



Évaluation des opérations

Évaluation du fonctionnement
du Fonds européen pour
les investissements stratégiques (FEIS)

Septembre 2016

Rapport d'évaluation de synthèse

Septembre 2016

Évaluation du fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)

Évaluation des opérations (EV)

La présente évaluation a été réalisée par la division Évaluation des opérations de la Banque européenne d'investissement, sous la supervision d'Ivory Yong-Prötzel, chef de l'évaluation à la BEI. L'équipe, dirigée par Bastiaan de Laat (expert en évaluation), était composée de Dawit Demetri, Monica Lledo Moreno, Marco Mota (évaluateurs) et Ulrike van Geleuken (assistante). Sabine Bernabé (experte en évaluation), Judith Goodwin (analyste), Jérôme Gandin (évaluateur) et Claudia Monti (assistante) ont également apporté un soutien précieux. L'équipe de la BEI a bénéficié de l'assistance de consultants de PwC (Fabio d'Aversa, Christophe Mazand, Iouri Marounov et Alice Bordreuil) et de London Economics (Patrice Muller).

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.

TABLE DES MATIERES

Résumé analytique	I
Tableau des recommandations et réponse des services de la BEI	V
Recommandations	VII
1. Introduction	1
1.1 Le Plan d'investissement pour l'Europe	1
1.2 Le Fonds européen pour les investissements stratégiques	2
1.3 La présente évaluation	4
1.4 Structure du rapport	5
2. Situation du FEIS à la mi-2016	6
2.1 Analyse du portefeuille	6
2.2 Répartition géographique	8
2.3 Répartition sectorielle	9
2.4 Nouveaux produits	9
2.5 Conclusion	13
3. Les principes clés du FEIS dans la pratique	14
3.1 Préparation du FEIS.....	14
3.2 Tableau de bord, admissibilité et valeur ajoutée.....	15
3.3 Additionnalité et activités spéciales	19
3.4 Multiplicateurs du FEIS	21
3.5 Financements privés mobilisés	23
3.6 Coordination, complémentarité et cohérence	24
3.7 Gouvernance du FEIS.....	28
4. Impact sur le Groupe BEI	35
4.1 Ressources humaines.....	35
4.2 Organisation	36
4.3 Cycle des projets	37
5. Conclusions	38
5.1 Le FEIS est en place et en bonne voie d'atteindre son objectif d'investissement ..	38
5.2 Marges d'amélioration, un an après le lancement du FEIS.....	39
5.3 Un changement transformationnel pour le Groupe BEI	41

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1. Nouveaux produits pour le volet PME	11
Encadré 2. Mise en place d'un réseau de nouvelles contreparties	12
Encadré 3. Règlement financier du budget de l'UE	15
Encadré 4. Comparatif des notes obtenues par les projets FEIS et hors FEIS.....	18
Encadré 5. L'additionnalité au sens de l'article 5, paragraphe 1, du règlement FEIS	19
Encadré 6. L'additionnalité dans les documents soumis au comité d'investissement.....	20
Encadré 7. Méthodes d'évaluation de l'effet multiplicateur du FEIS	22
Encadré 8. Le cas du fonds « Énergies renouvelables »	23
Encadré 9. Principales étapes supplémentaires pour les projets relevant du FEIS	32

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Structure financière du FEIS à son lancement	3
Graphique 2. « Concentration initiale » volet PME	7
Graphique 3. Couverture géographique des opérations signées	8
Graphique 4. Matrice d'Ansoff	9
Graphique 5. Stratégie globale du Groupe BEI pour remplir ses engagements au titre du FEIS	10
Graphique 6. Volet Infrastructures et innovation – Profils de risque des produits anciens et nouveaux	12
Graphique 7. Vue d'ensemble du tableau de bord d'indicateurs	16
Graphique 8. Résultats du tableau de bord pour les 39 opérations IIW signées (au 30 juin 2016)	17
Graphique 9. Nombre de jours jusqu'à la signature – Opérations FEIS et hors FEIS	37

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Questions d'évaluation.....	5
Tableau 2. Situation du portefeuille FEIS au 30 juin 2016.....	6
Tableau 3. Sélection d'indicateurs du quatrième pilier pour les opérations IIW signées.....	18
Tableau 4. Financements privés mobilisés (Mrd EUR)	24
Tableau 5. Cofinancement avec les BDN	28

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

3P	Évaluation de la valeur ajoutée selon les trois piliers
BDN	Banques de développement nationales
BEI	Banque européenne d'investissement
CE	Commission européenne
CI	Comité d'investissement
COSME	Programme de l'UE pour la compétitivité des entreprises et des PME
CPP	Couverture des premières pertes
CS	Services centraux
DMD	Directeur exécutif adjoint
EaSI	Programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale
EC	Effet de catalyseur
EIAH	Plateforme européenne de conseil en investissement
EIPP	Portail européen de projets d'investissement
ESIF	Fonds structurels et d'investissement européens
EV	Évaluation des opérations
FEI	Fonds européen d'investissement.
FEIS	Fonds européen pour les investissements stratégiques
Groupe BEI	Banque européenne d'investissement et Fonds européen d'investissement
H2020	Horizon 2020
InnovFin	Financement européen de l'innovation
INPE	Institutions nationales de promotion économique
JU	Direction juridique
MD	Directeur exécutif
ME	Multiplicateur externe
MGP	Mécanisme de garantie de prêts
MI	Multiplicateur interne
MIE	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
NPST	Département Nouveaux produits et transactions spéciales
OPS	Direction des opérations
PE	Capital-investissement
PIBM	Prêt intermédié à bénéficiaires multiples
PIE	Plan d'investissement pour l'Europe
PIR	Principaux indicateurs de résultat
PIS	Principaux indicateurs de suivi
PJ	Direction des projets
PME	Petites et moyennes entreprises
MCR	Mandat capital-risque
RM	Direction de la gestion des risques
SB	Comité de pilotage
SG	Secrétariat général
SMEG	Mécanisme de garantie pour les PME
SMEW	Volet PME
TMR	Direction Gestion et restructuration des transactions
TRE	Taux de rentabilité économique
UE	Union européenne.
VC	Capital-risque
Volet IIW	Volet infrastructures et innovation
VP	Vice-président

RESUME ANALYTIQUE

Première initiative majeure de la Commission Juncker, le Plan d'investissement pour l'Europe (PIE) a été adopté en novembre 2014 ; il vise à réduire les déficits d'investissements en Europe. Dans le cadre du Plan d'investissement pour l'Europe, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) entend contribuer à la réalisation de cet objectif en soutenant des investissements et en facilitant l'accès aux financements pour les PME et les entreprises de taille intermédiaire. Le double objectif du FEIS se reflète dans ses deux volets : le volet Infrastructures et innovation (IIW), mis en œuvre par la Banque européenne d'investissement, et le volet PME (SMEW), géré par le Fonds européen d'investissement (FEI).

La structure financière du FEIS comprend une garantie de 16 milliards d'EUR fournie au Groupe BEI par l'UE et une contribution en capital de 5 milliards d'EUR apportée par la BEI. Ces ressources financières renforcent la capacité de prise de risques du Groupe BEI et lui permettent de financer des projets qui visent à remédier aux lacunes du marché ou à des situations d'investissement sous-optimales, des opérations qui n'auraient pas pu être réalisées au cours de la même période, ou du moins dans la même mesure, sans le soutien du FEIS. Le FEIS doit également permettre au Groupe BEI de financer davantage de projets à haut risque ou des tranches de projets plus risquées.

Il devrait attirer d'autres investisseurs et, ce faisant, il entend mobiliser 315 milliards d'EUR d'investissements supplémentaires dans l'économie réelle sur une période de trois ans (mi-2015 à mi-2018). Cela concerne tant les investissements que l'accès des PME aux financements. Pour atteindre cet objectif, le portefeuille du FEIS devrait, en moyenne, avoir un effet multiplicateur de 15x : 1 euro d'appui du FEIS devrait, en fin de compte, permettre de mobiliser 15 euros d'investissements dans l'économie réelle.

La présente évaluation porte sur le fonctionnement du FEIS à ce jour et identifie les éléments qui pourraient contribuer à améliorer son fonctionnement à l'avenir. Il est toutefois trop tôt pour que cette évaluation permette de tirer une

conclusion définitive concernant les résultats du FEIS.

Cette évaluation est requise conformément au règlement instituant le FEIS, adopté en juillet 2015. Elle a été réalisée par la division Évaluation des opérations de la BEI dans le cadre de son programme de travail 2016, tel qu'approuvé par le Conseil d'administration de la BEI.

Le FEIS est en place et en bonne voie d'atteindre son objectif d'investissement

Grâce aux efforts conjoints de la Commission européenne et du Groupe BEI, le FEIS a fait l'objet d'une élaboration, d'une mise en place et d'une montée en puissance rapides. Cela a été possible puisque le FEIS repose sur la structure et l'organisation existantes du Groupe BEI. Par exemple, avant l'approbation du règlement instituant le FEIS, la BEI et le FEI ont été invités à stocker des projets issus de leurs réserves d'opérations. Dans le cas du FEI, il a pu mettre en œuvre des mandats existants confiés par la Commission européenne et la BEI.

La BEI et le FEI ont également élaboré une gamme de nouveaux produits présentant un profil de risque et un effet multiplicateur plus élevés. Ils doivent compléter leurs gammes de produits existantes et sont actuellement en cours de déploiement.

Les deux organisations ont embauché massivement et continuent d'embaucher pour réaliser les objectifs du FEIS. En outre, elles ont adapté leurs procédures, processus et systèmes internes, ainsi que leur organisation, pour intégrer les opérations réalisées au titre du FEIS.

À la fin de 2015, la structure de gouvernance du FEIS était en place conformément au règlement instituant le FEIS. Elle soutient désormais la mise en œuvre efficace du FEIS. Cette structure comprend le comité de pilotage, le directeur exécutif et son adjoint et le comité d'investissement.

S'agissant des approbations, pour la période se clôturant le 30 juin 2016, c'est-à-dire après un tiers de sa période d'investissement, le FEIS a réalisé environ un tiers de son objectif d'investissement global : les opérations approuvées au titre du FEIS ont atteint 17,45 milliards d'EUR, ce qui devrait contribuer à mobiliser 104,75 milliards d'EUR d'investissements au total. Les signatures s'établissent à 10,45 milliards d'EUR et devraient mobiliser 66,14 milliards d'EUR d'investissements au total.

S'agissant du montant total des investissements mobilisés, on observe des différences importantes entre les volets IIW et PME. Cela s'explique par le fait que le volet PME a pu utiliser des mandats existants (volet Garanties pour les PME de l'initiative InnovFin, mécanisme de garantie de prêts dans le cadre du programme COSME, mandat Ressources en capital-risque) pour accélérer des investissements, dans le droit fil de la définition de l'additionnalité que donne le Règlement instituant le FEIS. De plus, les opérations de dette du FEI génèrent, habituellement, des multiplicateurs plus élevés que ceux de la BEI.

Bien que le FEIS soit encore dans un stade précoce, la BEI et le FEI collaborent activement avec des programmes de la Commission européenne et des instruments financiers pour créer des synergies et des complémentarités. La coopération se renforce également avec des banques et des institutions de développement nationales, avec lesquelles plusieurs opérations ont été signées et une réserve de projets se met progressivement en place.

Si la tendance actuelle se maintient et si la stratégie du FEIS en matière de nouveaux produits et de nouvelles formes de coopération se réalise on peut s'attendre, sur le plan des approbations, à ce que l'objectif global du Fonds européen pour les investissements stratégiques soit atteint.

Marges d'amélioration, un an après le lancement du FEIS

Pour faire en sorte que l'objectif de 315 milliards d'EUR mobilisés engendre une réduction des déficits d'investissement, le Plan d'investissement pour l'Europe et le règlement instituant le FEIS définissent une série de principes, de concepts et d'outils

qui ont été rendus opérationnels. Sur la base de l'expérience acquise au cours de la première année de mise en œuvre du FEIS, il est suggéré que certains d'entre eux pourraient bénéficier d'une réflexion approfondie.

1) L'évaluation permet de conclure que les avantages de la complémentarité entre les différents piliers du plan d'investissement pour l'Europe sont encore embryonnaires, principalement parce que le deuxième pilier (axé sur les services de conseil et le partage d'informations) n'est entré en vigueur que récemment et que le troisième pilier (portant sur l'environnement réglementaire, les réformes structurelles et la suppression des obstacles aux investissements) n'a fait, à ce jour, que des progrès modestes. Une complémentarité accrue entre ces piliers faciliterait la mise en œuvre du FEIS et, partant, permettrait au Plan d'investissement pour l'Europe de réaliser ses objectifs de manière plus efficace. Cependant, bien que le Groupe BEI puisse influencer sur la plateforme européenne de conseil en investissement (qu'il gère pour le compte de la Commission européenne), il a très peu d'influence sur le reste des deuxième et troisième piliers.

(2) Le considérant 13 du règlement instituant le FEIS indiquant que « le FEIS [...] devrait avoir pour but de contribuer au renforcement de la compétitivité de l'Union, [...], de sa cohésion économique, sociale et territoriale [...] », il est préoccupant de constater que le portefeuille global du FEIS se concentre fortement sur l'Europe des 15 (92 %) et néglige l'Europe des 13 (8 %). Cela est particulièrement problématique puisque la plupart des régions moins développées d'Europe se situent dans les treize pays d'Europe centrale et orientale de l'Union européenne. À ce stade, la présente évaluation peut uniquement formuler des hypothèses concernant les causes de la concentration géographique des opérations menées au titre du FEIS. Par exemple, il peut s'avérer nécessaire d'étendre les secteurs admissibles au titre du FEIS, détaillés au paragraphe 2 de l'article 9 du règlement instituant le FEIS, pour renforcer l'action du Groupe BEI dans les pays de l'Europe des 13. De surcroît, la pression relative à l'objectif de 315 milliards d'EUR d'investissements peut encourager le Groupe BEI à poursuivre ses opérations sur des marchés plus aptes à utiliser des instruments financiers et à structurer des

projets à haut risque (dans les secteurs public et privé).

(3) La pénurie d'investissements privés a été un argument majeur à l'appui de la création du FEIS, lequel devrait, conformément au règlement instituant et dans la mesure du possible, maximiser les investissements privés. À ce jour, environ 62 % de la totalité des investissements mobilisés par le FEIS reposent sur des financements privés, ce qui est positif. Toutefois, il est important de maintenir l'ambition d'attirer des investissements privés pour relever les défis qui sont à l'origine du Plan d'investissement pour l'Europe et pour favoriser les répercussions souhaitées sur l'économie. Des efforts doivent être déployés pour accroître les résultats en matière de mobilisation de capitaux privés. De plus, le montant des financements publics mobilisés étant l'un des principaux indicateurs de résultat du FEIS, il conviendrait, selon la bonne pratique, de fixer un objectif spécifique.

(4) Le tableau de bord du FEIS sert à évaluer l'admissibilité et la qualité d'un projet. Il comprend quatre piliers qui englobent un certain nombre d'indicateurs pertinents. Le premier pilier évalue l'admissibilité du projet eu égard aux objectifs stratégiques. Le deuxième pilier est axé sur la qualité et la viabilité d'un projet (notamment la viabilité technique et le taux de rentabilité économique). Le troisième pilier détermine la contribution technique et financière de la BEI à la réalisation du projet et le quatrième pilier comprend un certain nombre d'indicateurs complémentaires relatifs au projet, au secteur et au pays concernés. L'évaluation décrit la manière dont le tableau de bord est utilisé et souligne le fait qu'il aide le comité d'investissement à déterminer s'il est opportun d'utiliser la garantie de l'UE pour des opérations de la BEI. Toutefois, les opérations étant proposées individuellement à partir d'une réserve et non par lots, le tableau de bord n'est pas utilisé pour définir des priorités. En outre, pour éviter toute confusion, l'évaluation appelle le tableau de bord à se référer à des critères de sélection de projets, plutôt qu'à l'expression « valeur ajoutée ».

(5) Conformément au règlement instituant le FEIS, la garantie de l'UE sera accordée à l'appui d'opérations qui remplissent le critère d'additionnalité, lequel est défini

comme le soutien qu'apporte le FEIS à des opérations qui i) remédient aux lacunes du marché ou à des situations d'investissements sous-optimales et ii) qui n'auraient pas pu être menées à bien dans la même mesure ou sur la même période sans l'appui du FEIS. Le règlement stipule également que les financements au titre du FEIS apportent de l'additionnalité à un projet s'il peut être admis au titre des activités spéciales de la Banque (prêts notés D- ou inférieurs). L'évaluation estime que le règlement pourrait être plus explicite à cet égard parce qu'il y a eu des situations dans lesquelles, malgré le profil de risque élevé d'un projet, l'additionnalité a été remise en question par certaines parties prenantes. Il est établi que, dans la pratique, les équipes de projet de la BEI documentent et évaluent l'additionnalité pour chaque projet, qu'il relève ou non des activités spéciales. Par conséquent, elles vont au-delà des exigences formelles du règlement et devraient poursuivre sur cette voie pour s'assurer que le dossier relatif au projet concerné est cohérent et atténue le risque de réputation pour le FEIS.

(6) La réalisation de l'objectif d'investissement de 315 milliards d'EUR à la fin de la période d'investissement dépend des hypothèses formulées concernant l'effet multiplicateur de l'appui de la BEI et du FEI. Le multiplicateur réel ne peut être mesuré qu'au niveau du portefeuille et à la fin de la période d'investissement. Toutefois, le Groupe BEI est tenu de suivre l'évolution des effets de sa stratégie pour atteindre l'objectif de 315 milliards d'EUR. Pour cette raison, il a consacré des ressources considérables à l'élaboration, avec la CE, d'une méthodologie permettant d'estimer les multiplicateurs de différents types de produits. Pour démontrer que le soutien du FEIS a véritablement induit (ou mobilisé) l'investissement de tiers, la BEI devrait poursuivre son analyse et déterminer, avec ses clients, dans quelle mesure, selon eux, les financements au titre du FEIS ont contribué à mobiliser d'autres investisseurs. Toutefois, il convient d'admettre que les multiplicateurs et les documents y afférents ont un caractère indicatif et ne peuvent démontrer la causalité entre les financements au titre du FEIS et d'autres sources de financement.

(7) La *gouvernance* du FEIS est étroitement liée à la structure de gouvernance, à

l'organisation et à la gestion du cycle des projets de la BEI. L'évaluation permet de conclure que les organes décisionnels du FEIS ont été mis en place et fonctionnent comme envisagé dans le règlement instituant le FEIS : ils complètent les structures existantes du Groupe BEI sans empiéter ou influencer sur le processus décisionnel de la BEI ou du FEI. De plus, ils appuient la mise en œuvre rapide et efficace du FEIS. Cependant, trois aspects méritent davantage de réflexion : i) les procédures permettant de gérer les conflits d'intérêts potentiels devraient être étendues au comité de pilotage et alignées sur celles d'autres organes de décision du FEIS et du Conseil d'administration ; ii) les rôles et responsabilités du bureau du directeur exécutif, du secrétariat du FEIS et des services de la BEI collaborant à la mise en œuvre du mécanisme pourraient être plus explicites pour éviter les doubles emplois potentiels ; et iii) les lignes de communication devraient être rendues plus explicites, en particulier entre les différents organes de décision du FEIS et entre les organes de décision du FEIS et la BEI.

Un changement transformationnel pour le Groupe BEI

En relativement peu de temps, le FEIS a engendré des modifications importantes au sein du Groupe BEI. Les conséquences de ces modifications peuvent avoir des incidences à long terme, parmi lesquelles : l'embauche d'un nombre important de nouveaux agents, l'adaptation de procédures, de processus et des aspects des systèmes et de l'organisation internes, le profil de risque et les multiplicateurs plus élevés des nouveaux produits financiers, le portefeuille d'opérations FEIS existant qui devra être géré bien au-delà de la période d'investissement initiale du FEIS, les exigences en matière de transparence et la conscience accrue de la nécessité de démontrer l'impact, l'additionnalité et l'effet de catalyseur de ces opérations.

