« action de la BEI » définie pour chacun des sous-secteurs présentés dans les Critères. De même, en l'absence de « marqueurs » permettant d'identifier les différents sous-secteurs dans les systèmes informatiques de la Banque, il est difficile d'informer les parties prenantes quant à l'application des critères de prêt pour le secteur de l'énergie. Il convient donc : i) de réorganiser le portefeuille de projets BEI présentant une composante énergétique et ii) de classer les projets sous-jacents en fonction des sous-secteurs définis dans les Critères. L'équipe d'évaluation s'est attelée à cette tâche pour la période 2013-2017 et a constaté que 482 projets présentant une composante énergétique d'au moins 20 % avaient été approuvés par le Conseil d'administration de la Banque pour un montant de 63,42 milliards d'EUR. Sur ces projets, 391 se situaient dans l'UE (54,68 milliards d'EUR) et 91 en dehors de l'UE (8,74 milliards d'EUR).

### **Priorité aux sous-secteurs qui présentent les plus grands besoins d'investissement**

**Les sous-secteurs présentant les plus grands besoins d'investissement recensés dans les Critères (réseaux énergétiques, énergies renouvelables et efficacité énergétique) étaient également ceux que l'UE avait désignés.** Néanmoins, les Critères ne présentent pas les besoins d'investissement de manière totalement cohérente, que ce soit sur le plan de la période, du montant ou de la source des investissements.

**Les Critères ont fourni une évaluation en amont précise des besoins d'investissement dans le secteur de l'énergie.** Cette estimation a aidé la BEI à accorder la priorité aux sous-secteurs énergétiques présentant les plus grands besoins d'investissement au niveau du portefeuille, puisqu'elle a été prise en compte dans le contexte des PAB, de la méthode « 3P » et du cadre REM.

**Sur la période 2013-2017, 90 % des financements approuvés par la BEI dans le secteur de l'énergie sont allés aux sous-secteurs présentant les plus grands besoins d'investissement (réseaux énergétiques, énergies renouvelables et efficacité énergétique).** Par conséquent, les financements approuvés par la BEI dans le secteur de l'énergie étaient globalement proportionnels à la prévision des Critères selon laquelle les sous-secteurs susmentionnés rassembleraient 90 % de la totalité des besoins d'investissement. Il a toutefois été observé que l'efficacité énergétique est sous-représentée dans le portefeuille de la BEI : bien qu'il s'agisse du sous-secteur présentant les plus grands besoins d'investissement, il ne s'est classé que troisième du point de vue du total des financements BEI approuvés au cours de la période 2013-2017. Il convient néanmoins de noter que les investissements dans l'efficacité énergétique ont enregistré une tendance globale à la hausse durant cette période.

### **Soutien à la politique énergétique de l'UE et à ses principales priorités stratégiques**

Les Critères, dans leur version accessible au public, sont restés inchangés, bien que la politique énergétique de l'UE ait renforcé les objectifs en vigueur et que la BEI ait rédigé des notes internes reflétant ces évolutions. Ainsi, les sous-secteurs présentant les plus grands besoins d'investissement et les domaines prioritaires relevant de ces sous-secteurs sont restés les mêmes.

**Les domaines prioritaires des Critères ont été alignés sur les priorités de la politique énergétique de l'UE qui étaient applicables en 2013 et sur celles qui étaient applicables lors de la période qui a suivi.** Toutefois, pour ce qui est de certains sous-secteurs (production d'électricité à partir de combustibles fossiles ; extraction des hydrocarbures et raffinage du pétrole), les Critères sont plus stricts que la politique énergétique de l'UE.

**En raison de son utilité d'un point de vue stratégique, économique et opérationnel, la norme de performance en matière d'émissions de la BEI (la « norme d'émission ») a constitué la principale contribution des critères de prêt pour le secteur de l'énergie à la sélection et à l'instruction des projets.** La norme d'émission est le critère appliqué par la BEI pour s'assurer que tous les projets énergétiques qu'elle finance sont conformes aux engagements des États membres au titre des politiques énergétique et climatique de l'UE. Depuis son adoption par la Banque, le seuil de la norme d'émission est fixé à 550 g de CO<sub>2</sub>/kWh.

De plus, l'introduction de la classification des technologies liées aux énergies renouvelables en deux catégories – matures et émergentes – a permis à la Banque de soutenir l'essor de ces technologies.