Conclusion générale

Les conclusions générales de la présente évaluation sont les suivantes :

- le FEIS, désormais opérationnel, a été mis en place en très peu de temps. Il affiche de bons résultats en matière d'approbations au regard de son objectif qui vise à mobiliser au total 315 milliards d'EUR d'investissements dans l'économie réelle, mais il accuse un certain retard

concernant les signatures et les décaissements ;

- pour faire en sorte que cet objectif conduise effectivement aux buts poursuivis par le FEIS, certains aspects doivent être améliorés. Il s'agit notamment de la complémentarité avec les deux autres piliers du Plan d'investissement pour l'Europe, de la part attendue des investissements privés par rapport aux investissements publics, de la structure de gouvernance, du concept d'additionnalité, de la répartition géographique des opérations au titre du FEIS et du suivi du rythme des signatures et des décaissements.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS ET REPONSE DES SERVICES DE LA BEI

Le Comité de direction salue l'évaluation indépendante du fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (ci-après « l'évaluation ») réalisée par la division Évaluation.

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques est une initiative conjointe du Groupe BEI et de la Commission européenne qui a pour but d'aider à surmonter le déficit d'investissements que connaît l'UE, en mobilisant des financements privés en faveur d'investissements stratégiques. L'objectif fondamental du FEIS est double : d'une part contribuer de manière décisive à la compétitivité des économies européennes et, d'autre part, rétablir la confiance des investisseurs privés et des banques commerciales afin de renforcer leurs capacités de prise de risque. Le FEIS, le premier pilier du Plan d'investissement pour l'Europe lancé en novembre 2014, est mis en œuvre par le Groupe BEI qui s'est résolument engagé dans sa réussite, de telle sorte que la garantie fournie par l'Union européenne à la BEI et la contribution en capital de la Banque peuvent soutenir des investissements, faciliter l'accès aux financements pour les PME et les ETI et contribuer à renforcer la croissance de l'UE et à créer des emplois durables.

L'évaluation couvre la période comprise entre septembre 2014 et juin 2016 et, comme le prévoit le règlement instituant le FEIS¹, la BEI la soumettra au Parlement européen, au Conseil et à la Commission pour janvier 2017 au plus tard.

En évaluant le fonctionnement du FEIS, à savoir les ressources utilisées et les activités entreprises avant même l'entrée en vigueur du règlement instituant le FEIS en juillet 2015, l'évaluation permet d'identifier les marges d'amélioration possibles pour le fonctionnement du FEIS à l'avenir, notamment au regard de la proposition législative que la Commission européenne a formulée en septembre 2016 de prolonger le FEIS au-delà de la période de trois ans initiale.

Bien que l'évaluation intervienne de manière précoce pour pouvoir fournir toutes les informations nécessaires pour déterminer si le FEIS réalise ses objectifs, le Comité de direction pourra s'appuyer sur les recommandations pour réévaluer la stratégie opérationnelle de la Banque et les modalités organisationnelles mises en place pour le FEIS et pour apporter les modifications nécessaires. Le Comité de direction se concentrera, en particulier, sur l'additionnalité et l'équilibre géographique et sectoriel du FEIS pour les prêts BEI et sur sa complémentarité avec d'autres instruments financiers et institutions financières. Il n'en reste pas moins que la qualité des opérations reste le critère essentiel en matière de sélection de projets. Le Comité de direction est également disposé à contribuer davantage aux autres piliers du Plan d'investissement pour l'Europe, ce qui est essentiel pour favoriser la mise en œuvre du FEIS et atteindre les objectifs stratégiques précités dans les limites du mandat et des ressources du Groupe BEI.

La présente évaluation est le résultat d'échanges continus et substantiels entre l'équipe d'évaluation, le personnel de la BEI et du FEI chargé des questions liées au FEIS, des membres du comité de pilotage et du comité d'investissement du FEIS, des membres du personnel de la CE et de contreparties, notamment des représentants de banques et institutions de développement nationales. Le présent rapport a été validé par le Comité de direction le 6 septembre 2016 et présenté au Conseil d'administration de la BEI lors de sa réunion de septembre, au cours de laquelle a également été abordé le prolongement du FEIS.

¹ « Au plus tard le 5 janvier 2017, la BEI évalue le fonctionnement du FEIS. Elle présente son évaluation au Parlement européen, au Conseil et à la Commission ». (Article 18.1) Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 — le Fonds européen pour les investissements stratégiques

La présente évaluation vient à point nommé pour apporter des informations utiles en vue de travaux à venir. Le Comité de direction attend les résultats de l'évaluation de la CE, d'une évaluation externe également lancée par la CE et d'une consultation des parties prenantes organisée par le comité de pilotage du FEIS pour compléter et ajuster les actions que le Comité de direction entend entreprendre.

RECOMMANDATIONS

Se basant sur les constats établis dans le cadre de ce travail, la présente évaluation formule huit recommandations pour permettre au Groupe BEI, avec les autres parties prenantes, de mieux contribuer à la réalisation des objectifs du FEIS et, en fin de compte, du Plan d'investissement pour l'Europe.

En conformité avec le mandat de la division Évaluation, les recommandations suivantes ne s'adressent qu'au Groupe BEI. Toutefois, la pleine mise en œuvre de ces recommandations implique l'engagement de parties prenantes à tous les niveaux, notamment le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

Dans la mesure où ces recommandations sont validées par le conseil d'administration de la BEI et compte tenu des résultats d'autres évaluations et consultations en cours, la Banque devrait proposer des mesures concrètes pour la mise en œuvre de ces recommandations.

CONCEPTION ET NÉGOCIATION DE PARTENARIATS

(1) Veiller à ce que les 2^e et 3^e piliers du Plan d'investissement pour l'Europe renforcent le FEIS (points 1.1, 3.1, 3.6)

L'évaluation aboutit à la conclusion selon laquelle la complémentarité entre les différents piliers du PIE est toujours embryonnaire. Toutefois, une complémentarité accrue faciliterait la mise en œuvre du FEIS et, partant, permettrait au PIE de réaliser ses objectifs de manière plus efficace. Bien que le Groupe BEI ait beaucoup d'influence sur la plateforme européenne de conseil en investissement au sein du 2^e pilier, il a très peu d'influence sur le reste des deuxième et troisième piliers. Par conséquent, l'équipe d'évaluation recommande à la Banque de porter cette question à l'attention de la CE et des États membres et d'envisager ensemble la manière dont les autres piliers peuvent renforcer l'action du FEIS. Autrement, le FEIS peut être empêché de réaliser ses objectifs, en matière, notamment, de volume, et de respecter ses limites indicatives de concentration sectorielle et géographique.

Réponse des services de la BEI

RECOMMANDATION ACCEPTÉE

L'EIAH s'appuie sur les compétences de la CE et du Groupe BEI, ainsi que sur celles de banques et institutions de développement nationales et d'autorités de gestion d'États membres. Depuis début septembre 2016, l'EIAH a traité plus de 255 demandes émanant des 28 États membres, dont environ les deux tiers du secteur privé. Sur l'ensemble des projets relevant du FEIS déjà approuvés par le Conseil d'administration, 26 opérations ont bénéficié d'un appui consultatif pendant leur phase d'élaboration. Une plateforme de coopération est en cours d'installation avec des BDN intéressées : des protocoles d'accord ont été signés avec 18 BDN dans le but de partager des connaissances et de bonnes pratiques et d'offrir un point d'entrée local aux promoteurs de projets à la recherche d'une assistance technique dans le cadre de l'EIAH. L'évolution future comprend la fourniture par des BDN expérimentées de services de conseil dans des zones prioritaires. On envisage une présence locale renforcée dans certains pays où les besoins sont les plus grands. Cela permettrait d'étendre la portée géographique des services de conseil, de renforcer l'appui à des projets potentiels relevant du FEIS, en particulier en attirant de manière proactive de nouveaux clients potentiels et en encourageant la combinaison du FEIS avec des Fonds structurels.

En 2016, la Commission européenne a mis en place le Portail européen de projets d'investissement (EIPP) et a reçu pour publication près de 200 projets d'investissement de presque tous les États membres, notamment des projets transfrontaliers, couvrant 25 secteurs et industries à fort potentiel de croissance. Bien que ces propositions de projets ne soient pas examinées par l'EIPP pour déterminer si elles sont admissibles ou conformes au règlement instituant le FEIS, en 2017, la BEI pourra évaluer leur impact en termes d'opérations au titre du FEIS, l'instruction d'un projet et le processus décisionnel prenant un certain temps.

La CE et les États membres sont les propriétaires politiques et opérationnels du 3^e pilier. La BEI est disposée à apporter sa contribution, comme le demandent la CE et les États membres, mais elle demande un mandat clair pour préciser son rôle à cet égard. Il est important d'identifier les obstacles nationaux aux investissements et les réformes prioritaires susceptibles de les supprimer afin de faciliter la mise en œuvre du premier pilier. Le Groupe BEI contribue aux travaux sur le 3^e pilier au sein de l'ECOFIN et aux travaux préparatoires au sein du Comité de politique économique et du Comité économique et financier. Le Groupe BEI a déjà fait part à la CE et aux États membres de thèmes de discussion et d'exemples concrets d'entraves réglementaires ou législatives aux investissements qui induisent des situations sous-optimales en la matière et leur a transmis des solutions potentielles pour les surmonter, basées sur son expérience du marché dans toute l'UE.

(2) Garder l'investissement privé au cœur du FEIS (point 3.5)

Le recul de l'investissement dans l'UE sur la période 2007-2013 a été le facteur déterminant qui a motivé la création du FEIS. En application de son règlement, le FEIS est censé maximiser chaque fois que possible la mobilisation de capitaux privés. À ce jour, environ 62 % de la totalité des investissements mobilisés par le FEIS reposent sur des financements privés, ce qui constitue un résultat positif. Il est important de maintenir l'ambition d'attirer des investissements privés pour relever les défis qui sont à l'origine du Plan d'investissement pour l'Europe et pour favoriser les répercussions souhaitées sur l'économie. Par conséquent, l'équipe d'évaluation recommande de consentir des efforts pour continuer à profiter des résultats positifs récoltés à ce jour en matière de mobilisation du secteur privé. De plus, le montant des financements publics mobilisés étant l'un des principaux indicateurs de résultat du FEIS, il conviendrait, selon la bonne pratique, de fixer un objectif spécifique.

Réponse des services de la BEI

RECOMMANDATION PARTIELLEMENT ACCEPTÉE

Le FEIS comporte un objectif lié aux investissements appuyés. Cet objectif sera réalisé en combinant des financements de la BEI au titre du FEIS et des financements publics et privés (315 milliards d'EUR). Au 31 juillet 2016, le montant total des investissements soutenus s'établissait à 115,7 milliards d'EUR. Le total des investissements et le montant des investissements privés sont deux PIR. Une méthodologie fondée sur des principaux indicateurs de résultat et des principaux indicateurs de suivi a été adoptée par le comité de pilotage du FEIS et fait l'objet d'un document public.

Bien que la mobilisation de capitaux privés soit l'un des objectifs du FEIS, il est assorti dans le règlement instituant le FEIS de la restriction « si possible » (selon ses critères d'éligibilité (article 6), l'accord FEIS prévoit que le FEIS soutient des projets qui maximisent, si possible, la mobilisation de capitaux du secteur privé). Le fait de fixer un objectif absolu reviendrait à orienter l'équilibre des objectifs établis dans le règlement instituant le FEIS et poserait des difficultés dans la pratique puisqu'il arrive fréquemment, dans le cas d'importantes défaillances du marché ou de situations d'investissement sous-optimales (ex.: secteur de l'efficacité énergétique), que des opérations relevant du FEIS soient combinées avec d'autres instruments (ex. : ESIF, cofinancement avec des BDN), sans oublier la variété des situations dans les États membres de l'UE. La proportion d'investissements privés mobilisés est étroitement liée à la nature et à la structure de chaque opération et aux conditions de marché spécifiques qui l'entourent. Par conséquent, cette mobilisation des capitaux privés ne devrait pas être définie comme un objectif en soi ; il conviendrait plutôt de continuer à la mesurer de manière consolidée pour l'ensemble du portefeuille de projets bénéficiant de l'appui du FEIS.

En outre, le règlement instituant le FEIS souligne également le rôle des banques et institutions de développement nationales en tant que potentiels bailleurs de fonds associés pour les opérations menées au titre du FEIS. À cet égard, la BEI continue à renforcer sa coopération avec les BDN, notamment pour créer et déployer des plateformes d'investissement spécifiquement conçues pour mobiliser des investissements privés.

Au niveau de chaque opération réalisée au titre du FEIS, la BEI suit déjà l'effet d'attraction et continuera à le faire.

MISE EN ŒUVRE DE PARTENARIATS

(3) Assurer l'efficacité de la gouvernance et l'efficacité des procédures (point 3.7)

L'évaluation permet de conclure que les organes décisionnels du FEIS ont été mis en place et fonctionnent comme envisagé dans le règlement instituant le FEIS : ils ont été ajoutés aux structures existantes du Groupe BEI sans empiéter ou influencer sur le processus décisionnel de la BEI ou du FEI et ils

soutiennent la mise en œuvre rapide et efficace du FEIS. Ces deux éléments positifs devraient être préservés et la gouvernance devrait faciliter la mise en œuvre appropriée du FEIS et éviter les procédures longues. Il conviendrait, toutefois, d'aborder les trois aspects suivants :

- les procédures permettant de gérer les conflits d'intérêts potentiels devraient être étendues au comité de pilotage, comme cela est déjà le cas pour d'autres organes de décision du FEIS et le Conseil d'administration ;
- les rôles et les responsabilités du bureau du directeur exécutif, du secrétariat du FEIS et des services de la BEI collaborant à la mise en œuvre du FEIS pourraient être définis plus clairement pour éviter les doubles emplois potentiels, avec à la clé des gains d'efficacité ;
- pour soutenir la mise en œuvre rapide du FEIS, les lignes de communication devraient être rendues plus explicites, en particulier entre les différents organes de décision du FEIS et entre les organes de décision du FEIS et la BEI.

Réponse des services de la BEI

RECOMMANDATION ACCEPTÉE

La BEI comprend que la question des conflits est une source de préoccupation pour la CE puisque certains membres du comité de pilotage nommés par la CE ont également des droits de vote au sein des conseils d'administration de la BEI et du FEI concernant des projets relevant du FEIS ou des questions stratégiques liées à la mise en œuvre du FEIS (ce qui n'est pas le cas du représentant de la BEI).

Bien qu'elle s'appuie sur l'esprit d'équipe et sur la complémentarité des compétences des agents concernés, la BEI devrait clarifier les rôles et les responsabilités de sa structure interne chargée de la mise en œuvre du FEIS afin d'optimiser l'efficacité de l'organisation du travail et des synergies. Une définition plus précise des rôles et activités-interactions respectives sera intégrée dans les procédures pertinentes afin d'assurer une rationalisation accrue et une communication plus performante.

L'échange d'informations entre les instances dirigeantes du FEIS a déjà été amélioré après la phase de démarrage. Le comité de pilotage invite plus fréquemment le directeur exécutif du FEIS à ses réunions. Des séances d'information sont organisées régulièrement pour les équipes opérationnelles dans le cadre d'une initiative de sensibilisation permanente destinée à renforcer l'engagement du personnel et de la direction et pour bénéficier d'un retour d'expérience du comité d'investissement.

(4) Assurer l'additionnalité de tous les projets soutenus (point 3.3)

Conformément au règlement instituant le FEIS, la garantie de l'UE sera accordée à l'appui d'opérations qui remplissent le critère d'additionnalité, lequel est défini comme le soutien qu'apporte le FEIS à des opérations qui i) remédient aux lacunes du marché ou à des situations d'investissements sous-optimales et ii) qui n'auraient pas pu être menées à bien dans la même mesure ou sur la même période sans l'appui du FEIS. Le règlement stipule également qu'un projet sera considéré comme offrant une additionnalité s'il comporte un risque correspondant aux activités spéciales de la Banque (prêts notés D- ou inférieurs).

L'évaluation estime que le règlement pourrait être plus explicite à cet égard parce qu'il pourrait y avoir des situations dans lesquelles, malgré un profil de risque élevé, l'additionnalité a été remise en question par certaines parties prenantes. L'évaluation a établi que, dans la pratique, les équipes de projet de la BEI documentent et évaluent l'additionnalité sur la base des deux conditions précitées, que le projet relève ou non des activités spéciales. En outre, le comité d'investissement et le Conseil d'administration de la BEI accordent une importance considérable à l'analyse de l'additionnalité. L'équipe d'évaluation recommande que la BEI maintienne ces bonnes pratiques et, de surcroît, les rende plus systématiques (par exemple en définissant des lignes directrices pour les équipes de projet). Cela apportera plus de cohérence dans la manière dont les projets soutenus sont documentés et contribuera à éliminer le risque de réputation posé au FEIS.

Réponse des services de la BEI

RECOMMANDATION ACCEPTÉE

La définition de l'additionnalité fait partie du règlement instituant le FEIS, mais la communication à cet égard pourrait être améliorée.

L'additionnalité est évaluée et documentée par les équipes de projet dans le dossier soumis au comité d'investissement qui a noté que la qualité des documents s'est considérablement améliorée après quelques mois grâce au retour d'expérience et aux lignes directrices plus précises du comité d'investissement.

Le rôle du comité d'investissement est d'évaluer l'éligibilité et l'additionnalité de chaque projet relevant du FEIS. Les membres du Comité d'investissement ont reçu les lignes directrices en matière d'investissement et l'orientation stratégique approuvées par le Comité de pilotage.

La BEI s'est déjà engagée aux côtés de la Commission européenne, d'États membres et du Parlement pour, lorsqu'une occasion de révision se présentera, clarifier davantage la définition de l'additionnalité afin de couvrir des aspects jusqu'ici ignorés, comme la cohésion et les projets transfrontaliers.

(5) Assurer une répartition géographique adéquate des opérations (point 2.2)

Après un an de mise en œuvre, le portefeuille d'opérations menées au titre du FEIS est fortement concentré. S'agissant du volet IIW, 63 % du montant total des signatures se concentrent au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne et 91 % dans les pays de l'Europe des 15. Quant au volet PME, 54 % des montants signés (à l'exclusion des opérations multi-pays) relèvent d'opérations réalisées en Italie, en France et en Allemagne et 93 % dans les pays de l'Europe des 15. Il est important de comprendre pourquoi le portefeuille est à ce point concentré dans une poignée de pays et pourquoi les États membres plus récents sont beaucoup moins desservis par le FEIS. La présente évaluation ne peut que proposer des hypothèses qu'il conviendra d'approfondir et elle suggère que la Banque identifie les principales causes de cette concentration du portefeuille et s'en occupe, le cas échéant, en collaboration avec la CE.

Réponse des services de la BEI

RECOMMANDATION ACCEPTÉE

Bien qu'elles reconnaissent que le FEIS est un instrument régi par le marché, la BEI et la CE ont pris conscience de cette problématique et sont en train d'analyser les raisons possibles de la concentration géographique du portefeuille initial, notamment en consultant régulièrement les parties prenantes extérieures (ex. : des banques et institutions de développement nationales, des associations bancaires, des associations du secteur privé, etc.). Une analyse de statistiques récentes en matière d'approbations (c'est-à-dire après la date butoir pour l'évaluation du portefeuille) tend à montrer que la situation s'améliore et que le FEIS soutient davantage d'investissements dans de nouveaux États membres, tant en chiffres absolus que par habitant.

On connaît déjà certaines raisons de cette évolution : les États membres de petite dimension ont moins de capacités et d'assise financière pour mettre en œuvre et structurer des projets bancables. Très tôt, certains États membres ont créé des unités de coordination centrales pour les projets FEIS. Tous les États membres ne disposent pas de banques de développement nationales, susceptibles de contribuer à l'élaboration de projets, ou leurs BDN sont très récentes. La BEI va renforcer le rôle de l'EIAH, chargée de promouvoir le soutien du FEIS dans toute l'UE et de contribuer à équilibrer la répartition géographique des projets. Cela pourrait se faire de manière décentralisée, par le biais d'un réseau de partenaires nationaux, conformément à des protocoles d'accord déjà signés.

Bien que le règlement instituant le FEIS appelle à un large soutien de l'objectif de cohésion, la cohésion n'est pas citée expressément dans l'article 9 relatif aux objectifs du dispositif (Conditions de l'utilisation de la garantie de l'Union), avec à la clé des incertitudes concernant les initiatives d'élaboration de projets dans certaines régions. Dès qu'une occasion de révision se présente, la BEI s'engagera aux côtés de parties prenantes à étendre davantage l'éligibilité sectorielle visée par le règlement instituant le FEIS dans le but d'aborder des thèmes à ce jour peu traités tel que la cohésion.

Mesures d'optimisation possibles : dialogue renforcé avec les partenaires extérieurs, promotion proactive du FEIS et diffusion d'informations sur les activités de ce type (combinant aussi le FEIS et les ressources ESI), engagement accru des bureaux locaux, mise en place de groupes de travail spécialisés de la BEI pour cibler des régions spécifiques (exemple : l'équipe grecque), collaboration plus étroite avec des BDN et des partenaires extérieurs qui pourraient intervenir en tant qu'ambassadeurs du FEIS. L'intégration du fonds ESI sera bénéfique pour les régions relevant de l'objectif de cohésion.

(6) Suivre le rythme des signatures et décaissements (point 2.1)

Des constats établis sur le portefeuille d'opérations approuvées pendant la première année de la mise en œuvre montrent que le FEIS a été rapide en termes d'approbations mais plus lent en termes de signatures et de décaissements. Les évaluateurs recommandent une concentration accrue sur le suivi des signatures et des décaissements. Ils recommandent également que l'on identifie les causes de ce rythme lent et que l'on agisse en conséquence. La plupart des effets sur l'économie réelle émaneront des décaissements, et non des approbations ou des signatures.

Réponse des services de la BEI

RECOMMANDATION PARTIELLEMENT ACCEPTÉE

Le niveau des approbations, des signatures et des décaissements fait déjà l'objet d'un suivi étroit. Le document soumis au comité d'investissement comprend un chapitre détaillant « l'effet d'accélérateur » de la garantie du FEIS sur le projet candidat. Cela permet de s'assurer, ex ante, que l'opération approuvée est techniquement et financièrement en mesure de se traduire par des investissements tangibles sur le terrain.

La présente évaluation intervient à un stade précoce et une analyse des signatures et des décaissements pourrait s'avérer nécessaire dans quelques mois pour respecter les délais de mise en œuvre. Les accords contractuels et la procédure d'approbation des opérations FEIS s'inscrivent dans le droit fil du processus de la BEI habituellement lié au cycle du projet et il convient de noter que les conditions changeantes du marché et la propension au risque ont un impact sur les décaissements et échappent au contrôle de la BEI.

L'évaluation a montré que bien que les propositions de type FEIS nécessitent une préparation approfondie, l'approbation a posteriori est effectivement plus rapide (concernant la signature) que dans le cas des opérations qui ne relèvent pas du FEIS. La nature des projets relevant du volet IIW, généralement des investissements à long terme assortis de périodes de mise en œuvre s'étendant sur plusieurs années, ou l'intermédiation de projets appuyant des entités de 3 000 employés au maximum relevant des volets IIW et PME engendrent inévitablement des délais importants jusqu'au déploiement complet des fonds par le bénéficiaire. La Banque ayant élaboré des produits nouveaux et parfois complexes, il est inévitable que le déploiement de ces nouveaux produits prenne du temps au cours de la première phase. Une fois dans la phase de déploiement, ce délai devrait naturellement être réduit.

(7) Suivre l'effet multiplicateur du FEIS en analysant son effet de catalyseur (point 3.4)

L'un des principaux indicateurs de résultat du FEIS concerne la mobilisation, au total, de 315 milliards d'EUR d'investissement d'ici le 4 juillet 2018. La mesure dans laquelle le Groupe BEI atteint ce volume d'investissement dépend de l'effet multiplicateur généré par les financements du Groupe BEI bénéficiant du soutien du FEIS. Le multiplicateur réel ne peut être mesuré qu'au niveau du portefeuille à la fin de la période d'investissement. Toutefois, le Groupe BEI est tenu de suivre l'évolution des effets de sa stratégie pour atteindre l'objectif de 315 milliards d'EUR. Pour cette raison, le comité de pilotage a élaboré une méthodologie permettant d'estimer les multiplicateurs de différents types de produits financiers.

Le multiplicateur est un instrument important pour suivre l'évolution d'un PIR, mais il n'est pas une fin en soi. Une attention excessive portée aux effets multiplicateurs et aux volumes atteints pourrait prendre le pas sur ce qui est tout aussi important, à savoir la qualité des projets financés. L'équipe d'évaluation recommande donc de donner des orientations stratégiques claires à cet égard au personnel opérationnel. En outre, pour mieux évaluer l'effet de catalyseur du FEIS, la BEI devrait continuer à analyser, avec les clients d'opérations relevant du FEIS, ce qui, à leurs yeux, constitue l'effet de catalyseur des interventions de la BEI bénéficiant de l'appui du FEIS et en rendre compte dans le document transmis au comité d'investissement.

Réponse des services de la BEI

RECOMMANDATION ACCEPTÉE

Le FEIS est régi par le marché. Le volume du prêt de la BEI relevant du FEIS à l'appui d'un projet particulier dépend de plusieurs facteurs liés aux caractéristiques du projet, mais également à l'intérêt qu'ont d'autres bailleurs de fonds à cofinancer l'opération. La taille de l'intervention de la BEI ne repose pas sur un multiplicateur, mais plutôt sur la demande du marché. Il y a souvent un compromis entre le multiplicateur atteint et le rôle que joue le FEIS à l'appui d'opérations risquées. Un faible multiplicateur ne peut être un critère d'exclusion pour le FEIS. Toutefois, en moyenne, les opérations au titre du FEIS seront assorties, en fin de compte, d'un multiplicateur x15 pour atteindre l'objectif de 315 milliards d'EUR. Ces lignes directrices sont bien connues des services de la BEI.

Les critères d'éligibilité du FEIS (article 6) prévoient que le FEIS soutienne des projets qui maximisent, si possible, la mobilisation de capitaux du secteur privé. Le document transmis au comité d'investissement comprend un chapitre détaillant l'effet d'attraction et l'effet de catalyseur de chaque opération candidate à un soutien du FEIS.

La BEI continuera à transmettre au comité d'investissement des informations détaillées obtenues des promoteurs sur la manière dont l'intervention de la Banque a eu un effet de catalyseur, contribuant ainsi à relever le multiplicateur.

ORGANISATION

(8) Suivre les répercussions du FEIS sur le Groupe BEI (point 4)

Il a été constaté que le FEIS engendrait des modifications importantes au sein du Groupe BEI. Au nombre de ces changements, on peut citer l'embauche d'un nombre important de nouveaux agents, l'adaptation de procédures, de processus et des systèmes et de l'organisation internes, le profil de risque et les multiplicateurs plus élevés des nouveaux produits financiers, le portefeuille d'opérations FEIS qui devra être géré bien au-delà de la période d'investissement initiale du FEIS, les exigences en matière de transparence et la conscience accrue de la nécessité de démontrer l'impact, l'additionnalité et l'effet de catalyseur de ces opérations. L'équipe d'évaluation invite le Groupe BEI à se pencher sur les conséquences à long terme de ces changements et à atténuer les risques correspondants.

Réponse des services de la BEI

RECOMMANDATION ACCEPTÉE

Le lancement rapide du FEIS a démontré la flexibilité de l'organisation et de ses processus, les résultats se faisant déjà sentir.

On pourrait procéder à une analyse des répercussions à long terme du FEIS sur le Groupe BEI concernant son organisation, son personnel, ses processus et ses procédures. Une telle analyse, si elle était complète et détaillée, constituerait une valeur ajoutée à la fin de la période de mise en œuvre du FEIS. Elle devrait tenir compte des activités post-signature, comme le suivi régulier des contrats et des restructurations, et intégrer la fin progressive de l'action du FEIS. Cette analyse pourrait démontrer les répercussions et (ou) les avantages pour l'ensemble des activités et du fonctionnement de la Banque, pour la culture d'entreprise du Groupe BEI et pour les synergies entre la BEI et le FEI.

Les opérations du Groupe BEI font également l'objet d'une visibilité et d'un examen minutieux de la part de l'extérieur, ce qui l'incite à adapter davantage ses pratiques de transparence tout en respectant des exigences de confidentialité pour des raisons professionnelles. Bon nombre de documents liés à la gouvernance, à la stratégie et aux activités du FEIS sont mis à la disposition du public par le biais du site web de la BEI.

1. INTRODUCTION

La présente évaluation porte sur le fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) qui s'inscrit dans le cadre du Plan d'investissement pour l'Europe (PIE). Extrait du règlement instituant le FEIS ²:

« Au plus tard le 5 janvier 2017, la BEI évalue le fonctionnement du FEIS. Elle présente son évaluation au Parlement européen, au Conseil et à la Commission ».
(Article 18.1)

L'évaluation a été réalisée par la division Évaluation des opérations de la BEI dans le cadre de son programme de travail 2016, tel qu'approuvé par le Conseil d'administration de la BEI.

1.1 Le Plan d'investissement pour l'Europe

Première initiative majeure de la Commission Juncker, le Plan d'investissement pour l'Europe (PIE)³ a été adopté en novembre 2014. Il soulignait le fait qu'en 2013, les investissements dans l'Union européenne étaient inférieurs de 15 % aux meilleurs résultats en la matière enregistrés en 2007. Si ce déficit d'investissement devait persister, il a été avancé que la compétitivité de l'UE, son potentiel de croissance et sa capacité à préserver et créer des emplois seraient entravés à long terme. Pour résoudre ce problème, le Plan d'investissement pour l'Europe poursuit les objectifs stratégiques suivants⁴ :

- renverser la tendance à la baisse en matière d'investissements et contribuer à stimuler la création d'emplois et la relance économique sans grever les finances publiques nationales ou accroître la dette publique ;
- prendre des mesures décisives pour répondre aux besoins à long terme de l'économie européenne et accroître sa compétitivité ; et
- renforcer le capital humain de l'Europe, sa capacité productive, ses infrastructures physiques et axées sur l'économie de la connaissance, en mettant l'accent, en particulier, sur les interconnexions essentielles au marché unique.

Pour réaliser ces objectifs, le Plan d'investissement pour l'Europe repose sur ses trois piliers⁵ qui devraient se renforcer mutuellement.

Le *premier* pilier porte sur la mobilisation d'au moins 315 milliards d'EUR d'investissements d'ici à juillet 2018 par l'élaboration et la mise en œuvre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Le FEIS, qui fait l'objet de la présente évaluation, comprend une garantie fournie à la BEI par l'UE et une contribution en capital de la BEI. Il est mis en œuvre par le Groupe BEI.

Le *deuxième* pilier vise à améliorer la manière dont les investisseurs privés et les autorités publiques accèdent à l'information à des fins d'identification et de préparation de projets d'investissement. Pour ce faire, il repose, notamment, sur le Portail européen de projets d'investissement (EIPP), conçu pour fournir des informations sur des projets d'investissement européens au moyen d'une base de données accessible au public, et sur la plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH) qui fournit une assistance technique et des services de conseil pour l'identification, l'élaboration et la mise en œuvre de projets

² Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 — le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

³ Également appelé « Plan Juncker », en référence à Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne depuis le 1^{er} novembre 2016.

⁴ COM (2014) 903 final – Communication de la Commission européenne sur un plan d'investissement pour l'Europe, 26 novembre 2014.

⁵ Le terme « pilier » est le terme officiel désignant les trois composantes du Plan d'investissement pour l'Europe. Toutefois, « axe » est aussi parfois utilisé. Veuillez noter que le terme « pilier » est également utilisé pour l'évaluation selon les trois piliers et les quatre piliers du tableau de bord du FEIS.

d'investissement. Le portail européen de projets d'investissement est hébergé par la Commission européenne, tandis que la plateforme européenne de conseil en investissement est hébergée par la BEI.

Le *troisième* pilier du Plan d'investissement pour l'Europe vise une plus grande prévisibilité réglementaire, la suppression des barrières à l'investissement dans toute l'Europe et un renfort accru du marché unique en créant des conditions structurelles d'investissement optimales en Europe. Cela contribuerait à renforcer l'impact du Plan d'investissement pour l'Europe, grâce à un environnement d'investissement plus propice. Ce pilier implique également l'avancement de l'union des marchés des capitaux.

1.2 Le Fonds européen pour les investissements stratégiques

1.2.1 Objet

Le FEIS poursuit deux objectifs : il vise à appuyer des investissements et à faciliter l'accès aux financements pour les PME (comptant jusqu'à 250 employés) et les entreprises de taille intermédiaire (jusqu'à 3 000 employés). Les PME et les ETI sont considérées comme les moteurs de la future compétitivité de l'UE. Toutefois, elles dépendent principalement des solutions de financement bancaires et ont été particulièrement vulnérables aux faiblesses d'après crise observées dans le secteur bancaire de l'UE.

Malgré son nom, le FEIS n'est pas un fonds, mais il repose sur une garantie fournie au Groupe BEI sur le budget de l'UE, accompagnée d'une contribution en capital de la BEI. Cette structure financière améliore la capacité de prise de risques du Groupe BEI et lui permet ainsi de financer des tranches de projets ou des projets plus risqués sans détériorer la qualité de ses actifs et, partant, sans porter préjudice à sa note AAA, un élément fondamental qui étaye la viabilité de son modèle économique. Cela stimulerait, alors, d'autres investissements, notamment dans les tranches de projets plus sûres, en réduisant le niveau de risque par le biais du rehaussement de crédit⁶. Il est également essentiel que le FEIS apporte de l'additionnalité aux opérations qu'il soutient. Cet aspect sera abordé plus en détail au point 3.

Les deux objectifs du FEIS se reflètent dans ses deux « volets » : le volet Infrastructures et innovation à l'appui du premier objectif et le volet PME pour le second. Le volet Infrastructures et innovation est mis en œuvre par la BEI, tandis que le Fonds européen d'investissement gère le volet PME.

⁶ CE (2015) – Le Plan d'investissement pour l'Europe : questions et réponses, fiche d'information, Bruxelles, le 20 juillet 2015.

1.2.2 Objectifs en matière de levée de fonds et de volume

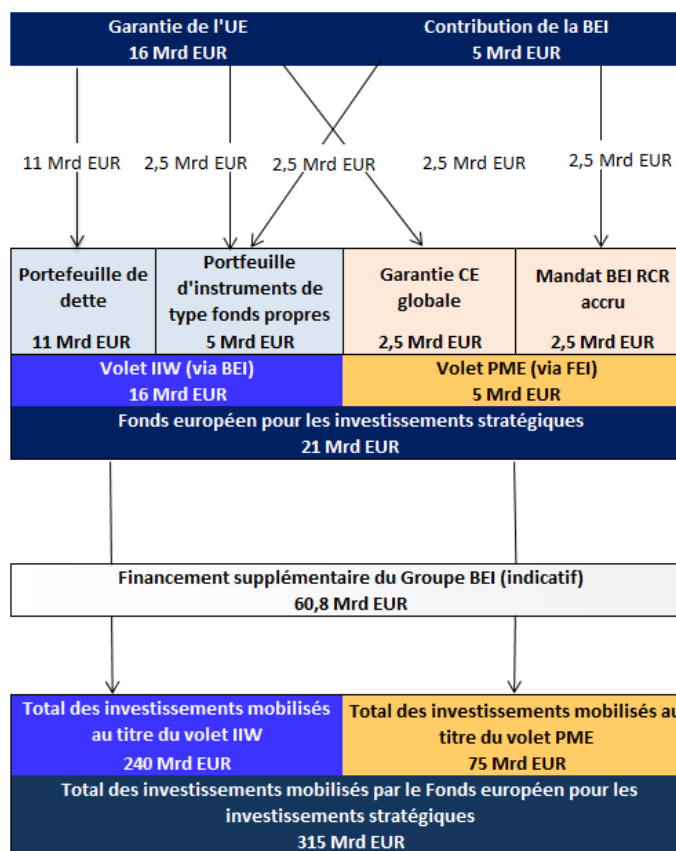
Le Graphique 1 illustre la structure financière du FEIS au moment de son lancement. L'Union européenne contribue à la mise en œuvre du FEIS par le biais d'une garantie de l'UE de 16 milliards d'EUR au maximum, répartie comme suit :

- 11 milliards d'EUR au maximum pour le portefeuille de dettes au titre du volet Infrastructures et innovation ;
- 2,5 milliards d'EUR au maximum pour le portefeuille d'instruments de type fonds propres du volet Infrastructures et innovation ;
- 2,5 milliards d'EUR au maximum pour les produits relevant du volet PME.

La garantie de l'UE s'accompagne d'une contribution de la BEI de 5 milliards d'EUR fournie aux risques propres de la Banque, répartie comme suit :

- 2,5 milliards d'EUR pour renforcer le mandat Ressources en capital-risque confié au FEI et utilisé dans le cadre du volet PME ; et
- 2,5 milliards d'EUR au maximum de financement *pari-passu* pour le portefeuille d'instruments de type fonds propres du volet Infrastructures et innovation, qui bénéficie également de la garantie de l'UE.

Graphique 1 : Structure financière du FEIS à son lancement



Source : EV

La garantie de l'UE de 16 milliards d'EUR, combinée à la contribution de la Banque de 5 milliards d'EUR (soit un total de 21 milliards d'EUR) devraient permettre au FEIS de générer quelque 60,8 milliards d'EUR de financements supplémentaires, fournis par le Groupe BEI (soit un multiplicateur interne d'environ 3x). Cela devrait donc générer au total 315 milliards d'EUR d'investissements dans l'Union européenne en trois ans (multiplicateur interne : environ 5x).

La collecte de données et l'analyse réalisées aux fins de la présente évaluation ont porté, pour l'essentiel, sur les objectifs précités en matière de financement et de volume. Toutefois, il convient de noter que le paragraphe 3 de l'article 11 du règlement instituant le FEIS prévoit que 0,5 milliard d'EUR de couverture au maximum seront transférés du volet Infrastructures et innovation au volet PME. Sur cette base, lors de sa réunion du 20 juillet 2016, le comité de pilotage a approuvé un transfert du portefeuille de dette du volet IIW vers le portefeuille PME intégralement garanti par l'UE, qui a été intégré dans l'accord sur le FEIS révisé, signé par la CE et la BEI en juillet 2016. Ce transfert a eu lieu dans un stade avancé du processus d'évaluation et a donc eu peu d'incidences sur les constatations, conclusions et recommandations de la présente évaluation.

1.3 La présente évaluation

1.3.1 Objectifs

Le règlement instituant le FEIS stipule que la BEI procédera à l'évaluation du fonctionnement du FEIS, tandis que la Commission européenne évaluera l'utilisation de la garantie de l'UE et le fonctionnement du fonds de garantie. Ces deux évaluations devront être soumises au Parlement européen, au Conseil et à la Commission pour le 5 janvier 2017 au plus tard. Le présent document fait la synthèse de l'évaluation de la BEI, qui a été réalisée par la division Évaluation du Groupe BEI. Les objectifs de la présente évaluation sont les suivants :

- évaluer le fonctionnement du FEIS ; et
- identifier les modifications qui pourraient améliorer le fonctionnement futur du FEIS.

Aux fins de la présente évaluation, le fonctionnement du FEIS repose sur les ressources mises en œuvre et les activités entreprises pour réaliser ses objectifs. La présente évaluation vise à déterminer si le fonctionnement du FEIS est propice à la réalisation de ces objectifs.

Cette évaluation étant réalisée à mi-parcours, elle s'attache essentiellement à déterminer dans quelle mesure le FEIS a été conçu et fonctionne de manière à produire ses effets attendus. En conséquence, elle est principalement axée sur les processus et leur mise en œuvre et elle ne s'attardera que sur les réalisations et résultats effectivement obtenus à ce jour. La présente évaluation ne comprend pas d'analyse des réalisations ni des incidences du FEIS en tant que telles.

1.3.2 Périmètre

Le périmètre de l'évaluation englobe le FEIS, y compris son portefeuille d'opérations sous-jacentes, ses structures organisationnelles et de gouvernance, ainsi que les procédures et lignes directrices pertinentes relatives aux projets. Il tient compte du fait que le FEIS est étroitement lié à la structure de gouvernance, aux processus et aux procédures du groupe BEI.

L'évaluation couvre la période comprise entre septembre 2014 et juin 2016. Cela permet de tenir compte du lancement du Plan d'investissement pour l'Europe, de l'élaboration et de la mise en place du FEIS par la BEI et la Commission européenne et de la période qui a suivi l'entrée en vigueur, le 4 juillet 2015, du règlement instituant le FEIS. La présente évaluation ne porte pas sur les négociations qui ont précédé l'adoption du règlement instituant le FEIS.

1.3.3 Approche

L'évaluation est réalisée sur la base des objectifs déclarés du FEIS, stipulés dans les documents officiels et, en ce sens, elle examine la réalisation des objectifs. L'analyse repose sur huit questions d'évaluation (basées sur la logique d'intervention reconstituée du FEIS), sur des critères d'évaluation habituels, sur des méthodes d'évaluation, ainsi que sur les exigences en matière d'évaluation énoncées au considérant 47 et au paragraphe 1 de l'article 18 du règlement instituant le FEIS. Les questions d'évaluation sont énumérées dans le Tableau 1.