### **Soutien aux normes de qualité et de solidité de la BEI**

**La BEI ne peut pas recourir uniquement aux Critères lorsqu'elle instruit des projets du point de vue de leur qualité et de leur solidité.** Afin d'évaluer la qualité et la solidité des projets, il convient de lire les Critères en conjonction avec d'autres documents clés de la BEI. Par conséquent, il est difficile d'imputer aux critères de prêt pour le secteur de l'énergie les notes globalement positives attribuées aux projets au titre du pilier 2 de la méthode « 3P » (89 % des projets approuvés au sein de l'UE obtiennent une note soit « majeure » soit « significative »).

### **Concentration de l'action de la BEI dans les domaines où sa contribution financière et technique est la plus élevée**

**Les Critères manquent de clarté quant à savoir s'ils jouent un rôle dans l'évaluation du pilier 3 de la méthode « 3P » ou du cadre REM.** Le groupe de référence de la présente évaluation a expliqué qu'il n'avait jamais été prévu que les Critères couvrent le pilier 3 de la méthode « 3P » ou du cadre REM. Cependant, le fait que les Critères mentionnent les « actions de la BEI », notamment celles liées à la fourniture d'assistance technique et à la mise au point d'instruments financiers, semble indiquer le contraire. Ce manque de clarté se reflète également dans les réponses à l'enquête



interne, qui démontre que le personnel de la BEI est partagé de manière relativement égale quant à savoir si, oui ou non, les critères de prêt pour le secteur de l'énergie jouent un rôle dans l'évaluation du pilier 3. De plus, l'évaluation a permis de constater qu'il n'existe aucune relation claire entre les notes obtenues par les projets au titre du pilier 3 de la méthode « 3P » ou du cadre REM et les orientations fournies dans les Critères.

### **Contribution à la plus grande transparence possible des décisions de financement de projets prises par la BEI**

**La consultation publique que la BEI avait organisée à l'époque sur les Critères de prêt pour le secteur de l'énergie actuellement en vigueur était conforme à la politique de transparence qu'elle appliquait alors.** La consultation publique relative aux Critères de prêt pour le secteur de l'énergie a fourni toutes les informations nécessaires aux parties prenantes externes en temps opportun, a permis à la division Société civile de la Banque de diriger le dialogue de la BEI avec la société civile et a facilité la participation et la mobilisation d'une large gamme de parties prenantes externes, mais uniquement au sein de l'UE.

**La consultation publique relative aux Critères de prêt pour le secteur de l'énergie cadrait avec d'autres pratiques reconnues de consultation publique pour ce qui est du choix du calendrier, de la durée, du public ciblé, de la participation, de la publicité et du retour d'information.** La consultation publique relative aux critères de prêt pour le secteur de l'énergie diffère toutefois d'autres pratiques établies du point de vue de la nature de la procédure (un seul tour de consultation sur le document de travail, soit aucun tour de consultation sur le projet de Critères), de la structure du document de consultation (uniquement des questions ouvertes) et de l'établissement de rapports concernant la procédure de consultation.

## **Recommandations**

Les cinq recommandations qui suivent sont formulées en réponse aux principales constatations de l'évaluation.

1. À l'avenir, la BEI devrait perfectionner ses processus et procédures relatifs à la catégorisation de ses documents clés tels que les Critères.
2. La BEI devrait décider de la finalité et du public cible du document qui succédera aux Critères avant de déterminer le type de document dont il devra s'agir.
3. La BEI devrait publier un rapport sur l'application du document qui succédera aux Critères afin de tenir les parties prenantes informées. De plus, la BEI devrait communiquer de brèves mises à jour sur les évolutions importantes des marchés et des politiques afin de compléter, au besoin, les critères de prêt pour le secteur de l'énergie.
4. Le document qui succédera aux Critères devrait présenter plus en détail les types de contributions financières et non financières que la BEI peut apporter pour soutenir des projets et pour favoriser l'essor du secteur de l'énergie dans son ensemble.
5. Dans le contexte de sa consultation publique qui portera sur le document qui succédera aux Critères, la BEI devrait s'efforcer de renforcer la participation des parties prenantes et la traçabilité de leurs contributions, tout en élargissant la portée géographique de la procédure.