L'évaluation est basée sur une analyse documentaire, sur l'examen d'un portefeuille et sur quelque 60 entretiens avec environ 75 parties prenantes pertinentes, notamment des membres du personnel de la BEI, du FEI et de la CE, des membres du comité de pilotage du FEIS, le bureau du directeur exécutif, des membres du comité d'investissement du FEIS et des contreparties de la BEI et du FEI, dont des représentants de banques et institutions de développement nationales.

Tableau 1. Questions d'évaluation

QE n°	Question d'évaluation	Critère d'évaluation
1	Comment le FEIS a-t-il été conçu pour répondre à des besoins identifiés ?	Pertinence
2	Comment les parties prenantes et les bénéficiaires finals éligibles sont-ils identifiés et atteints dans le cadre du FEIS ?	Pertinence - Efficacité
3	Dans quelle mesure le FEIS est-il « en bonne voie » ?	Efficacité
4	Dans quelle mesure les ressources du FEIS sont-elles appropriées pour qu'il engendre les effets attendus ?	Efficience
5	Dans quelle mesure les structures de gouvernance du FEIS, de la BEI et du FEI permettent-elles au FEIS de produire les effets attendus ?	Efficience - Efficacité
6	Dans quelle mesure le FEIS est-il complémentaire, cohérent et coordonné avec les interventions connexes ?	Cohérence - Coordination - Complémentarité
7	Dans quelle mesure le FEIS est-il conçu pour apporter de la <i>valeur ajoutée</i> ?	Valeur ajoutée
8	Dans quelle mesure le FEIS assure-t-il une <i>additionnalité</i> ?	Additionnalité

1.4 Structure du rapport

Le reste du rapport est organisé suivant les principales conclusions de la présente évaluation et il présente la structure suivante :

- le point 2 décrit la situation du FEIS à la mi-2016 ;
- le point 3 examine la manière dont les grands principes du FEIS s'appliquent dans la pratique ;
- le point 4 analyse les incidences du FEIS sur le Groupe BEI ;
- le point 5 formule des conclusions.

2. SITUATION DU FEIS A LA MI-2016

Le présent chapitre analyse les résultats obtenus à ce jour dans le cadre du FEIS concernant les projets financés, tant sur le plan global que par secteur et zone géographique. Il décrit également les nouveaux produits élaborés dans le cadre du FEIS, dont un grand nombre seront déployés au cours de la deuxième période d'investissement, complétant ainsi les produits existants.

2.1 Analyse du portefeuille

Au 30 juin 2016⁷, 262 opérations ont été approuvées au titre du FEIS (voir le Tableau 2). Elles représentent un montant financé de 17,45 milliards d'EUR ce qui, sur la base des calculs de multiplication du FEIS, correspond, à un montant total, d'investissements de 104,75 milliards d'EUR. Ainsi, après un tiers de sa période d'investissement (12 mois sur 36), le portefeuille global d'opérations approuvées au titre du FEIS atteint approximativement un tiers de son objectif de 315 milliards d'EUR. Sur ces 262 opérations, 202 ont été signées⁸ pour un montant à financer au titre du FEIS de 10,45 milliards d'EUR, ce qui représente 66,14 milliards d'EUR d'investissements mobilisés ou 21 % de l'objectif en matière d'investissement.

Bien que les calculs relatifs à un grand nombre de principaux indicateurs de résultat et de principaux indicateurs de suivi du FEIS soient basés sur des opérations signées, il est important de noter qu'une fois décaissé, le financement au titre du FEIS aura effectivement des incidences sur l'économie. Au 30 juin 2016, 1,81 milliard d'EUR ont été décaissés au titre du volet Infrastructures et innovation (à savoir 38 % des signatures au titre du volet IIW du FEIS). Aucune donnée comparable n'est disponible pour le volet PME en raison de la spécificité de ses instruments.

Tableau 2. Situation du portefeuille FEIS au 30 juin 2016

	Total		Volet IIW		Volet PME	
	Approuvés	Dont signés	Approuvés	Dont signés	Approuvés	Dont signés
Nombre d'opérations	262	202	76	39	186	163
Montants financés au titre du FEIS (Mrd EUR)	17,45	10,45	10,80	4,72	6,65	5,73
Total des investissements mobilisés (Mrd EUR)	104,75	66,14	57,07	22,39	47,67	43,75
Objectif concernant le total des investissements mobilisés (Mrd EUR)	315,00	315,00	240,00	240,00	75,00	75,00
% de l'objectif	33 %	21 %	24 %	9 %	64 %	58 %

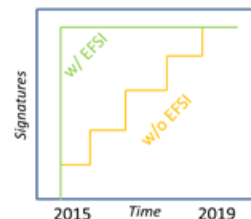
⁷ Les chiffres consolidés ne sont présentés que deux fois par an par la BEI, dans un rapport opérationnel soumis à la Commission européenne. La dernière période s'est terminée le 30 juin 2016 et fera l'objet d'un rapport d'ici la fin de septembre 2016. La plupart des chiffres indiqués dans la présente évaluation sont fondés sur les chiffres du projet de rapport opérationnel concernant cette période. En conséquence, ils peuvent différer de ceux qui paraîtront dans la version finale du rapport opérationnel.

⁸ Les approbations font référence aux opérations dont le financement a reçu l'approbation du Conseil d'administration de la BEI ; les signatures englobent les opérations pour lesquelles un ou plusieurs contrats de financement ont été signés avec une contrepartie et les décaissements désignent les montants effectivement versés à la contrepartie. La « réserve » (voir ci-dessous) comprend les opérations identifiées mais non approuvées.

La différence importante entre les volets Infrastructures et innovation et PME concernant la réalisation de leurs objectifs respectifs (voir le Tableau 2) s'explique largement par les différentes caractéristiques des deux volets, c'est-à-dire la manière dont ils ont été élaborés et leurs multiplicateurs.

En premier lieu, le démarrage rapide du volet PME s'explique par le fait que le FEI a convenu avec la Commission européenne et la BEI d'utiliser le FEIS pour accélérer le déploiement de mandats CE ou BEI existants. Les mandats de la CE⁹ étaient limités par leurs budgets annuels, mais le FEIS a permis une « concentration initiale » pour qu'ils puissent prendre plus d'encours garantis que ce qui aurait été possible sur la même période (voir le Graphique 2). De la même manière, le FEIS a permis au FEI d'accroître les limites d'investissement dans le cadre du mandat Ressources en capital-risque de la BEI.

Graphique 2. « Concentration initiale » volet PME



En revanche, pour la mise en œuvre du volet Infrastructures et innovation, la BEI a dû élaborer plusieurs nouveaux produits et adapter ses procédures et systèmes internes. Elle a eu besoin de temps pour rendre ces changements opérationnels. Ainsi, le nombre et le volume d'opérations menées au titre du volet Infrastructures et innovation, singulièrement dans le cadre de nouveaux produits (dette subordonnée, participation, etc.) devraient augmenter au cours de la seconde moitié de la période couverte par le FEIS.

Ensuite, les opérations de dette du FEI génèrent, habituellement, des multiplicateurs plus élevés que ceux de la BEI. Dans ce dernier cas, au 30 juin 2016, la majorité des opérations signées dans le portefeuille du volet Infrastructures et innovation étaient des projets « stockés »¹⁰ et, pour l'essentiel, des prêts à l'investissement assortis d'un multiplicateur qui devrait être inférieur à celui des opérations reposant sur les nouveaux produits BEI. De ce fait, avec l'élaboration et le déploiement de nouveaux produits BEI, le volet Infrastructures et innovation sera plus apte à atteindre son objectif d'investissement.

⁹ Volet Garanties pour les PME du dispositif InnovFin et mécanisme de garantie de prêts dans le cadre du programme COSME (Programme pour la compétitivité des entreprises et des PME).

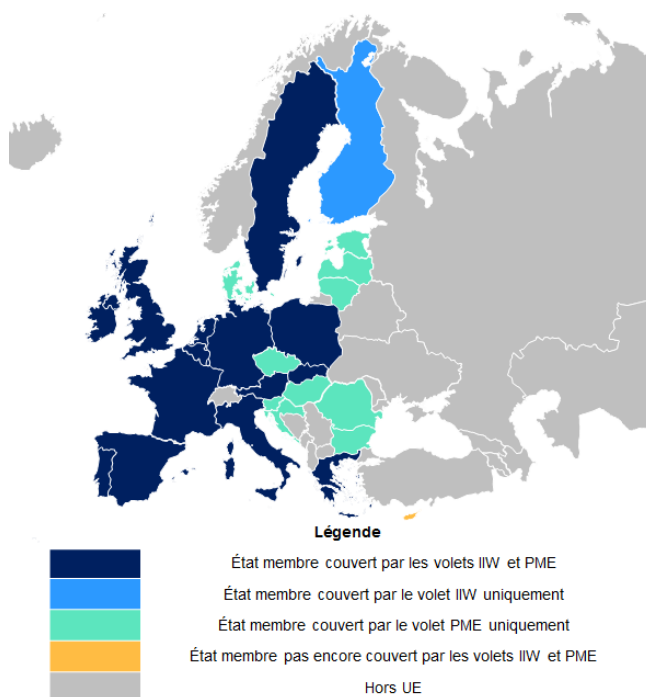
¹⁰ Avant la finalisation du cadre juridique du FEIS et, donc, avant l'approbation officielle de la contribution budgétaire de l'UE et la signature de l'accord sur le FEIS à la mi-2015, la BEI a été invitée à utiliser son capital existant pour « stocker » des opérations susceptibles, in fine, de bénéficier de la garantie de l'UE.

2.2 Répartition géographique

Trois États membres (le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne) représentent environ 63 % de la totalité des financements au titre du FEIS dans le cadre du volet Infrastructures et innovation, ce qui s'avère supérieur à la limite de concentration géographique de 45 % fixée dans l'orientation stratégique du FEIS¹¹.

Le volet PME n'a pas de limite de concentration, mais l'orientation stratégique du FEIS prévoit qu'il couvre tous les États membres de l'UE et qu'il assure une diversification géographique satisfaisante dans toute l'UE, sans définir ce critère avec précision. Néanmoins, si l'on exclut les opérations multi-pays, trois États membres (l'Italie, la France et l'Allemagne) représentent 54 % du total des financements au titre du volet PME du FEIS.

Graphique 3. Couverture géographique des opérations signées



Au cours de la période se clôturant le 30 juin 2016, le portefeuille d'opérations signées au titre du FEIS avait atteint 26 États membres de l'UE (voir le Graphique 3) :

- 15 États membres avaient des opérations dans les deux volets, Infrastructures et innovation et PME : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède ;
- 1 État membre abritait une opération menée uniquement au titre du volet Infrastructures et innovation : Finlande ;
- 10 États membres (principalement en Europe centrale et orientale) avaient des opérations menées uniquement au titre du volet PME : Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Roumanie et Slovénie ;
- 2 États membres n'avaient aucune opération signée pour aucun des deux volets : Chypre et Malte.

Le considérant 13 du règlement instituant le FEIS indiquant que « le FEIS [...] devrait avoir pour but de contribuer au renforcement de la [...] cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne [...] », il est préoccupant de constater que le portefeuille global du FEIS (c'est-à-dire les volets Infrastructures et innovation et PME combinés), à l'exclusion des opérations multi-pays, se concentre fortement sur l'Europe des 15 (92 %) et néglige l'Europe des 13 (8 %). Cela est particulièrement problématique puisque la plupart des régions moins développées¹² d'Europe se situent dans les 13 pays d'Europe centrale et orientale de l'Union européenne

¹¹ http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf

¹² Décision d'exécution de la Commission européenne (2014/99/UE) du 18 février 2014 dressant la liste des régions admissibles à un financement du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) et des États membres admissibles à un financement du Fonds de cohésion (FC) pour la période 2014-2020.

À ce stade, la présente évaluation peut uniquement formuler des hypothèses concernant les causes de la concentration géographique des opérations menées au titre du FEIS. Par exemple, il peut s'avérer nécessaire d'étendre les secteurs admissibles au titre du FEIS, détaillés au paragraphe 2 de l'article 9 du règlement instituant le FEIS, pour renforcer l'action du Groupe BEI dans les pays de l'Europe des 13. De surcroît, la pression relative à l'objectif de mobilisation de 315 milliards d'EUR d'investissements peut encourager le Groupe BEI à poursuivre ses opérations sur des marchés plus aptes à utiliser des instruments financiers et à structurer des projets à haut risque (dans les secteurs public et privé).

2.3 Répartition sectorielle

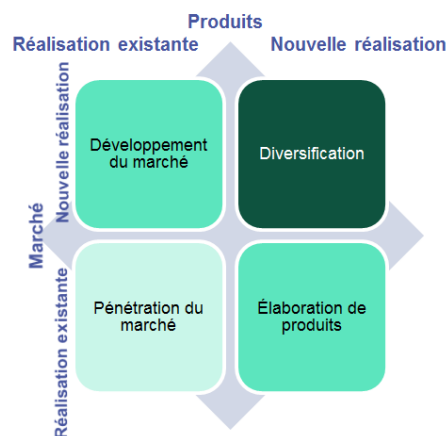
Au 30 juin 2016, les opérations signées au titre du volet Infrastructures et innovation couvraient sept secteurs du FEIS. Sur l'ensemble de ces secteurs, l'énergie prévaut et représente 46 % de la totalité des financements au titre du FEIS, dans le cadre du volet Infrastructures et innovation, excédant ainsi la limite de concentration indicative par secteur (30 %) telle qu'énoncée dans l'orientation stratégique du FEIS.

À la même date, les opérations signées dans le cadre du volet PME couvraient quatre secteurs du FEIS. Les opérations de RDI sont les plus représentées, avec 69 % de la totalité des financements au titre du FEIS relevant du volet PME. Contrairement au volet Infrastructures et innovation, le volet PME n'a pas de limite de concentration sectorielle. Cela se justifie par le fait que le volet PME porte uniquement sur des opérations intermédiaires et, partant, il ne peut exercer le même degré de contrôle sur la répartition sectorielle que la BEI pour le volet Infrastructures et innovation.

2.4 Nouveaux produits

En raison de la volonté politique de lancer le FEIS dans les plus brefs délais, le règlement instituant le FEIS a appelé le Groupe BEI à utiliser ses structures et produits existants pour mettre en œuvre les premiers financements au titre du FEIS dès le lancement du dispositif. Toutefois, pour réaliser l'objectif du FEIS en matière d'investissements, assurer l'additionnalité et soutenir une large gamme de produits adaptés aux besoins du marché, le Groupe BEI a dû identifier de nouveaux clients et élaborer de nouveaux produits à proposer en sus de ses produits existants. La mise au point des nouveaux produits du Groupe BEI repose sur la capacité de prise de risque supplémentaire apportée par le FEIS.

Graphique 4. Matrice d'Ansoff



En comparant les produits nouveaux et existants et les marchés, la matrice d'Ansoff (voir le Graphique 4) fournit un cadre dans lequel la présente évaluation analyse les différentes stratégies de développement du marché que poursuit le Groupe BEI.

Ces stratégies et leurs produits correspondants sont résumés au Graphique 5. On y constate que le FEI a pu mettre en œuvre le FEIS dès son lancement, grâce à des produits existants disponibles dans les mandats existants (pénétration du marché), tandis que la BEI a dû recourir au soutien du FEIS pour acquérir de nouveaux clients et de nouveaux marchés, ou les deux simultanément. Les deux points suivants décrivent avec davantage de détails les produits qui ont été élaborés à cette fin dans le cadre des volets Infrastructures et innovation et PME.

Graphique 5. Stratégie globale du Groupe BEI pour remplir ses engagements au titre du FEIS

Accroissement du caractère risqué de la stratégie	Catégorie	Définition	BEI	FEI
	Diversification	Nouveaux clients		BDN, ETI en phase avancée
Nouveaux produits			Partage des risques, fonds propres	✓ Garanties non plafonnées
Élaboration de produits	Clients existants		Contreparties classiques	Contreparties classiques
	Nouveaux produits		Fonds propres, financements hybrides, tranches mezzanine d'ABS	✓ Nouveaux produits de type fonds propres pour le volet PME (prêts d'amorçage-investissement, sauvetage-retournement, fonds de recapitalisation)
Développement du marché	Nouveaux clients		Contreparties plus risquées	✓ IDN (coinvestissements via des plateformes d'investissement)
	Produits existants		Prêts classiques Financements ABS de premier rang	✓ Produits classiques de type fonds propres pour le volet PME (fonds de capital-risque et de capital-investissement)
Pénétration du marché	Clients existants		-	Concentration initiale pour des contreparties classiques
	Produits existants		-	✗ Mécanisme de garantie de prêts dans le cadre du programme COSME, volet Garanties pour les PME du dispositif InnovFin et RCR

Source : EV (matrice Ansoff)

2.4.1 La « concentration initiale » et l'élaboration de nouveaux produits dans le cadre du volet PME

Après consultations avec le comité d'investissement, le comité de pilotage et le directeur exécutif du FEIS approuvent les produits du FEI et les considèrent admissibles pour l'utilisation de la garantie de l'UE dans le cadre du volet PME. Toutefois, les instances dirigeantes du FEIS ne sont pas invitées à approuver chaque transaction dans le cadre du volet PME, les procédures standard du FEI s'appliquent donc.

Comme indiqué précédemment, il a été convenu que le FEI utiliserait le volet PME pour accélérer la mise en œuvre de ses mandats InnovFin, COSME et RCR, jugés appropriés aux fins du FEIS. Ce faisant le FEI a utilisé l'appui du FEIS pour concentrer des opérations sur la période initiale dans le cadre de mandats existants remplissant les critères d'admissibilité du FEIS. Le FEI a donc suivi une stratégie de pénétration du marché en proposant des produits existants à des clients existants, mais dans une plus large mesure que ce qui aurait été possible sur la même période en l'absence de l'appui du FEIS.

En outre, le FEI a convenu avec la CE et la BEI de procéder à la conception et au déploiement de nouveaux produits au cours de la seconde moitié de la période d'investissement initiale du FEIS. Ces produits ont été mis au point, notamment, avec la Commission européenne et des banques et institutions de développement nationales. Au moment de la rédaction du présent rapport, le FEI commence à lancer les premiers produits de cette nouvelle gamme. Il est donc trop tôt pour les évaluer.

Encadré 1. Nouveaux produits pour le volet PME

- Le produit Instrument de fonds propres au sein du volet PME est destiné à mobiliser le secteur privé et à compléter les activités actuelles des banques et institutions de développement nationales. Il permet de proposer des produits du FEI établis (ex. : fonds de participation), des produits émergents (ex. : transfert de technologies) et de nouveaux produits (ex. : prêts d'amorçage-investissement).
- Garanties non plafonnées pour les prêts plus risqués (subordonnés) à des PME et de petites ETI innovantes.
- Garanties non plafonnées pour le programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (« EaSI ») qui entend favoriser l'accès à la microfinance pour les groupes vulnérables, les microentreprises et les entreprises sociales. Elles reposent sur un mécanisme de partage des risques entre les intermédiaires financiers (sélectionnés par le FEI, l'entité à laquelle la CE a confié la gestion de cet instrument financier) et la Commission européenne.

2.4.2 L'élaboration de nouveaux produits pour le volet Infrastructures et innovation

Pendant la période d'investissement du FEIS, les objectifs de prêt et les niveaux de financement de la BEI devraient rester conformes aux records historiques réalisés à la suite de l'augmentation du capital de la Banque¹³. Toutefois, le niveau des activités spéciales (opérations présentant un profil de risque plus élevé) au sein du portefeuille de la BEI devrait passer d'environ 4 milliards d'EUR à 20 milliards d'EUR par an, atteignant ainsi environ un tiers des nouveaux prêts de la BEI dans l'UE.

Cette augmentation importante des activités spéciales, combinée à l'objectif du FEIS en matière d'investissements mobilisés (315 milliards d'EUR au total), a encouragé la Banque à étoffer sa clientèle et sa gamme de produits. L'action de la Banque en la matière est soutenue par la capacité de prise de risque accrue qu'apporte le FEIS.