## RÉPONSE GLOBALE DU COMITÉ DE DIRECTION

La Banque s'attache actuellement à réviser sa politique de prêt dans le secteur de l'énergie. La politique en vigueur, qui date de 2013, a pour objectif principal de soutenir la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2020. Depuis 2013, l'UE a adopté d'ambitieux objectifs pour 2030 et a largement révisé sa législation dans le domaine de l'énergie afin de faire en sorte qu'elle soit adaptée à la réalisation de ces objectifs. Enfin, la Commission a récemment publié une nouvelle stratégie à long terme pour la transition vers une société sobre en carbone à l'horizon 2050.

Afin d'améliorer l'efficacité et la pertinence de la nouvelle politique, il importe d'être en mesure de tirer les enseignements du passé. La Banque salue dès lors cette évaluation opportune des critères de prêt pour le secteur de l'énergie datant de 2013. Elle contribuera en effet largement à façonner la nouvelle politique.

La Banque accueille favorablement les conclusions du rapport, notamment parce qu'elles reconnaissent que les critères de prêt pour le secteur de l'énergie datant de 2013 ont marqué une avancée majeure, et ce à trois égards. Le rapport souligne les effets positifs du classement par ordre de priorité, par la Banque, des sous-secteurs présentant de grands besoins d'investissement, en mettant notamment en avant l'effet de signal de la norme d'émission, ainsi que le soutien apporté par la Banque aux technologies émergentes.

Le rapport contient également plusieurs recommandations qui contribueront à améliorer la nouvelle politique. La Banque a pu donner forme à la nouvelle politique à la lumière des retours d'information reçus pendant la procédure d'évaluation et continuera à travailler sur sa conception en s'inspirant de ces recommandations dans la mesure du possible.



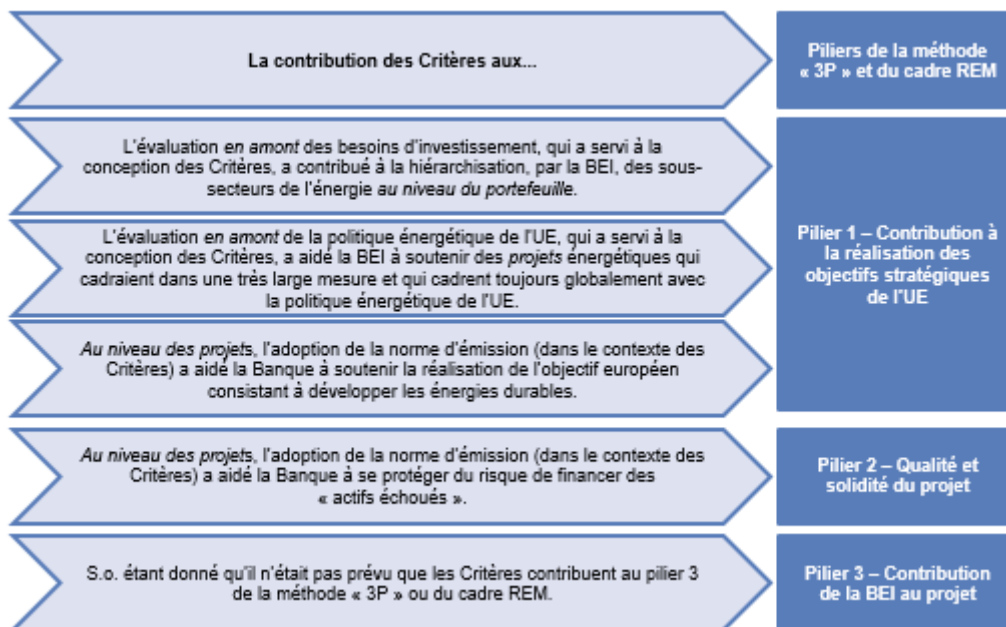
## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente évaluation a permis de constater que les critères de prêt pour le secteur de l'énergie avait marqué une avancée majeure ayant permis à la Banque :

- de consolider et de réviser plusieurs de ses documents clés relatifs au secteur de l'énergie ;
- de clarifier la méthode qu'elle adopte pour sélectionner les projets présentant une composante énergétique compte tenu de leur contribution à la politique énergétique de l'UE et pour les évaluer à l'aune de leur qualité et de leur solidité du point de vue économique et sur le plan de la viabilité ;
- de renforcer sa transparence, puisqu'il s'agissait de la première fois que les activités de la BEI dans le secteur de l'énergie faisaient l'objet d'une procédure de consultation publique.