À partir de la mi-2015, la BEI a commencé à élaborer une stratégie opérationnelle pour le FEIS, basée sur une recherche documentaire, des retours d'informations de clients et des discussions internes. Cela a débouché sur les éléments suivants : une étude de marché, une liste de nouveaux produits potentiels, une liste de grands défis internes et externes pour assurer la mise en œuvre du FEIS (notamment liés à l'accroissement des activités spéciales), des fiches pays individuelles, des rapports sectoriels et une analyse de la situation actuelle (volumes de prêt avant FEIS par pays).

¹³ Au début de 2013, les États membres ont approuvé une augmentation du capital de la BEI de 10 milliards d'EUR. L'augmentation des volumes de prêt est liée à l'augmentation du capital de la Banque réalisée en 2015. À partir de 2016, les volumes de prêt étaient supposés diminuer pour revenir aux niveaux d'avant 2013. Toutefois, avec le lancement du FEIS, la Banque doit maintenir les niveaux de 2015, mais avec une proportion plus élevée d'opérations menées au titre des activités spéciales. Voir également le point 3.3 qui présente « l'additionnalité du portefeuille ».

Sur la base des déficits d'investissement identifiés, une stratégie a été élaborée en matière de types de produits (existants et nouveaux) à proposer. En outre, des objectifs individuels pour chaque produit et chaque région, ont été établis en tenant compte de la part de marché actuelle de la BEI et du potentiel de croissance. Cela s'est fait parallèlement à l'identification des ressources humaines à mobiliser et à une réflexion sur les changements organisationnels requis (voir le point 4).

Graphique 6. Volet Infrastructures et innovation – Profils de risque des produits anciens et nouveaux

Risque	Produit
ÉLEVÉ ↑ ↓ FAIBLE	Participations directes
	Quasi-fonds propres
	Fonds de participation
	Tranches Mezzanine d'ABS
	Fonds mezzanine multitranches
	Instrument de partage des risques associé avec taux de garantie > 50 %
	Instrument de partage des risques dissocié avec taux de garantie > 50 %
	Instrument de partage des risques associé avec taux de garantie ≤ 50 %
	Instrument de partage des risques dissocié avec taux de garantie ≤ 50 %
	Cofinancement mezzanine de projets
	Financements ABS de premier rang
	Fonds multitranches de premier rang
	PIBM (ex. : prêts à des PME, des ETI et des établissements publics)
	Cofinancement de projets par des prêts de premier rang
	Plateformes d'investissement
	Nouveau produit BEI (lancé pendant la période du FEIS)
	Produit BEI classique renforcé par le FEIS
	Produit BEI classique

Plus spécifiquement, la stratégie opérationnelle de la BEI concernant le FEIS indique que de nouveaux produits évolutifs sont nécessaires et que les opérations menées au titre des activités spéciales doivent se développer de manière significative, en particulier par le biais de l'utilisation de produits de type fonds propres, du partage des risques avec des intermédiaires financiers et d'une coopération avec des banques et institutions de développement nationales (voir au Graphique 6). La fourniture de certains de ces nouveaux produits par la BEI est soumise à l'approbation de ses instances dirigeantes.

Singulièrement, les produits de type fonds propres contribueraient de manière relativement élevée à la réalisation de l'objectif global du FEIS en matière d'investissements mobilisés. De fait, les produits de type fonds propres représenteraient moins de 10 % des volumes signés dans le cadre du FEIS (5 milliards d'EUR), mais en raison de leur coefficient de multiplication attendu élevé, ils devraient contribuer à la réalisation d'environ 30 % de l'objectif du FEIS concernant le volet Infrastructures et innovation (75 milliards d'EUR sur 240 milliards d'EUR) (voir le point 3.4).

Encadré 2. Mise en place d'un réseau de nouvelles contreparties

Au vu des objectifs du FEIS, on s'attendait à ce que le Groupe BEI desserve, du moins en partie, de nouvelles contreparties. Au 30 juin 2016, les nouvelles contreparties représentaient 85 % des opérations signées au titre du volet Infrastructures et innovation et environ 38 % au titre du volet PME. Les chiffres pour le volet Infrastructures et innovation sont positifs et les résultats inférieurs pour le volet PME peuvent s'expliquer par le fait que les mandats Mécanisme de garantie de prêts dans le cadre du programme COSME, volet Garanties pour les PME du dispositif InnovFin et RCR succèdent à ou prolongent d'anciens mandats et sont donc plus enclins à s'adresser à des contreparties existantes.

2.4.3 Utilisation de nouveaux produits

S'agissant du volet Infrastructures et innovation, sur les 39 opérations signées au 30 juin 2016, neuf opérations se fondent sur des produits relativement nouveaux, huit opérations sont considérées comme des interventions de type fonds propres ou quasi fonds propres (dont une reposant sur un partage des risques) et une opération est une garantie de financement de projet.

Il y a également 37 opérations approuvées mais pas encore signées au titre du volet Infrastructures et innovation pour la période se clôturant le 30 juin 2016, dont un grand nombre reposent sur des produits relativement nouveaux, notamment des produits de type fonds propres ou quasi-fonds propres (certains assortis d'un mécanisme de partage des risques), des garanties classifiées (certaines assorties d'un mécanisme de partage des risques) et un prêt combiné à une garantie dans la même opération. Des produits similaires devraient desservir des opérations existantes dans la réserve de projets au titre du volet IIW de juin 2016, illustrant ainsi une demande de nouveaux produits (principalement des produits basés sur le partage de risques et de type fonds propres).

S'agissant du volet PME, pour la période se clôturant le 30 juin 2016, les 163 opérations signées reposent sur des produits mis en œuvre dans le cadre de mandats (volet garantie pour les PME du dispositif InnovFin, mécanisme de garantie de prêts dans le cadre du programme COSME et RCR) qui existaient avant la mise en place du FEIS.

2.5 Conclusion

Au 30 juin 2016, c'est-à-dire après un tiers de la période d'investissement du FEIS, les *approbations* à ce titre s'établissaient à environ un tiers de l'objectif global d'investissements mobilisés (315 milliards d'EUR). Concernant les *signatures*, les progrès réalisés représentent 21 % de l'objectif global d'investissements mobilisés. Le FEIS affiche donc de bons résultats en matière d'approbations, mais il accuse un certain retard concernant les signatures et les décaissements.

Les deux volets, Infrastructures et innovation et PME, ont progressé à des rythmes différents. Cela s'explique principalement par les caractéristiques des deux volets et par la définition de leurs coefficients de multiplication. Par exemple, en mettant en œuvre le volet PME, le FEI a accéléré le déploiement de mandats existants et n'a lancé de nouveaux produits que plus tard. À l'inverse, pour la mise en œuvre du volet Infrastructure et innovation, la BEI a eu besoin de temps pour élaborer une nouvelle gamme de produits, caractérisés par un profil de risques et des multiplicateurs (externes) plus élevés. Ces nouveaux produits devraient compléter des produits existants et être déployés après la première année de mise en œuvre du FEIS.

Concernant la concentration sectorielle et géographique, le portefeuille du FEIS dépasse les orientations indicatives. Des efforts devraient être consentis pour corriger cette situation au regard des limites fixées dans l'orientation stratégique du FEIS et de l'importance attribuée à la cohésion dans le règlement instituant le FEIS.

Enfin, après sa phase de démarrage, le FEIS devrait atteindre sa vitesse de croisière. Bien que cela dépende de plusieurs facteurs, le lancement de nouveaux produits dans le cadre des volets Infrastructures et innovation et PME ainsi que le rythme auquel les opérations potentielles au titre du volet IIW sont soumises au comité d'investissement et au Conseil d'administration de la BEI sont des gages d'assurance.

3. LES PRINCIPES CLES DU FEIS DANS LA PRATIQUE

3.1 Préparation du FEIS

La création du FEIS a été largement motivée par l'existence d'un déficit d'investissements en Europe. Comme indiqué dans les documents relatifs au Plan d'investissement pour l'Europe (PIE), l'investissement dans l'UE avait chuté de près de 15 % (442 millions d'EUR) en 2013 par rapport à 2007, l'année d'avant la crise. Certaines études remettent cependant en question l'existence ou l'ampleur du déficit d'investissement¹⁴.

Deux grands arguments sont avancés. Premièrement, 2007 a été une année record pour l'investissement, dont le niveau reflétait peut-être une envolée du crédit dans certains secteurs ou pays et n'était donc pas viable. Deuxièmement, l'investissement reste faible en Europe, alors que les liquidités disponibles ont augmenté ces derniers temps. Cela peut donner à penser que d'autres facteurs, notamment le recul de la demande ou des rigidités ou incertitudes structurelles, freinent l'investissement. Dès lors, le PIE prend toute son importance en tant que plan de portée globale fondé sur trois piliers différents.

Une évaluation ex ante telle que requise par le règlement financier régissant l'utilisation du budget général de l'Union (voir l'encadré 3)¹⁵ aurait pu apporter des éclaircissements sur ce qui précède. Cependant, face aux retombées de la crise financière mondiale, la rapidité de mise en œuvre du FEIS a été jugée primordiale. De plus, des évaluations ex antes complémentaires avaient déjà été entreprises pour des produits déployés dans le cadre du volet PME, comme les produits relevant de COSME et InnovFin¹⁶.

Il a donc été décidé que le FEIS ne serait pas soumis au règlement financier général, mais qu'il aurait son propre règlement spécifique n'imposant pas d'évaluation ex ante. Une évaluation de ce type aurait pu explorer les causes du déficit d'investissement et déterminer de façon plus détaillée les modalités de mise en œuvre et les bénéficiaires potentiels, facilitant la conception et la mise en œuvre du FEIS. Par ailleurs, le fait que le FEIS n'ait pas été soumis aux dispositions du règlement financier du budget de l'UE a été remis en cause par la Cour des comptes européenne¹⁷.

¹⁴ Par exemple, Dauerstadt, M. (2015), *How to close the European investment gap?* – Bureau UE de la Friedrich Ebert Stiftung, Bruxelles; Myant, M. (2015), *The European Commission's investment plan: a critical appraisal and some alternatives*, *Social Policy in the European Union: state of play 2015*, p.127-152 ; Gros, D. (2014), *Investment as the key to recovery in the euro area?* – CEPS Policy Brief, n° 326, 18 novembre 2014.

¹⁵ Règlement (UE, EURATOM) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

¹⁶ Par exemple, le document de travail de la CE intitulé : *Impact Assessment accompanying the Communication from the EC on Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation*, SEC (2011) 1427 final ; le document de travail de la CE intitulé : *Ex-ante assessment of the EU SME Initiative*, SWD (2013) 517 final.

¹⁷ Avis 4/2015 concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 (p.13-14).

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP15_04/OP15_04_EN.pdf.

Encadré 3. Règlement financier du budget de l'UE

Article 30

Principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité

4. En vue d'améliorer la prise de décision, les institutions procèdent à des évaluations ex ante et ex post, conformément aux orientations définies par la Commission. Ces évaluations s'appliquent à tous les programmes et activités qui occasionnent des dépenses importantes et les résultats de ces évaluations sont communiqués au Parlement européen, au Conseil et aux administrations chargées de la dépense.

Article 31

Fiche financière obligatoire

1. Toute proposition ou initiative soumise à l'autorité législative par la Commission [...] et susceptible d'avoir une incidence budgétaire [...] est accompagnée d'une fiche financière et de l'évaluation ex ante prévue à l'article 30, paragraphe 4.

Dans le cadre de la conception du FEIS, ce qui s'apparente le plus à une évaluation ex ante est le rapport publié en décembre 2014 par le groupe de travail spécial sur les investissements dans l'UE. Ce groupe de travail, constitué de représentants des États membres, de la CE et de la BEI, avait pour mission :

- de compiler une liste de projets potentiels pouvant être entrepris à brève échéance ;
- d'analyser les obstacles et les freins à l'investissement dans l'UE ;
- d'élaborer un plan d'action en vue de la création d'un environnement propice à l'investissement et de promouvoir une réserve de projets crédible et transparente.

Le groupe de travail a recensé plus de 2 000 projets représentant un coût total d'investissement de 1 300 milliards d'EUR, dont 500 milliards d'EUR pouvaient être mis en œuvre sur la période 2015-2017. Il a également mis en évidence plusieurs barrières à l'investissement transversales et spécifiques aux PME et aux ETI, ainsi que des obstacles spécifiques à certains secteurs. Le groupe de travail a clairement indiqué que la liste de projets ne constituait pas un inventaire exhaustif des projets d'investissement possibles et ne devait être considérée qu'à titre d'exemple. À ce jour, cette liste a joué un rôle minime dans la mise en place d'une réserve de projets pour le FEIS ; les entretiens qui ont été menés donnent cependant à penser qu'elle a pu influencer les décideurs politiques dans leur présentation de la demande potentielle pour le FEIS.

En résumé, le FEIS a été conçu rapidement pour répondre à un appel politique urgent à la création d'un plan d'investissement pour l'Europe. Cette urgence a été préjudiciable à la rigueur de la conception et aux meilleures pratiques concernant les évaluations ex ante telles que définies par le règlement financier du budget de l'UE.

Les paragraphes ci-après sont consacrés à l'analyse des principes essentiels qui ont présidé à l'élaboration du FEIS et de leur fonctionnement au bout d'un an de mise en œuvre du FEIS.

3.2 Tableau de bord, admissibilité et valeur ajoutée

3.2.1 Tableau de bord du volet Infrastructures et innovation (IIW)

Le FEIS a pour objectif majeur de lever les difficultés que suscite le financement d'investissements à haute valeur ajoutée contribuant à la réalisation des objectifs stratégiques de l'Union¹⁸. Les orientations en matière d'investissement présentées à l'annexe II du règlement FEIS précisent ce qui suit concernant la valeur ajoutée : « Les projets qui bénéficient de la garantie de l'Union respectent les critères d'éligibilité et les objectifs généraux fixés respectivement à l'article 6 et à l'article 9, paragraphe 2. »¹⁹.

¹⁸ Règlement FEIS, considérant 13.

¹⁹ Annexe II, Orientations en matière d'investissement, point 4.

L'article 6 et l'article 9, paragraphe 2, ont été rendus opérationnels dans le tableau de bord du FEIS, qui a été établi par la CE en concertation avec la BEI. Aux termes du considérant 3 du règlement délégué²⁰ de la CE, « Le tableau de bord d'indicateurs devrait être utilisé pour faire en sorte que la garantie de l'Union européenne soit accordée aux projets qui présentent la plus grande valeur ajoutée. »

Le tableau de bord est aligné sur le dispositif d'évaluation selon les trois piliers, l'outil qu'utilise la BEI pour analyser l'admissibilité et la qualité des projets au sein de l'UE, ainsi que sa contribution au projet. Les deux outils reposent sur des piliers comprenant plusieurs indicateurs qui reflètent des éléments relativement hétérogènes (Graphique 7). Ces piliers font chacun l'objet d'une évaluation individuelle, leurs notes n'étant pas agrégées en une note unique. Les trois premiers piliers des deux outils sont identiques. Le premier pilier évalue l'admissibilité du projet eu égard aux objectifs stratégiques. Le deuxième pilier est axé sur la qualité et la solidité du projet (notamment la viabilité technique et le taux de rentabilité économique). Le troisième pilier détermine la contribution technique et financière de la BEI à la réalisation du projet. Le quatrième pilier comprend un certain nombre d'indicateurs complémentaires relatifs au projet (y compris les retombées escomptées), au secteur et au pays concernés. Les indicateurs pays sont spécifiques au FEIS.

Graphique 7. Vue d'ensemble du tableau de bord d'indicateurs

Tableau de bord des indicateurs				
	1 ^e pilier	2 ^e pilier	3 ^e pilier	4 ^e pilier
Intitulé du pilier	Contribution aux objectifs stratégiques du FEIS	Qualité et solidité du projet	Contribution technique et financière	Indicateurs complémentaires
	Contribution aux objectifs du FEIS	Croissance	Contribution financière	Indicateurs spécifiques au projet
	Objectifs stratégiques clés	Moyens du promoteur	Facilitation financière	Indicateurs macroéconomiques spécifiques au pays
		Viabilité	Contribution et prestations de conseil de la BEI	Indicateurs sectoriels spécifiques au pays
Indicateurs		Emploi		

²⁰ Règlement délégué (UE) 2015/1558 de la Commission du 22 juillet 2015 complétant le règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil par l'établissement d'un tableau de bord d'indicateurs aux fins de l'application de la garantie de l'Union européenne.

3.2.2 Utilisation du tableau de bord

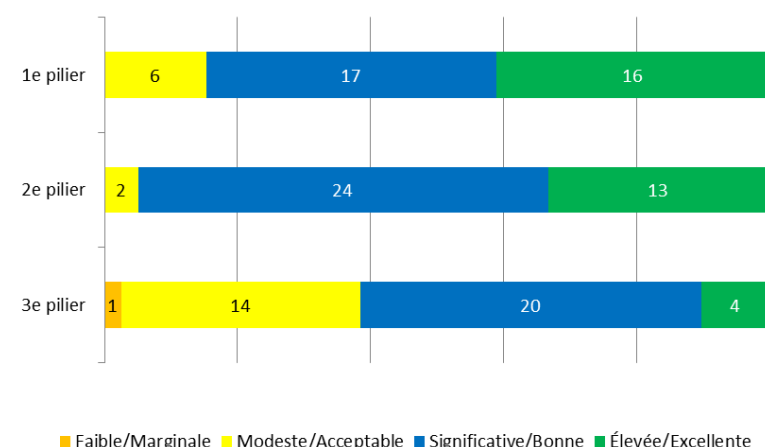
Le tableau de bord du FEIS est utilisé par le comité d'investissement pour assurer une évaluation indépendante et transparente de l'utilisation éventuelle de la garantie de l'UE au titre de l'IIW, ainsi que pour « faire en sorte que la garantie de l'Union européenne soit accordée aux projets qui présentent la plus grande valeur ajoutée »²¹. Des entretiens menés avec des membres du comité d'investissement ont permis de confirmer que ceux-ci utilisent le tableau de bord du FEIS et, plus spécifiquement, d'établir de quelle manière ils ont recours au quatrième pilier pour mieux cerner l'admissibilité des projets qu'ils évaluent²². Cependant, en partie du fait que les opérations sont présentées sous la forme d'une réserve (c'est-à-dire qu'elles sont soumises au comité d'investissement graduellement et non par lots), le tableau de bord ne peut pas être utilisé comme outil de fixation de priorité²³.

L'évaluation a aussi montré que l'expression « valeur ajoutée » était utilisée sans distinction dans le règlement FEIS, dans le règlement délégué et dans la pratique. Par conséquent, pour éviter toute confusion, on recommande ici que le tableau de bord fasse plutôt référence à des critères de sélection des projets. L'expression « valeur ajoutée » pourrait alors être réservée à la valeur ajoutée *économique* des projets (telle que mesurée, lorsque c'est possible, par le TRE par exemple) ou à la valeur ajoutée de la participation du FEIS à leur financement (telle qu'exprimée sur la base du critère d'additionnalité abordé au point 3.3).

Ainsi qu'il ressort du Graphique 8, au 30 juin 2016, le portefeuille d'opérations IIW signées était orienté vers la limite supérieure des échelles de notation des premier et deuxième piliers. Cela indique que les opérations, au moment de l'instruction, sont considérées comme étant de grande qualité et fortement alignées sur les objectifs stratégiques du FEIS.

Pour le troisième pilier, les notes étaient largement concentrées dans les catégories « modeste » et « significative », avec une proportion moindre dans la catégorie la plus élevée.

Graphique 8. Résultats du tableau de bord pour les 39 opérations IIW signées (au 30 juin 2016)



Tous les secteurs admissibles au titre du FEIS énumérés au paragraphe 2 de l'article 9 du règlement instituant le FEIS étaient couverts par une opération au moins. L'agrégation des données du tableau de bord confirme en outre que, jusqu'à présent, les opérations IIW sont fortement axées sur le développement du secteur de l'énergie.

L'article 6 du règlement stipule que le FEIS doit soutenir des projets qui sont viables sur le plan économique, d'après une analyse coûts-bénéfices, si possible, selon les normes de l'Union. Le deuxième pilier inclut le TRE pour 19 des 39 opérations FEIS signées au titre de l'IIW sur la

²¹ Règlement délégué (UE) 2015/1558 de la Commission du 22 juillet 2015 complétant le règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil par l'établissement d'un tableau de bord d'indicateurs aux fins de l'application de la garantie de l'Union européenne.

²² Les délibérations du comité d'investissement étant confidentielles, il n'a pas été possible de procéder à une analyse sur documents de l'utilisation du tableau de bord. Les présentes conclusions reposent par conséquent uniquement sur des entretiens.