L'évaluation a également conclu que les Critères avaient contribué aux piliers 1 et 2 de la méthode « 3P » ou du cadre REM grâce à leur estimation en amont des besoins d'investissement et de la politique énergétique de l'UE, ce qui a aidé la Banque : i) à classer par ordre de priorité les sous-secteurs présentant les plus grands besoins d'investissement au niveau du portefeuille et ii) à soutenir les projets qui cadrent avec la politique énergétique de l'UE. De plus, grâce à l'adoption de la norme d'émission dans le contexte des Critères, la Banque a pu soutenir la réalisation de l'objectif européen consistant à développer les énergies durables, tout en se protégeant du risque de soutenir des projets dont les installations pourraient, à terme, devenir des « actifs échoués ». Enfin, au moyen de la norme d'émission, la BEI a amélioré la manière dont elle communique sur sa méthode d'évaluation des émissions de CO<sub>2</sub> liées aux projets et a ainsi envoyé un signal clair au marché à cet égard. De plus, les critères de prêt pour le secteur de l'énergie ont aidé la Banque à appuyer le développement de technologies émergentes dans le sous-secteur des énergies renouvelables.

**Figure 18 – Vue d'ensemble des contributions des critères de prêt pour le secteur de l'énergie aux piliers de la méthode « 3P » ou du cadre REM**



Source : EV

L'évaluation a également permis de constater que les critères de prêt pour le secteur de l'énergie donnent, à tort, l'impression que la BEI établit ses priorités, projet par projet, au cours de l'instruction. Au contraire, l'évaluation a observé qu'en réalité, la Banque établit ses priorités en amont, sur la base de son évaluation des besoins d'investissement (ou dans l'optique de contribuer à la réalisation des objectifs de la politique énergétique de l'UE). Cette évaluation est ensuite prise en compte lors de l'élaboration du PAB et, également, dans le contexte de la

méthode « 3P » ou du cadre REM. C'est sur cette base que la Banque s'appuie pour affecter ses ressources, en proportions correspondantes, à des domaines d'intervention prioritaires.

En outre, l'évaluation a permis de recenser cinq problèmes principaux dont le règlement devrait permettre d'améliorer les performances opérationnelles de la BEI et, plus spécifiquement, la conception et l'impact du document qui succédera aux Critères. Par conséquent, la présente évaluation formule cinq recommandations. La première recommandation s'attaque à un problème qui concerne l'ensemble de la Banque (c'est-à-dire qu'il n'a pas spécifiquement trait aux critères de prêt pour le secteur de l'énergie). La deuxième recommandation, qui vise la classification du document qui succédera aux Critères, aura des répercussions sur la troisième recommandation relative à la publication de rapports sur l'application des critères de prêt pour le secteur de l'énergie. La quatrième recommandation porte sur l'inclusion des contributions financières et non financières de la BEI (pilier 3 de la méthode « 3P » et du cadre REM). Enfin, la dernière recommandation formule des propositions d'amélioration de la consultation publique à venir concernant le document qui succédera aux Critères.

#### Recommandation 1 – À l'avenir, la BEI devrait perfectionner ses processus et procédures relatifs à la catégorisation de ses documents clés tels que les Critères.

L'évaluation a permis de constater un manque de clarté quant à la nature des Critères (document stratégique, document d'orientation ou document hybride), ce qui témoigne des limites des processus et procédures en vigueur en ce qui concerne la conception, la catégorisation et la dénomination des documents clés de la BEI.

##### Réponse du Comité de direction *Recommandation acceptée*

Les Critères ont deux grandes finalités. Premièrement, ils indiquent des principes de haut niveau que la Banque applique pour sélectionner les projets. Deuxièmement, ils illustrent les types de soutien que la Banque peut apporter – octroi de prêts, panachage de ressources ou prestation de conseils – et qui peuvent avoir des retombées particulièrement précieuses dans les sous-secteurs énergétiques. La nature des Critères est donc claire.

En ce qui concerne les conventions de dénomination des documents clés, la Banque procédera à une évaluation et élaborera des orientations pour garantir, à l'avenir, une simplification et davantage de cohérence dans ce domaine.

#### Recommandation 2 – La BEI devrait décider de la finalité et du public cible du document qui succédera aux Critères avant de déterminer le type de document dont il devra s'agir.