²³ Une observation similaire figurait déjà dans l'avis appréciatif fourni par EV sur l'évaluation selon les trois piliers utilisée par la Banque pour les projets.

période s'achevant le 30 juin 2016²⁴. Le TRE de 13 de ces 19 projets est supérieur à 10 % (bon à excellent), trois ont un TRE compris entre 7 % et 10 % (acceptable à bon), et trois ont un TRE compris entre 3,5 % et 6,9 % (marginal à acceptable). Les entretiens menés avec des membres du comité d'investissement ont confirmé que le TRE est pris en compte au moment d'évaluer l'admissibilité à la garantie de l'UE.

Le tableau ci-dessous présente, pour le quatrième pilier, les données cumulées pour certains des indicateurs projet spécifiques relatifs aux 39 projets financés par la BEI au titre de l'IIW du FEIS.

Tableau 3. Sélection d'indicateurs du quatrième pilier pour les opérations IIW signées (au 30 juin 2016)

Investissements admissibles BEI/FEIS mobilisés (Mrd EUR)	22,39
Emplois soutenus	8 000
Impact sur l'emploi temporaire (années-personnes)	115 985
Impact sur l'emploi permanent	7 092

Les indicateurs ci-dessus mesurent les résultats escomptés des projets, c'est-à-dire leurs effets directs. Ils ne mesurent pas les effets indirects ou induits (découlant d'un accroissement de l'activité économique) et ne peuvent donc pas mesurer l'impact net sur l'économie (le chiffre des emplois créés, par exemple, ne concerne que les emplois directs). Il ne serait pas possible, compte tenu des contraintes méthodologiques et de ressources, de mesurer les effets attendus indirects ou induits dans le cadre d'une instruction classique de projets individuels.

Dans le but de mesurer l'impact macroéconomique net des opérations FEIS sur la croissance et l'emploi en Europe, le département Analyses économiques de la BEI travaille avec le Centre commun de recherche de la CE, établi à Séville, sur l'utilisation du modèle Rhomolo, un modèle macroéconomique structurel multisectoriel et multirégional. À ce jour, un pilote a été réalisé à partir de projets financés durant la période de l'augmentation du capital de la Banque. Il a confirmé que le modèle permettrait de mesurer adéquatement l'impact macroéconomique des projets soutenus par le FEIS. Des travaux complémentaires vont à présent être engagés pour étendre le modèle aux opérations intermédiées.

Encadré 4. Comparatif des notes obtenues par les projets FEIS et hors FEIS

347 opérations BEI réalisées en 2014, pour lesquelles l'évaluation selon les trois piliers est disponible, ont été comparées aux 39 opérations FEIS signées au titre de l'IIW au 30 juin 2016. Bien que le nombre d'opérations FEIS soit trop réduit pour que l'on puisse en tirer des éléments probants, la comparaison donne un aperçu des différences qualitatives entre les projets FEIS et hors FEIS.

L'analyse montre que : i) les opérations FEIS sont censées contribuer à un plus grand nombre d'objectifs stratégiques que les projets hors FEIS (premier pilier) ; ii) les opérations sont similaires pour ce qui est de la qualité et de la solidité (deuxième pilier) ; iii) sur le plan de la contribution technique et financière, les opérations FEIS se répartissent plus régulièrement entre les différentes notes que les projets hors FEIS (troisième pilier).

3.2.3 Volet PME : valeur ajoutée

Pour le volet PME, le FEI définit la valeur ajoutée d'une opération globalement de la même manière que pour le troisième pilier puisqu'elle est centrée sur la *contribution du FEI à l'opération* – par opposition à la contribution (ou valeur ajoutée) de l'opération pour la société. Pour ce faire, le FEI évalue : i) le degré de difficulté d'une opération à obtenir un financement auprès d'autres sources (semblable à la définition de l'additionnalité examinée au point 3.3) ;

²⁴ Les méthodes standard de calcul du TRE ne peuvent pas être utilisées pour les opérations intermédiées (comme celles qui relèvent du volet PME ou les opérations d'apport de fonds propres au titre de l'IIW), car les projets qui vont ensuite être financés par l'intermédiaire ne sont pas connus.

ii) le rôle du FEI en matière de structuration et de conseil ; iii) l'effet de catalyseur du FEI (le FEI en tant qu'investisseur de référence, son effet de signal, etc.) grâce au soutien du FEIS.

Contrairement aux opérations potentielles au titre de l'IIW, dont la valeur ajoutée est analysée par le comité d'investissement du FEIS et par le conseil d'administration de la BEI, la valeur ajoutée des opérations relevant du volet PME est examinée au niveau du conseil d'administration du FEI. Des précisions sur les différences de fonctionnement entre les deux volets sur le plan de la gouvernance sont fournies au point 3.7.

3.3 Additionnalité et activités spéciales

Aux termes du règlement FEIS²⁵, « la garantie de l'Union est accordée à l'appui d'opérations qui répondent au critère d'additionnalité [...] ». L'additionnalité est par conséquent un concept clé du FEIS.

La définition du critère d'additionnalité figure dans l'article 5, paragraphe 1, du règlement instituant le FEIS (Encadré 5). En premier lieu, il y est stipulé que les opérations FEIS doivent : i) remédier à une défaillance du marché ou à une situation d'investissement sous-optimale et ii) n'auraient pas pu être menées selon la même ampleur ou dans la même période sans le FEIS. Néanmoins, le règlement complète la définition en conférant une importance particulière au *profil de risque* des opérations et de l'ensemble du portefeuille ; il stipule en effet que le financement FEIS sera considéré comme apportant une additionnalité à un projet si celui-ci présente un risque correspondant aux activités spéciales de la BEI (avec une note de classement du prêt de D- ou inférieure)²⁶.

Encadré 5. L'additionnalité au sens de l'article 5, paragraphe 1, du règlement FEIS

Article 5 - Additionnalité

1. Aux fins du présent règlement, on entend par « additionnalité » le soutien apporté par l'EFSI aux opérations qui remédient aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement sous-optimales et qui n'auraient pas pu être menées dans la période pendant laquelle il est possible de recourir à la garantie de l'Union, ou selon la même ampleur, par la BEI, le FEI ou les instruments financiers de l'Union existants sans le soutien de l'EFSI. Les projets soutenus par l'EFSI ont généralement un profil de risque plus élevé que les projets soutenus par les opérations normales de la BEI, et le portefeuille de l'EFSI a un profil de risque plus élevé que le portefeuille des investissements soutenus par la BEI dans le cadre de sa politique normale d'investissement avant l'entrée en vigueur du présent règlement.

Les projets soutenus par l'EFSI, tout en cherchant à créer des emplois et à générer une croissance durable, sont réputés apporter l'additionnalité s'ils présentent un risque correspondant aux activités spéciales de la BEI, au sens de l'article 16 des statuts de la BEI et des lignes directrices de sa politique en matière de risques de crédit.

Les projets de la BEI présentant un risque inférieur au risque minimum applicable aux activités spéciales de la BEI peuvent également faire l'objet d'un soutien de l'EFSI si le recours à la garantie de l'Union est nécessaire pour garantir l'additionnalité au sens du premier alinéa du présent paragraphe.

²⁵ Annexe II, Orientations en matière d'investissement.

²⁶ Aux termes de la politique de la Banque en matière de risques de crédit dans l'UE, les activités spéciales comprennent a) les opérations sur instruments de dette (prêts et garanties), dans le cadre desquelles la contrepartie a une note de classement de D- ou inférieure, et b) les opérations de type apports de fonds propres.

Cet article du règlement a suscité des discussions sur la meilleure manière de garantir l'additionnalité du FEIS. Le règlement dispose que le financement FEIS apporte l'additionnalité aux opérations qui relèvent des activités spéciales (autrement dit, à risque élevé) et qui sont dès lors admissibles sans qu'il soit nécessaire de démontrer (comme c'est le cas pour les activités non spéciales) que i) elles remédient aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement sous-optimales et ii) elles n'auraient pas pu être menées dans la période pendant laquelle il est possible de recourir à la garantie de l'Union, ou selon la même ampleur, sans le soutien du FEIS.

Le FEIS répond au critère d'additionnalité pour des opérations à plus haut risque lorsque celles-ci ne pourraient pas être menées (selon la même ampleur ou dans la même période) parce que les investisseurs ne sont pas disposés à prendre le risque nécessaire. Dans ce type de cas, la BEI finance généralement une tranche à plus haut risque et attire d'autres investisseurs qui financent les tranches à plus faible risque ou d'autres tranches, d'où l'additionnalité de l'action du FEIS. Néanmoins, il peut y avoir des situations dans lesquelles le profil de risque ne reflète pas l'additionnalité, c'est-à-dire que des structures autres (y compris moins risquées) auraient pu être envisagées.

Dans la pratique, toutefois, la BEI prend en considération les critères d'additionnalité plus complets qui s'appliquent à ses activités spéciales, allant ainsi au-delà des exigences du règlement FEIS. Cela transparaît dans les dossiers FEIS établis pour le comité d'investissement et en relation avec le tableau de bord du FEIS (Encadré 6). En outre, les entretiens menés donnent à penser que les membres du comité d'investissement, chargés de déterminer l'admissibilité des projets à l'utilisation de la garantie de l'UE au titre de l'IIW, vérifient l'additionnalité de toutes les opérations, *y compris* celles qui relèvent des activités spéciales, se percevant comme les gardiens du principe d'additionnalité au nom de l'UE. Enfin, le conseil d'administration de la BEI, qui approuve toutes les opérations BEI bénéficiant du soutien du FEIS, accorde lui aussi une importance considérable aux différents aspects de l'additionnalité, même pour les opérations répondant aux critères des activités spéciales. La présente évaluation aboutit à la conclusion positive selon laquelle la BEI documente pour chaque opération, y compris pour celles qui relèvent des activités spéciales, l'additionnalité apportée par le financement FEIS.

On peut toutefois penser que la définition et l'utilisation de l'additionnalité pour ce qui est des activités spéciales pourraient nécessiter des clarifications supplémentaires, en particulier dans l'article 5, paragraphe 1. Cela permettrait d'assurer une plus grande cohérence à la manière dont les projets soutenus sont documentés et atténuerait le risque de réputation posé au FEIS.

Enfin, outre l'additionnalité au niveau des projets, il y a le concept d'*additionnalité au niveau du portefeuille*. Comme indiqué précédemment, la garantie de l'UE renforce la capacité de prise de risques de la BEI et permettrait donc à la Banque d'accroître sensiblement le volume annuel de ses activités spéciales (de l'ordre de 4 milliards d'EUR à 20 milliards d'EUR). Par conséquent, le FEIS permettrait à la BEI de fournir un volume *supplémentaire* de financements présentant un profil de risque plus élevé que ses prêts classiques, au-delà de ce qui serait autrement possible eu égard aux contraintes des statuts de la BEI. C'est ce que l'on appelle « l'additionnalité de portefeuille ».

Encadré 6. L'additionnalité dans les documents soumis au comité d'investissement

Chacune des 39 opérations signées dans le cadre de l'IIW pour la période s'achevant le 30 juin 2016 relève des activités spéciales et, aux termes du règlement FEIS, peut bénéficier du soutien du FEIS au titre de l'additionnalité. Cependant, les documents établis au sein de la BEI pour ces opérations traitent souvent d'autres éléments de la définition de l'additionnalité qui figurent dans le règlement FEIS :

- défaillances du marché ou déficit d'investissement
- durées ou échéances plus longues
- mobilisation d'investisseurs (effet d'entraînement)
- diversification des sources de financement pour le promoteur
- importance vitale du FEIS pour le lancement de l'opération

3.4 Multiplicateurs du FEIS

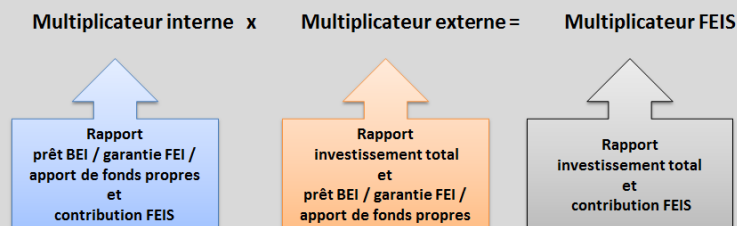
Le FEIS a pour ambition d'utiliser les 21 milliards d'EUR fournis par l'UE et la BEI pour mobiliser 315 milliards d'EUR d'investissement total en Europe. Cela représente un effet multiplicateur total de 15.

Bien que le multiplicateur réel ne puisse être mesuré au niveau du portefeuille qu'à la fin de la période d'investissement, le Groupe BEI est tenu d'évaluer l'investissement total mobilisé qui est un PIR, afin de suivre l'évolution des effets de sa stratégie pour atteindre l'objectif de 315 milliards d'EUR. Pour ce faire, des multiplicateurs doivent être calculés au niveau de chaque opération et sur une base ex ante. L'évaluation des progrès enregistrés dans la mise en œuvre de l'objectif d'investissement repose sur les hypothèses retenues concernant les multiplicateurs.

En conséquence, le Groupe BEI a consacré des ressources considérables à l'élaboration, avec la CE, d'une méthodologie permettant d'estimer les multiplicateurs de différents types de produits. La méthode proposée pour le calcul de l'effet multiplicateur fournit un cadre reliant la garantie sous-jacente mise à disposition par le FEIS avec a) le montant du financement de la BEI ou du FEI (appelé « multiplicateur interne » (MI)) et b) le montant de l'investissement total qui devrait être généré par ce financement (appelé « multiplicateur externe » (ME)). On trouvera dans l'encadré 7 des informations complémentaires sur la méthode validée par le comité de pilotage en 2015.

Encadré 7. Méthodes d'évaluation de l'effet multiplicateur du FEIS

La méthode de calcul de l'effet multiplicateur du FEIS est composée de deux facteurs indépendants, comme exposé ci-après :



Méthode d'évaluation pour l'IIW²⁷

1 Le multiplicateur interne (MI)

Le MI représente le rapport entre la contribution du FEIS et le financement de la BEI. Il ne peut être mesuré au niveau du portefeuille qu'à l'issue de la période d'investissement. La contribution du FEIS revêt la forme d'une couverture des premières pertes pour le guichet « instruments de dette ». La couverture des premières pertes devrait s'élever à 25 % à l'issue de la période d'investissement, ce qui permet d'obtenir en moyenne 4 EUR de financement de la BEI pour chaque EUR de soutien du FEIS. Par conséquent, le MI ex ante au niveau du projet est fixé à 4 pour toutes les opérations sur instruments de dette. Au titre du guichet « instruments de fonds propres », le MI est fixé à 1, correspondant au montant réel du financement de la BEI.

2 Le multiplicateur externe (ME)

La formule de calcul du ME pour **les prêts à l'investissement et les opérations de type apports directs de fonds propres** est la suivante :

$$ME = (\text{coût d'investissement du projet}) / (\text{volume du financement FEIS})$$

Le calcul du ME pour **les opérations intermédiées** est légèrement différent ; il met en évidence le rehaussement de crédit apporté par le cofinancement au niveau de l'intermédiaire. Ce facteur supplémentaire, appelé effet de catalyseur (EC), sera multiplié par le ME au niveau du projet (ME*). La formule est donc la suivante :

$$ME = (\text{effet de catalyseur}) \times ME^*$$

$$ME^* = (\text{coût d'investissement du projet}) / (\text{volume du financement de l'intermédiaire})$$

$$EC = (\text{volume du financement de l'intermédiaire}) / (\text{volume du financement FEIS})$$

Méthode d'évaluation pour le volet PME²⁸

1 Le multiplicateur interne (MI)

- **COSME LGF** : fixé à 1, car ce produit de garantie plafonnée ne nécessite aucun cofinancement interne ;
- **InnovFin SMEG** : fixé à 5, car la garantie non plafonnée nécessite la couverture des pertes de deuxième rang par le FEI en complément de la couverture des premières pertes estimatives (20 %) découlant de la contribution du FEIS ;
- **Mandat RCR** : devrait s'établir, en moyenne, à 2,5, avec un minimum de 1,05 compte tenu de l'obligation de co-investissement du FEI aux termes du mandat. Par conséquent, seul le mandat RCR est assorti d'un MI notionnel variable.

2 Le multiplicateur externe (ME)

Le calcul du ME pour le volet PME repose sur les éléments suivants, qui varient en fonction du produit concerné :

- financements fournis par les intermédiaires financiers aux PME directement dus au soutien du FEI (ME1) ;
- ajustements pour apports complémentaires sur investissements en fonds propres existants, pour éléments non admissibles au titre du FEIS (investissements dans des zones géographiques non admissibles, par exemple) et pour opérations conjointes BEI/FEI ;
- investissements ou financements complémentaires à l'appui des PME (ME2), soit le ratio du volume des financements mobilisés sur les investissements mobilisés admissibles en découlant effectués par des PME, de petites ETI, etc.

²⁷ Joint proposal by the EC and the EIB (2015) EFSI Multiplier Calculation Methodology, Document 06-2015, SB/04/15.

²⁸ Joint proposal by the EC and the EIB (2015) EFSI Multiplier Calculation Methodology, Document 13-2015, SB/06/15.

Produit	MI		ME1		Ajustements		ME2		MT
COSME LGF	1	x	min. 20	x	$\frac{1}{CGR}$ évent.**	x	1,4	=	min. 28
InnovFin SMEG	5	x	min. 2	x	$\frac{1}{CGR}$ évent.**	x	1,4	=	min. 14
RCR	2,5	x	de 2,4 à 3,2	x	0,75	x	2,5	=	de 11 à 15

**Taux de contre-garantie. Les opérations de contre-garantie présentent par conséquent un effet multiplicateur total plus élevé.

La mise au point de la méthode a donné lieu à des discussions animées. Lorsque l'on conçoit de nouveaux produits, il convient en effet de définir la méthode d'évaluation de l'effet multiplicateur correspondante ainsi que de tester les hypothèses sous-jacentes et de les ajuster si nécessaire (voir l'encadré 8). Par ailleurs, l'objectif de mobilisation de 315 milliards d'EUR d'investissement total pourrait aussi inciter à déterminer des effets multiplicateurs facilitant sa réalisation. En conséquence, l'attention portée aux effets multiplicateurs et à la concrétisation de l'objectif d'investissement devrait être un moyen au service d'une fin, plutôt qu'une fin en soi, et ne devrait pas prendre le pas sur ce qui est tout aussi important, à savoir le caractère approprié des projets financés.

Encadré 8. Le cas du fonds « Énergies renouvelables »

Ce fonds (dénomination fictive) cible principalement des investissements de type apports de fonds propres et mezzanine dans la production et le transport d'énergie renouvelable. Trois levées de fonds ont été réalisées et la BEI a participé à la troisième.

Le dossier initial, avant finalisation de la méthode d'évaluation de l'effet multiplicateur, indiquait un multiplicateur FEIS de 40 pour cette opération. Un multiplicateur de cette grandeur a fait apparaître la nécessité de réviser la méthode d'évaluation pour ce type d'opération : il a été décidé d'exclure toutes les levées de fonds antérieures à la participation de la BEI. L'effet multiplicateur FEIS final enregistré au titre de la nouvelle méthode était de 7,8.

Cet exemple illustre la complexité de l'évaluation et montre que certains changements peuvent avoir une forte incidence sur le calcul de l'investissement total mobilisé. Des efforts considérables sont donc déployés, lors de la mise en place de nouveaux produits, pour rendre la méthode d'évaluation plus fiable et plus robuste.

Enfin, le cas du fonds « Énergies renouvelables » montre que des changements méthodologiques peuvent modifier l'effet multiplicateur du simple au quintuple et qu'il est important de démontrer que le soutien du FEIS a effectivement incité d'autres investisseurs à engager des fonds. C'est pourquoi la BEI devrait continuer à étudier et à documenter avec ses clients, de quelle manière, à leurs yeux, le financement FEIS a permis de mobiliser d'autres investisseurs, car cela permettrait une analyse plus précise de la mesure dans laquelle le FEIS atteint ses objectifs stratégiques. Toutefois, il convient d'admettre que le multiplicateur et les documents y afférents n'ont qu'un caractère indicatif et ne peuvent démontrer la causalité entre les financements FEIS et d'autres sources de financement.