L'évaluation a conclu que les Critères en vigueur ont une nature hybride et que leur titre est peu clair. Cet état de fait est mis en évidence par le fait que les Critères possèdent des caractéristiques qui les rapprochent à la fois d'un document stratégique et d'un document d'orientation. Il en découle une incertitude quant à savoir si le document vise : i) à établir, de manière stratégique, l'ordre de priorité des « actions de la BEI » dans le secteur de l'énergie ; ii) à prodiguer des orientations sur la manière dont la Banque instruit les projets présentant une composante énergétique ; ou iii) à faire les deux.

##### Réponse du Comité de direction *Recommandation acceptée*

La Banque a rédigé le document de consultation sur la nouvelle politique de prêt dans le secteur de l'énergie en tenant compte de cette recommandation. Il indique clairement au lecteur la finalité de la révision et, plus particulièrement, comment cette révision s'inscrit dans la hiérarchie des autres plans et politiques de la Banque. De plus, la Banque a également réfléchi au public cible, afin qu'il couvre une large gamme de clients, d'acteurs industriels, de laboratoires d'idées et d'organisations non gouvernementales.

#### Recommandation 3 – La Banque devrait publier un rapport sur l'application du document qui succédera aux Critères afin de tenir les parties prenantes informées. De plus, la Banque devrait communiquer de brèves mises à jour sur les évolutions importantes des marchés et des politiques afin de compléter, au besoin, les critères de prêt pour le secteur de l'énergie.

Les rapports que la BEI élabore actuellement portent sur des documents de plus haut niveau et de portée plus large que les Critères (PAB, méthode « 3P » et cadre REM) et s'appuient sur une liste d'indicateurs de réalisations et de résultats utilisés par la Banque. Cependant, ces indicateurs n'offrent pas à la Banque des outils adéquats pour réaliser le suivi des « actions de la BEI » définies pour chacun des sous-secteurs visés dans les Critères. Il est de même difficile de fournir aux parties prenantes des informations au niveau du portefeuille concernant les financements BEI approuvés par sous-secteur, étant donné que les projets sous-jacents et les composantes des projets ne sont pas classés par sous-secteur dans les systèmes informatiques de la Banque.

De plus, la BEI devrait veiller à ce que toute évolution importante relative aux marchés ou aux politiques qui pourrait avoir des conséquences sur l'application des critères de prêt pour le secteur de l'énergie soit communiquée aux parties prenantes externes via des mises à jour régulières.

**Réponse du Comité de direction** *Recommandation acceptée*

La Banque est déterminée à pratiquer la transparence et publie des informations approfondies concernant ses activités dans le secteur de l'énergie sur son site web ([ici](#)), rédige des rapports thématiques ([ici](#)) et donne un accès intégral à son portail des projets ([ici](#)). De plus, chaque nouvelle version de la politique de prêt dans le secteur de l'énergie dresse le bilan de l'édition précédente.

En réponse à cette recommandation, les rapports établis dans le cadre de la préparation annuelle du PAB seront encore étoffés de sorte à mettre en avant les activités dans le secteur de l'énergie en faisant apparaître leur articulation avec des objectifs de politique publique d'ordre plus général. Les parties intéressées bénéficieront ainsi d'un panorama clair des activités de prêt de la BEI dans le secteur de l'énergie, y compris d'éventuelles mises à jours de la politique y afférente. De plus, la Banque réfléchira à la possibilité de publier sur son site web des présentations sur le thème de l'énergie.

**Recommandation 4 – Le document qui succédera aux Critères devrait présenter plus en détail les types de contributions financières et non financières que la BEI peut apporter pour soutenir des projets et pour favoriser l'essor du secteur de l'énergie dans son ensemble.**

Les Critères définissent des domaines d'intervention que la BEI doit cibler en priorité pour contribuer au développement du secteur de l'énergie. Cependant, ils ne s'attardent pas suffisamment sur les types de financement et les méthodes qui pourraient être utilisés pour soutenir l'essor du secteur. De plus, même si les contributions financières et non financières (pilier 3 de la méthode « 3P » et du cadre REM) ne relèvent pas officiellement du périmètre des Critères, il y est fait référence tout au long du document. Il serait souhaitable qu'elles soient officiellement incluses dans le document qui succédera aux Critères afin de fournir des exemples, au niveau des sous-secteurs, des types de ressources financières et (ou) non financières (AT, partage des risques, par exemple) que la Banque peut apporter.

**Réponse du Comité de direction** *Recommandation partiellement acceptée*

La Banque convient que la nouvelle politique de prêt dans le secteur de l'énergie devra illustrer différents types de contributions financières et non financières que la BEI peut apporter et la manière dont la Banque – via l'octroi de prêts, le panachage de ressources ou la prestation de conseils – peut contribuer le plus efficacement possible à la réalisation des objectifs stratégiques de l'UE.