3.5 Financements privés mobilisés

Le recul de l'investissement dans l'UE sur la période 2007-2013 a été le facteur déterminant qui a motivé la création du FEIS. Aux termes de son règlement, le FEIS est censé maximiser chaque fois que possible la mobilisation de capitaux privés. Le volume de capitaux privés mobilisés grâce au FEIS fait ainsi l'objet d'un PIR. Pour la période qui s'est terminée le 30 juin 2016, sur l'investissement total de 66,14 milliards d'EUR mobilisé par le FEIS, 41,16 milliards d'EUR (62 %) concernaient des financements privés (Tableau 4). Ce résultat est positif, il est toutefois important de maintenir l'ambition d'attirer des investissements privés pour relever les défis qui sont à l'origine du Plan d'investissement pour l'Europe. En outre, il est difficile de se prononcer sur la question de savoir si le FEIS est en bonne voie sur le plan de la mobilisation d'investissements privés, car aucun objectif n'a été fixé pour ce PIR.

Tableau 4. Financements privés mobilisés (Mrd EUR)²⁹

		Total	Op. de type instruments de dette	Op. de type apports de fonds propres
IIW	Fin. privés	14,43	10,65	3,78
	Total	22,39	17,78	4,60
	Pourcentage	64%	60%	82%
SMEW	Fin. privés	26,73	12,22	14,51
	Total	43,75	21,12	22,63
	Pourcentage	61%	58%	64%
Total	Fin. privés	41,16	22,87	18,29
	Total	66,14	38,90	27,23
	Pourcentage	62%	59%	67%

3.6 Coordination, complémentarité et cohérence

Le Plan d'investissement pour l'Europe souligne la nécessité de maximiser l'impact de ressources publiques limitées en attirant davantage d'investissements privés. En vertu de son règlement, le FEIS doit opérer en complémentarité, en cohérence et en coordination avec une série de dispositifs tels que : l'objectif de cohésion, les programmes et instruments de l'UE, les activités traditionnelles de la BEI et tous les autres dispositifs destinés à réduire les déficits d'investissement (par exemple en relation avec le PIE). On vise ainsi à créer des effets de synergie, de manière à ce que l'impact combiné du FEIS et des interventions connexes soit plus élevé que la somme des parties.

Le règlement FEIS, cependant, est muet sur les dispositions pratiques requises pour assurer la complémentarité et produire des synergies. Aucune évaluation préalable n'a été réalisée afin de comprendre de quelle manière les interventions liées au FEIS à l'échelle européenne, nationale, régionale ou locale pourraient bénéficier les unes des autres. Dès lors, la complémentarité est recherchée durant la mise en œuvre, selon un apprentissage par la pratique, plutôt qu'au stade de la conception.

3.6.1 Les synergies avec les deuxième et troisième piliers du PIE peuvent être renforcées

Deuxième pilier – Plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH)

Dans le contexte du Plan d'investissement pour l'Europe, la CE et la BEI ont décidé de renforcer leur offre de services de conseil en investissement aux collectivités publiques et aux promoteurs de projet dans l'UE en créant la plateforme européenne de conseil en investissement. Lancée en septembre 2015, l'EIAH constitue un point d'entrée essentiel permettant aux collectivités publiques et aux promoteurs privés d'obtenir des conseils, soit dans le cadre de programmes existants (Jaspers, services de conseil InnovFin, fi-compass, etc.), soit auprès de services d'appui BEI nouveaux ou élargis, soit encore auprès des partenaires extérieurs compétents de la plateforme. L'EIAH n'est pas centrée exclusivement sur le FEIS, mais elle est néanmoins censée le soutenir en renforçant la capacité des collectivités publiques et des promoteurs de projets à repérer, préparer, structurer et mettre en œuvre des projets stratégiques, renforçant ainsi l'efficacité et l'effet de levier potentiel des programmes européens.

²⁹ Les chiffres consolidés ne sont présentés que deux fois par an par la BEI, dans un rapport opérationnel soumis à la Commission européenne. La dernière période s'est terminée le 30 juin 2016 et fera l'objet d'un rapport d'ici la fin de septembre 2016. La plupart des chiffres indiqués dans la présente évaluation sont fondés sur les chiffres du *projet* de rapport opérationnel concernant cette période. En conséquence, ils peuvent différer de ceux qui paraîtront dans la version finale du rapport opérationnel. Le montant des financements privés mobilisés est calculé selon la méthode des PIR-PIS validée par le comité de pilotage.

Au moment de la rédaction du présent rapport, l'EIAH était en train d'affiner sa stratégie sur la base de l'expérience acquise jusque-là. Opérationnelle depuis le second semestre 2015, elle avait reçu, à fin juillet 2016, 239 demandes (dont 180 en rapport avec des projets) provenant de 27 États membres, dont les deux tiers environ du secteur privé. À ce jour, 26 projets de la réserve FEIS ont bénéficié des services de conseil de la Banque durant leur mise au point. Ces projets n'ont pas bénéficié de conseils de l'EIAH, mais ils sont révélateurs de la demande qui existe pour un soutien de ce type dans le cadre du FEIS.

La manière dont l'EIAH pourrait accroître sa contribution au FEIS devrait être précisée dans la stratégie actuellement en cours d'élaboration pour la plateforme. Cela pourrait englober l'identification de projets FEIS potentiels, un appui consultatif pour certains projets FEIS et, éventuellement, des activités de soutien à la diffusion de l'expérience et de promotion, en particulier à destination de plateformes d'investissement, que l'EIAH a pour mission de conseiller aux termes du règlement FEIS.

Deuxième pilier – Portail européen de projets d'investissement (EIPP)

Diverses parties prenantes ont fait valoir que l'absence de réserve prospective transparente de projets d'investissement européens a constitué un obstacle à l'investissement dans l'UE. Pour répondre à cela, un portail web accessible au public a été créé afin de donner la possibilité, d'une part, aux promoteurs de projets européens de montrer leurs projets et, d'autre part, aux investisseurs d'obtenir des informations sur ces projets³⁰. L'EIPP est opérationnel depuis mai 2016 et il est donc trop tôt pour évaluer sa contribution éventuelle au FEIS. De surcroît, l'idée qui sous-tendait initialement l'EIPP a évolué pour passer de l'octroi d'un label de qualité aux projets d'investissement – qui nécessiterait une certaine forme d'évaluation – à l'échange d'informations dans le but premier de mettre en rapport les investisseurs privés et les promoteurs de projets. Sous sa forme actuelle, l'EIPP est considéré par les services tant de la BEI que de la Commission européenne comme offrant de faibles possibilités de synergie avec le FEIS et sa réserve de projets.

Troisième pilier – Un environnement plus propice à l'investissement

Le troisième pilier du Plan d'investissement pour l'Europe est censé avoir un impact déterminant sur l'investissement dans l'UE, car il recouvre des efforts pour rendre la réglementation européenne plus propice à l'investissement en éliminant des obstacles réglementaires nationaux et en renforçant l'harmonisation de l'environnement d'investissement. L'un des éléments clés en est l'union des marchés des capitaux, pour laquelle la CE a présenté un plan d'action en septembre 2015.

La CE a aussi analysé les principales difficultés qui se posent en matière d'investissement à l'échelle des pays ; elle a défini pour chacun des États membres de l'UE un profil d'investissement qui doit les inciter à entreprendre des réformes structurelles. Ces défis à relever en ce qui concerne l'investissement ont été inscrits dans les priorités du semestre européen 2016. Toutefois, il s'agit fondamentalement d'un processus volontaire dans le cadre duquel les États membres pourraient prendre des mesures, et qui est fondé sur des recommandations non contraignantes, ce qui réduit par conséquent la possibilité de voir les acteurs européens concernés induire des réformes nationales. Les entretiens menés donnent à penser que les obstacles liés à la réglementation ne sont pas suffisamment pris en considération à l'heure actuelle pour que l'environnement d'investissement devienne plus favorable.

³⁰ L'EIPP comprend une base de données de fiches de projets (résumé analytique structuré des projets), une carte des projets interactive et un répertoire interactif des projets sous forme de tableau.

En résumé, l'évaluation aboutit à la conclusion selon laquelle la complémentarité entre les différents piliers du Plan d'investissement pour l'Europe est toujours embryonnaire. Une complémentarité accrue faciliterait la mise en œuvre du FEIS et, partant, permettrait au PIE de réaliser ses objectifs de manière plus efficace. Le Groupe BEI peut influencer fortement sur le fonctionnement de l'EIAH, celle-ci étant gérée par la Banque pour le compte de la CE, mais il a une influence limitée sur l'EIPP ou sur le troisième pilier du PIE, outre sa contribution à la réflexion générale sur les freins à l'investissement³¹.

3.6.2 De nouvelles formes de coopération émergent autour des fonds de l'UE

Mécanisme pour l'interconnexion en Europe et Horizon 2020

Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et Horizon 2020 (H2020) sont des programmes gérés par la CE. Certaines des ressources qui constituent la garantie de l'UE destinée au FEIS proviennent des budgets de ces programmes; toutefois, ces lignes budgétaires relevant du FEIS ne sont plus assorties d'objectifs stratégiques spécifiques MIE ou H2020.

L'évaluation a montré que la relation entre la BEI et ces programmes présente à la fois des risques et des opportunités. Pour ce qui est des risques, et compte tenu de la pression qu'impose la réalisation des objectifs du FEIS, certains éléments montrent que la BEI privilégie les opérations FEIS au détriment des projets MIE ou H2020. La concurrence potentielle entre le FEIS et les mandats existants (ou d'autres activités de la BEI, plus largement) est prise en compte par la Banque dans son évaluation des affectations et devrait faire l'objet d'un suivi étroit.

Les possibilités de synergie entre les programmes et le FEIS résident dans le fait que la CE pourrait utiliser des fonds MIE et H2020 pour financer la tranche des premières pertes des opérations (la BEI ne finançant pas ces tranches au titre du FEIS), tandis que la Banque financerait les tranches mezzanine au titre du FEIS. Les discussions entre la CE et la BEI concernant ces structures de financement sont bien avancées.

Fonds structurels

La dénomination « fonds structurels et d'investissement européens » (ESIF) recouvre cinq fonds européens³² qui fonctionnent sur la base d'un cadre juridique commun et d'une réglementation spécifique à chacun d'eux. Considérés globalement, ces fonds ont des objectifs de politique sectorielle qui, dans une certaine mesure, cadrent avec ceux du FEIS. Il existe par conséquent des complémentarités potentielles entre les interventions.

Le règlement instituant le FEIS souligne l'importance de la complémentarité avec les ESIF, stipulant que les projets FEIS doivent être « compatibles avec les politiques de l'Union, et notamment avec les objectifs [...] de cohésion économique, sociale et territoriale ». Pourtant, le règlement ne fournit guère d'orientation sur la façon de mettre en œuvre cette complémentarité. La réflexion sur la complémentarité potentielle entre le FEIS et les ESIF a été engagée au second semestre 2015, alors que le FEIS était déjà en place. À la fin de février 2016, la CE a publié une brochure exposant les possibilités de combinaison des financements du FEIS et des ESIF. C'est actuellement la seule orientation qui existe sur la combinaison des ressources des ESIF et du FEIS, et la BEI fait référence à cette brochure sur son intranet comme faisant partie de la boîte à outils du FEIS.

³¹ La BEI a par exemple mis en place un groupe de travail interne sur les freins à l'investissement dans le contexte du troisième pilier du Plan d'investissement pour l'Europe.

³² Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds de cohésion, Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

En théorie, le FEIS et les ESIF peuvent être combinés à différents niveaux (projet, instrument financier, plateforme d'investissement, ou combinaison de ces niveaux) pour autant que leurs critères d'admissibilité respectifs soient remplis. La combinaison des ressources ESIF et FEIS dans des opérations à plusieurs niveaux s'apparente à la structure décrite précédemment pour le MIE et H2020 : les ESIF financeraient la tranche des premières pertes, tandis que la tranche mezzanine serait financée par la BEI (avec l'appui du FEIS) et la tranche de premier rang par d'autres investisseurs.

Cependant, à la date de la présente évaluation, peu d'opérations FEIS avaient bénéficié de ressources complémentaires provenant des ESIF. L'analyse approfondie de la question n'entre pas dans le cadre de la présente évaluation, mais il se peut que certains obstacles entravent les cofinancements ESIF-FEIS. Par exemple, les structures financières au moyen desquelles des cofinancements peuvent être mis en place peuvent sembler complexes aux autorités de gestion n'ayant que peu d'expérience en ingénierie financière. Il est possible que cela les dissuade de proposer des cofinancements. En outre, il pourrait y avoir un compromis à trouver entre i) le fait de combiner le FEIS avec d'autres instruments européens et ii) la nécessité de maximiser l'investissement total mobilisé, sachant que la méthode des PIR-PIS qui s'applique au FEIS exige de déduire les cofinancements de l'UE du montant total des investissements mobilisés par le FEIS.

Le moment est venu, au bout d'un an de mise en œuvre du FEIS, d'évaluer les besoins et les obstacles en matière de combinaison de fonds FEIS et ESIF. De surcroît, les services de conseil pourraient avoir un rôle à jouer pour ce qui est d'appuyer les autorités de gestion afin de mieux déployer le FEIS dans les États membres d'Europe centrale et orientale (voir le point 2.2).

3.6.3 Coopération avec les banques et institutions de développement nationales

Les banques et institutions de développement nationales (BDN et IDN) constituent un groupe relativement hétérogène : elles diffèrent par la taille et les domaines d'expertise et peuvent avoir diverses structures (c'est-à-dire celle d'un organisme public ou d'une banque à part entière, partiellement ou intégralement détenue par l'État). Compte tenu de leur connaissance et de leur expertise à l'échelle locale, les BDN sont considérées comme des partenaires stratégiques du Groupe BEI pour ce qui est de réaliser les objectifs du FEIS. En retour, la BEI peut mettre à disposition ses compétences pour évaluer, gérer et monter de grands projets, attirer des investisseurs internationaux, partager les connaissances à l'échelle de l'UE et fournir une vue d'ensemble des politiques et des objectifs de l'UE.

Le règlement FEIS souligne l'importance de la coopération du Groupe BEI avec les BDN et les IDN. En conséquence, peu après son adoption, la Commission européenne a publié une communication sur le rôle joué par les BDN dans le Plan d'investissement pour l'Europe.

Initialement, le règlement FEIS prévoyait (dans son considérant 10) la possibilité, pour les États membres et les banques et institutions de développement nationales, d'apporter des contributions exceptionnelles au FEIS, sous la forme de versements au fonds de garantie. Au lancement du FEIS, une contribution cumulée de 42 milliards d'EUR au maximum était annoncée par divers États membres, BDN et IDN. Toutefois, le soutien des BDN au Plan d'investissement pour l'Europe est finalement passé de la forme d'une contribution à la garantie à celle d'une coopération au niveau des plateformes d'investissement ou des projets individuels. En conséquence, plusieurs instruments ont été mis au point pour tenir compte de la diversité des banques et institutions de développement nationales (voir graphique 5), dont la plateforme FEI-IDN pour les financements par apports de fonds propres et l'initiative FEI-IDN de titrisation.

Comme le montre le Tableau 5, 69 des 202 opérations relevant du FEIS comprennent un cofinancement de la part de BDN. Ces opérations représentent un financement total de 3,36 milliards d'EUR au titre du FEIS, qui, conjugué aux financements des BDN et à d'autres investissements, devrait mobiliser un total de 23,43 milliards d'EUR d'investissements.

Tableau 5. Cofinancement avec les BDN³³

		Nombre d'opérations cofinancées avec les BDN	Montant du financement FEIS dans les opérations cofinancées avec les BDN (Mrd EUR)	Financement FEIS mobilisé avec les BDN (Mrd EUR)
IIW	Avec les BDN	13	1,20	5,68
	Total	39	4,72	22,39
	Pourcentage	33 %	25%	25%
SMEW	Avec les BDN	56	2,16	17,76
	Total	163	5,73	43,75
	Pourcentage	34%	38%	41%
Total	Avec les BDN	69	3,36	23,43
	Total	202	10,45	66,14
	Pourcentage	34 %	32 %	35 %

Les entretiens menés avec les banques et institutions de développement nationales et le Groupe BEI indiquent que le récent déploiement de nouveaux produits et plateformes d'investissement accroît la réserve de projets susceptibles d'être cofinancés par les BDN et les IDN. En conséquence, alors qu'il est trop tôt pour évaluer la participation des BDN et des IDN, on s'attend à ce que leur contribution au financement d'opérations relevant du FEIS augmente.

Outre la participation au FEIS, certaines des BDN et IDN interrogées ont expliqué comment la BEI et le FEI avaient favorisé le renforcement des réseaux et de l'échange d'informations entre des BDN et IDN qui, par le passé, avaient des contacts plus limités les unes avec les autres. Ces BDN et IDN ont ainsi pu tirer des enseignements les unes des autres et mieux travailler ensemble, y compris dans le contexte du FEIS.

3.7 Gouvernance du FEIS

Le bon fonctionnement de la structure de gouvernance du FEIS est essentiel à la concrétisation des objectifs du FEIS. Bien que la structure de gouvernance du FEIS vienne s'ajouter à celle du Groupe BEI, le règlement sur le FEIS stipule qu'elle ne devrait pas porter atteinte au processus décisionnel de la BEI ou du FEI, ni interférer avec lui³⁴. En conséquence, il est important d'analyser la manière dont les deux structures de gouvernance se complètent mutuellement afin de permettre au FEIS d'atteindre ses objectifs.

3.7.1 Composantes clés de la structure de gouvernance

La structure de gouvernance propre du FEIS est décrite dans le règlement instituant le FEIS et est étayée par des dispositions relatives à l'établissement de rapports, à l'obligation de rendre compte et à l'évaluation. L'accord entre la CE et la BEI spécifie également les conditions techniques et administratives relatives à la gestion du FEIS.

³³ Les chiffres consolidés ne sont présentés que deux fois par an par la BEI, dans un rapport opérationnel soumis à la CE. La dernière période s'est terminée le 30 juin 2016 et fera l'objet d'un rapport d'ici la fin de septembre 2016. La plupart des chiffres indiqués dans la présente évaluation sont fondés sur les chiffres du *projet* de rapport opérationnel concernant cette période. En conséquence, ils peuvent différer de ceux qui paraîtront dans la version finale du rapport opérationnel. Il est également à noter que la liste des BDN retenue pour l'établissement de ce rapport doit encore être confirmée par la CE.

³⁴ Le FEIS a eu une incidence limitée sur le FEI sur le plan de la gouvernance ; les instruments utilisés par le FEI pour les opérations relevant du FEIS doivent être approuvés conjointement par le comité de pilotage et le directeur exécutif, après consultation du comité d'investissement. Cette procédure simplifiée résulte principalement de la volonté du législateur d'éviter une double structure de gouvernance pour les produits COSME et InnovFin.

La structure de gouvernance du FEIS devrait compléter la structure de gouvernance de la BEI étant donné que l'identification, l'instruction et l'approbation des projets relevant du FEIS reposent sur le cycle de projet habituel de la BEI, dans lequel des étapes spécifiques viennent s'ajouter plutôt qu'en remplacer d'autres. Cette décision a été prise pour assurer une mise en place rapide et bénéficier du financement et de l'expertise des structures existantes de la BEI en matière d'opérations de prêt et de gestion des risques. La structure de gouvernance du FEIS comprend un comité de pilotage, un comité d'investissement et une équipe de gestion composée d'un directeur exécutif et d'un directeur exécutif adjoint. En outre, la BEI a constitué plusieurs entités pour soutenir la mise en œuvre du FEIS.

Comité de pilotage

Le comité de pilotage se compose de quatre membres : trois membres nommés par la CE (actuellement des cadres de direction de la CE, issus des directions générales Affaires économiques et financières, Énergie et Croissance) et un membre nommé par la BEI (actuellement, un vice-président). Le comité de pilotage est chargé de déterminer les orientations stratégiques du FEIS. À cet égard, il veille à l'alignement stratégique et à la cohérence au niveau du portefeuille et pour toutes les opérations FEIS. Ce faisant, il fixe les règles nécessaires au fonctionnement du FEIS, supervise la réalisation des objectifs du FEIS et vérifie régulièrement que les membres du comité d'investissement s'acquittent de leurs obligations. Le comité de pilotage est également chargé de nommer le comité d'investissement du FEIS, de sélectionner les candidats aux postes de directeur exécutif et de directeur exécutif adjoint et d'organiser régulièrement une consultation avec les parties prenantes pertinentes sur l'orientation et la mise en œuvre du FEIS.