Cependant, la Banque estime que l'« inclusion officielle » du pilier 3 dans le document qui succédera aux Critères, comme le suggèrent les conclusions de l'évaluation, pourrait donner lieu à une interprétation erronée étant donné que la politique de prêt dans le secteur de l'énergie n'est pas l'endroit approprié pour établir les paramètres détaillés relatifs au pilier 3. Ces paramètres pourraient faire l'objet d'une révision distincte dans le contexte d'un débat plus large sur l'additionnalité, sa mesure (au-delà du pilier 3) et la documentation en la matière. Dès lors, la nouvelle politique de prêt dans le secteur de l'énergie n'intégrera pas d'examen formel et systématique concernant le pilier 3.

Recommandation 5 – Dans le contexte de sa consultation publique qui portera sur le document qui succédera aux Critères, la Banque devrait s'efforcer de renforcer la participation des parties prenantes et la traçabilité de leurs contributions, tout en élargissant la portée géographique de la procédure.

La consultation publique que la BEI avait organisée à l'époque sur les critères de prêt pour le secteur de l'énergie actuellement en vigueur était conforme à la politique de transparence qu'elle appliquait alors et cadrerait globalement avec d'autres pratiques reconnues. Pour ce qui est de la consultation publique qui portera prochainement sur le document qui succédera aux Critères, la Banque devra appliquer sa politique de transparence actuelle. En outre, la BEI devrait :

- étudier des moyens d'accroître la participation des parties prenantes à la procédure de consultation publique ;
- améliorer la traçabilité des contributions des parties prenantes (en utilisant, par exemple, une plateforme spécialement conçue pour gérer la procédure de consultation publique) ;
- élargir la portée géographique de la procédure en nouant le dialogue avec plus de parties prenantes à l'extérieur de l'UE (par exemple en retransmettant les réunions de consultation en direct sur l'internet).

Réponse du Comité de direction *Recommandation acceptée*

La consultation publique de la BEI aura lieu sur l'internet et sera ouverte à toutes les parties prenantes intéressées.

La Banque examinera attentivement la liste de diffusion afin de veiller à ce que tous les principaux clients, organisations de la société civile, coopératives énergétiques, laboratoires d'idées spécialisés dans les politiques publiques, organisations régionales et organismes publics soient contactés de sorte à élargir tant que possible la participation à la consultation publique. La Banque organisera une réunion publique unique à Bruxelles.

La Banque examinera les avantages et les inconvénients de divers instruments susceptibles d'être utilisés pour mettre en œuvre les objectifs de la présente recommandation, à savoir le renforcement de la participation des parties prenantes et de la traçabilité de leurs contributions, ainsi que l'élargissement de la portée géographique de la procédure (via des plateformes ou la retransmission en directe, par exemple).

L'instrument choisi devra permettre, entre autres, des échanges francs et ouverts, ainsi que l'égalité de traitement des parties prenantes (y compris du point de vue de l'accessibilité et de la facilité d'utilisation) et offrir un bon rapport coût-efficacité.



## À propos de la division Évaluation des opérations

La division Évaluation des opérations (EV) a été créée en 1995, dans le but de réaliser les évaluations ex post des opérations menées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Au sein d'EV, l'évaluation est réalisée selon des pratiques internationales établies, en tenant compte de critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de viabilité communément admis. EV formule des recommandations sur la base des conclusions de son évaluation ex post. Les enseignements tirés devraient améliorer les résultats opérationnels, la redevabilité et la transparence. Chaque évaluation comprend une évaluation approfondie d'une sélection d'investissements, dont les conclusions sont ensuite résumées dans un rapport de synthèse.

Ces rapports sont disponibles sur le site web de la BEI :

<http://www.bei.org/infocentre/publications/all/research-studies/ex-post-evaluations/index.htm>





## ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

# Évaluation ex post des critères de prêt de la BEI pour le secteur de l'énergie sur la période 2013-2017

Février 2019

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  
☎ +352 4379-62000  
[www.bei.org](http://www.bei.org) – ✉ [info@bei.org](mailto:info@bei.org)

Évaluation des opérations  
✉ [EValuation@bei.org](mailto:Evaluation@bei.org)  
[www.bei.org/evaluation](http://www.bei.org/evaluation)