Le comité de pilotage est en place depuis juillet 2015 et remplit sa fonction de supervision de la mise en œuvre générale du FEIS. Il a joué un rôle déterminant dans l'établissement du profil de risque du FEIS et a approuvé les politiques opérationnelles, les procédures et l'orientation stratégique du FEIS. Il a également clarifié des aspects importants (par exemple, les orientations pour le portefeuille hybride ou la coopération avec les BDN). En outre, le comité de pilotage organise actuellement sa première consultation avec les parties prenantes externes. Il était initialement prévu que le comité de pilotage, en tant qu'organe stratégique, se réunirait trois fois dans l'année, mais 14 réunions ont déjà eu lieu en neuf mois. Si cette fréquence peut se justifier par le nombre de décisions qu'il a été nécessaire de prendre au cours des premiers mois de fonctionnement du FEIS, elle devrait, une fois que le FEIS aura trouvé sa vitesse de croisière, s'aligner avec les attentes initiales.

Comité d'investissement

Le comité d'investissement se compose de huit experts indépendants, nommés par le comité de pilotage, et d'un président (le directeur exécutif du FEIS). Le comité d'investissement est chargé d'approuver l'utilisation de la garantie de l'UE pour les opérations proposées par la BEI, y compris celles menées avec les BDN et les IDN. Toutes les opérations devraient être conformes aux exigences définies dans le règlement du FEIS et s'inscrire dans la ligne des politiques d'investissement du FEIS. Le comité d'investissement est également consulté sur les nouveaux produits relatifs au volet PME. Pour garantir une évaluation objective et transparente par le comité d'investissement, la CE a adopté, à la suite des discussions menées avec la BEI, un règlement délégué établissant un tableau de bord d'indicateurs à utiliser par le comité d'investissement (voir le point 3.2).

Le comité d'investissement est opérationnel depuis janvier 2016. Étant donné que les experts du comité d'investissement sont extérieurs à la BEI et à la CE, ils n'ont qu'une faible (voire aucune) connaissance du cycle de projet et des processus de la BEI, ce qui a entraîné une charge de travail initiale plus importante que prévue pour les services de la BEI. Néanmoins, leur connaissance du fonctionnement de la BEI a rapidement progressé.

Les membres du comité d'investissement analysent, comme prévu, la pertinence de l'utilisation de la garantie de l'UE pour chaque opération au titre du volet Infrastructures et innovation proposée par la BEI. En outre, ils analysent en détail l'additionnalité attendue de la garantie. Il ressort des entretiens que sont également concernées les opérations – comme celles relevant des activités spéciales – qui *de facto* peuvent être considérées comme bénéficiant de

l'additionnalité apportée par le soutien du FEIS (voir point 3.3). Enfin, le comité d'investissement analyse la pertinence des opérations relevant du volet Infrastructures et innovation au regard des objectifs du FEIS et leur contribution à ces derniers.

Directeur exécutif et directeur exécutif adjoint

Le directeur exécutif est chargé de la gestion courante du FEIS et doit rendre compte au comité de pilotage. Il est assisté d'un directeur exécutif adjoint³⁵. Le directeur exécutif est le président du comité d'investissement. Il est chargé de faciliter le travail du comité d'investissement et, si nécessaire, de clarifier les responsabilités de ses membres. En particulier, le directeur exécutif prépare et préside les réunions du comité d'investissement, assure la production des documents pertinents (avec l'aide du secrétariat du FEIS), facilite la communication et veille à l'efficacité des circuits de retour d'information entre les services de la Banque qui préparent les opérations et le comité d'investissement. Le directeur exécutif est également responsable de la communication extérieure. Il est le porte-parole du FEIS pour toutes les parties prenantes, y compris le Parlement européen, le Conseil, la CE et la BEI. Le directeur exécutif, conjointement avec le président du comité de pilotage, peut également être sollicité pour présenter les résultats du FEIS devant le Parlement européen ou le Conseil.

Le bureau du directeur exécutif est opérationnel depuis novembre 2015 et se compose de six membres (le directeur exécutif et le directeur exécutif adjoint, deux conseillers et deux assistants). Le directeur exécutif a été un porte-parole extérieur actif du FEIS auprès des organes politiques et du grand public, et il a joué un rôle actif dans la promotion du FEIS. Au niveau interne, l'une des principales responsabilités du directeur exécutif a consisté à promouvoir un esprit d'équipe au sein du comité d'investissement (avec un niveau de compréhension du règlement FEIS et des procédures de la BEI identique pour tous les membres), et à établir une relation dynamique et efficace entre le comité d'investissement et le Groupe BEI. Pour cette raison, plusieurs présentations ont été organisées à l'intention du comité d'investissement, notamment durant sa phase d'initiation. Dans ce contexte, l'expérience acquise par le directeur exécutif dans le cadre de ses fonctions précédentes à la BEI³⁶ est précieuse, puisqu'il aurait été difficile pour quelqu'un ne connaissant pas bien le Groupe BEI d'aider le comité d'investissement à se familiariser rapidement avec les activités du FEIS et du Groupe BEI.

Le rôle du bureau du directeur exécutif a évolué au regard des nouvelles exigences relatives au fonctionnement du comité d'investissement et aux responsabilités du directeur exécutif et du directeur exécutif adjoint, y compris l'obligation de présenter régulièrement des rapports au comité de pilotage. Le bureau du directeur exécutif facilite également le processus par lequel les membres du comité d'investissement sollicitent des informations supplémentaires de la part des équipes de projet de la BEI préalablement aux décisions qu'ils doivent rendre et fournit des informations en retour aux services de la BEI sur les exigences et recommandations formulées par les membres du comité d'investissement afin d'améliorer la qualité de la documentation des projets FEIS. On peut citer en exemple la récente documentation de révision utilisée par les membres du comité d'investissement pour formuler leur avis sur l'admissibilité ou non d'une opération à la garantie de l'UE. Sur la base des orientations données par le directeur exécutif, le document en question a été fondamentalement révisé pour en améliorer la lisibilité et axer les informations fournies sur les besoins du comité d'investissement.

Alors que le directeur exécutif a un rôle clairement établi à l'égard du comité d'investissement et qu'il l'exerce de manière satisfaisante, son rôle de « gestionnaire des affaires courantes » est, quant à lui, moins évident et empiète, dans une certaine mesure, sur les fonctions d'autres entités de la BEI assumant des responsabilités au titre du FEIS.

³⁵ Le rôle du directeur exécutif adjoint n'a pas été évalué étant donné que la personne occupant ce poste est absente depuis peu de temps après sa nomination.

³⁶ Le directeur exécutif du FEIS est un ancien vice-président de la BEI.

Secrétariat du FEIS

Bien que cela ne soit pas requis par le règlement instituant le FEIS, mais comme proposé dans l'accord sur le FEIS, la BEI a décidé de mettre en place un secrétariat dédié au FEIS afin d'assister tous les organes de décision du FEIS. Ce secrétariat est structuré et organisé de la même façon que les secrétariats d'autres instances dirigeantes de la BEI. Il joue un rôle crucial de coordination, mais permet également que les différents rôles et l'indépendance soient respectés, notamment en ce qui concerne la relation entre le bailleur de fonds (la BEI) et le garant (l'UE). Le secrétariat assure également les fonctions suivantes :

- il élabore les projets de procédures internes pour le comité de pilotage et le comité d'investissement ;
- il assure l'organisation et le suivi des réunions du comité de pilotage et, en étroite coopération avec le bureau du directeur exécutif, de celles du comité d'investissement ;
- il veille au respect des délais et des procédures ;
- il participe à la révision de l'accord sur le FEIS ;
- il organise une réunion hebdomadaire avec les services pertinents de la BEI (et d'autres parties prenantes, selon les besoins) afin de coordonner les différentes tâches du FEIS ;
- il gère le portail du comité d'investissement et facilite la communication entre le comité d'investissement et les services de la BEI sur les opérations examinées par le comité d'investissement ; et
- il coordonne les travaux relatifs aux demandes d'information des parties prenantes extérieures concernant la gouvernance et les organes de décision du FEIS.

...et la BEI

Comme indiqué précédemment, les structures du FEIS ne sont pas autonomes, mais viennent se greffer sur l'organisation et la gestion du cycle de projet de la BEI. Cela inclut les processus habituels d'identification, d'instruction et d'approbation impliquant les différents services de la BEI, le Comité de direction de la BEI et le Conseil d'administration de la BEI. À côté de sa structure organisationnelle habituelle, la BEI a créé une unité consacrée au FEIS (au sein du département Gestion des mandats récemment créé), qui est chargée de coordonner toutes les activités opérationnelles du FEIS. De fait, elle travaille tant sur les questions stratégiques (telles que la préparation, conjointement avec la Commission européenne, du projet d'orientation stratégique du FEIS pour le comité de pilotage) que sur les questions opérationnelles (en faisant le lien entre les services de la Banque et le bureau du directeur exécutif). Elle collecte également des informations pour la BEI et prépare les rapports nécessaires pour remplir les obligations à l'égard du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne.

Enfin, le président de la BEI ainsi que le vice-président chargé du FEIS jouent un rôle déterminant pour ce qui est d'assurer la promotion et la publicité autour du FEIS, comme le démontrent la coordination de haut niveau du FEIS entre la Commission européenne et la BEI, leur participation fréquente aux manifestations liées au FEIS (notamment les cérémonies de signature de contrat), l'importante communication externe ainsi que la communication sur l'importance du FEIS au sein de la Banque.

3.7.2 Le FEIS et les opérations de la BEI

Les opérations relevant du FEIS sont soumises à des processus et à des procédures qui viennent se greffer sur les processus standard de la BEI. Vu les contraintes de temps qui ont pesé sur la mise en œuvre du FEIS, la BEI a mis un point d'honneur à ce que les procédures supplémentaires spécifiquement liées au FEIS restent aussi légères que possible afin d'éviter tout travail et toute charge administrative supplémentaires superflus, tout en assurant une mise en œuvre efficace du FEIS³⁷. Cependant, ces procédures nécessitent encore un effort majeur de la part de la Banque, et il reste de la marge pour les simplifier davantage.

³⁷ Cela va dans le sens du législateur, qui visait « [une mise en place rapide du FEIS lui permettant] de bénéficier du financement et de l'expertise des structures existantes de la BEI en matière d'opérations de prêts et de gestion des risques » (COM(2014) 903 final, « Un plan d'investissement pour l'Europe »).

Les étapes supplémentaires (répertoriées dans l'encadré 9) accroissent la charge de travail des services et font peser des contraintes de temps supplémentaires sur la BEI, étant donné qu'il y a davantage d'étapes intermédiaires d'approbation, de parties prenantes impliquées dans le processus, de documents produits et de présentations effectuées (par exemple, à l'intention du comité d'investissement).

Plus spécifiquement, la documentation soumise au comité d'investissement a été plusieurs fois retravaillée, le comité d'investissement et le bureau du directeur exécutif se montrant de plus en plus précis sur le type d'information requis pour que le comité d'investissement puisse rendre son avis.

Toutefois, bien que les documents soumis au Conseil d'administration et au comité d'investissement diffèrent sur les plans du contenu et de la finalité – le Conseil d'administration représentant le bailleur de fonds et le comité d'investissement le garant –, certaines sections (descriptions de projets, par exemple) se retrouvent dans les deux jeux de documents. Des efforts devraient être déployés pour assurer l'uniformité du contenu commun, autant que possible.

Le comité d'investissement intervient entre l'approbation d'une opération par le Comité de direction et son approbation par le Conseil d'administration. Même si l'approbation, par le comité d'investissement, de l'admissibilité d'une opération au titre du FEIS a clairement entraîné une charge de travail supplémentaire pour les services de la BEI, elle n'a jusqu'à présent pas retardé le processus global de validation. L'approbation par le comité d'investissement a toutefois une incidence sur le flux de travail, étant donné que le personnel de la BEI s'efforce de répondre dans les 48 heures aux questions posées par le comité d'investissement, bien que, techniquement, il ne soit tenu de fournir des réponses écrites que deux jours avant une réunion prévue. Cela constitue un défi particulier pour les services de la BEI. Il pourrait être utile que l'équipe chargée de l'instruction soit présente aux réunions du comité d'investissement pour répondre immédiatement aux questions, comme cela est le cas pour les réunions du Comité de direction. Toutefois, cela risque également d'être contraignant pour les services de la BEI.

Les différents documents relatifs au FEIS produits sont validés plusieurs fois, à différents niveaux de la hiérarchie. Les entretiens menés laissent entendre que les validations multiples par les vice-présidents (le vice-président chargé du FEIS, pour aval, le vice-président chargé de la zone géographique concernée et, dans certains cas, le vice-président chargé d'un secteur déterminé) constituent un goulet d'étranglement majeur retardant la validation des opérations. Certaines opérations attendent la validation de plusieurs vice-présidents au stade de la pré-instruction, puis de nouveau au stade de l'instruction. Le nombre de validations pourrait dès lors être réduit.

Le FEIS n'a jusqu'à présent eu qu'un impact limité sur le cycle des opérations du FEI, étant donné que les rôles et les responsabilités des organes décisionnels du FEIS sont plus limités pour le volet PME que pour le volet Infrastructures et innovation. Pour le volet PME, les produits utilisés par le FEI pour mener à bien les opérations relevant du FEIS doivent être approuvés conjointement par le comité de pilotage et le directeur exécutif, après consultation du comité d'investissement. Cette procédure simplifiée concernant le volet PME s'explique principalement par la volonté du législateur d'éviter une double structure de gouvernance pour les produits COSME et InnovFin.

Encadré 9. Principales étapes supplémentaires pour les projets relevant du FEIS

- Décision sur l'affectation d'une opération lorsque celle-ci est susceptible de bénéficier d'un soutien au titre du FEIS ou d'autres mandats (MIE ou InnovFin, par exemple)
- Préparation de la documentation complémentaire destinée au comité d'investissement et à la CE
- Approbation, par le comité d'investissement, de l'admissibilité au soutien du FEIS
- Présentations occasionnelles des services au comité d'investissement
- Insertion de dispositions supplémentaires dans la documentation juridique
- Aval donné par le vice-président en charge du FEIS aux stades de l'instruction et de l'approbation finale
- Établissement de rapports sur le FEIS par la BEI

3.7.3 Trois points méritent davantage de réflexion

Les organes de décision envisagés dans le règlement sur le FEIS ont été mis en place comme prévu et sont opérationnels. Pour l'heure, ils appuient la mise en œuvre rapide et efficace du FEIS. Toutefois, trois points méritant davantage de réflexion ont été identifiés.

Rôles et responsabilités

Le bureau du directeur exécutif est doté d'une structure très simple et n'a aucun lien hiérarchique direct avec le secrétariat du FEIS, qui est situé au sein de la BEI et rend compte, par conséquent, aux structures de la BEI. Ces organes sont tous les deux chargés de veiller au bon fonctionnement du FEIS et il existe donc un risque que leurs rôles se chevauchent. Au cours du premier semestre de 2016, ils ont commencé à travailler de mieux en mieux ensemble et à clarifier leurs rôles respectifs. Actuellement, le secrétariat du FEIS est principalement chargé d'assurer la coordination et le fonctionnement de la structure, tandis que le bureau du directeur exécutif conseille le directeur exécutif et prépare les réunions et autres événements. L'évaluation parvient néanmoins à la conclusion qu'une clarification accrue des rôles respectifs de ces organes et des façons dont ils peuvent renforcer leur coopération contribuera à prévenir tout manque d'efficacité.

En outre, la soumission de rapports, l'obligation de rendre compte et l'interaction générale entre le directeur exécutif et le comité de pilotage sont limitées. Par exemple, la participation plus systématique du directeur exécutif aux réunions du comité de pilotage renforcerait sa capacité à gérer le FEIS conformément aux orientations du comité de pilotage. À l'inverse, les représentants de la CE au comité de pilotage n'ont pas de vision des aspects importants comme la réserve d'opérations, ce qui pourrait affecter la capacité du comité à fournir des orientations pour l'avenir et à corriger les tendances au niveau du portefeuille, si nécessaire. En outre, au lieu d'utiliser le directeur exécutif comme principal canal d'information, il arrive que des membres du comité de pilotage (souvent en leur qualité de représentants de la CE) communiquent directement avec les services de la BEI, et il existe donc, à cet égard, un risque qu'ils deviennent trop opérationnels.

Enfin, les rôles et les responsabilités du bureau du directeur exécutif, du secrétariat du FEIS et des services de la BEI collaborant à la mise en œuvre du FEIS pourraient être définis plus clairement pour éviter d'éventuels chevauchements et, partant, accroître l'efficacité. Des propositions initiales ont été formulées dans ce sens, mais elles doivent encore être élaborées plus avant, puis mises en œuvre.

Indépendance, conflit d'intérêts et connaissance d'initié

Avant la nomination des membres du comité d'investissement, autrement dit d'avril à décembre 2015, ce sont des responsables de la Commission européenne qui décidaient quels projets pouvaient bénéficier de la garantie de l'UE. La mise en place d'un comité d'investissement indépendant était toutefois une condition essentielle pour garantir la transparence et l'indépendance de la prise de décision concernant l'admissibilité des projets à la garantie de l'UE. C'est la raison pour laquelle un organe indépendant, prenant la forme du comité d'investissement, a été prévu dans la législation.

Conformément aux bonnes pratiques, une procédure formelle règle les éventuels conflits d'intérêts auxquels pourraient être exposés les membres du comité d'investissement dans le cadre des opérations qu'ils analysent. Conformément à cette procédure et sur la base d'un résumé fourni à l'avance, les membres du comité d'investissement sont tenus de déclarer tout conflit d'intérêts potentiel avant de recevoir la documentation relative à un projet. Si un tel risque est identifié, les membres du comité d'investissement concernés ne reçoivent pas les documents (leur accès au portail est bloqué) et ne participent pas aux discussions, ni au vote final.

Une procédure visant à éviter les conflits d'intérêts a également été mise en place au niveau du directeur exécutif. Lors des réunions du Comité de direction de la BEI, auquel le directeur exécutif peut assister en tant qu'observateur, il doit quitter la salle quand les opérations relevant du FEIS sont examinées.

Le comité de pilotage est une entité représentant la CE et la BEI. Trois de ses quatre membres siègent actuellement au Conseil d'administration de la BEI ou à celui du FEI. À ce titre, ils participent à l'approbation des stratégies et des projets de la BEI ou du FEI, y compris les projets FEIS. Cette situation soulève la question d'éventuels conflits d'intérêts qui ne tombent actuellement sous le couvert d'aucune procédure spécifique.

Lignes de communication

La qualité des informations reçues par les membres du comité d'investissement n'a cessé de progresser au cours des premiers mois de la mise en œuvre du FEIS et ceux-ci la jugent désormais satisfaisante. La qualité de l'information est un paramètre essentiel étant donné que l'évaluation donnée par les membres du comité d'investissement repose exclusivement sur les informations fournies par la BEI. Le nombre et le type de questions posées par le comité d'investissement sont, pour les services, un indicateur important de la qualité des documents produits et des besoins d'information des membres du comité d'investissement.

Toutefois, les circuits de retour d'information peuvent être améliorés puisque, malgré les efforts du secrétariat du FEIS et les séances de compte rendu de l'unité FEIS, les chargés d'opérations de la BEI n'obtiennent pas en retour des discussions du comité d'investissement le type d'informations qui pourrait améliorer la préparation future de projets. De surcroît, après avoir décidé qu'un projet pouvait bénéficier de la garantie de l'UE, le comité d'investissement n'est pas informé de l'approbation ou non de ce projet par le Conseil d'administration. Les membres du comité d'investissement estiment que ce type d'information serait utile pour leur apprentissage continu et améliorerait leur processus de prise de décision.

Des lignes de communication multiples ont également été identifiées, ce qui représente un risque pour l'efficacité et l'efficience du FEIS. En particulier, il ressort de nombreux entretiens que la CE, ainsi que le comité de pilotage, communiquent directement avec les services de la BEI et son cadre de direction. Il est certes compréhensible que les discussions interinstitutionnelles soient menées directement entre la CE et la BEI ; néanmoins, le directeur exécutif et le secrétariat du FEIS devraient être associés aux discussions sur la mise en œuvre au jour le jour du FEIS, faute de quoi leur capacité à remplir leurs fonctions pourrait être entravée.

4. IMPACT SUR LE GROUPE BEI

Dès novembre 2014, le Groupe BEI (et en particulier la BEI) a compris que le FEIS exigerait un effort institutionnel substantiel et une ouverture beaucoup plus large aux niveaux des mentalités, de la culture du risque et de la stratégie.

De fait, le FEIS a une incidence significative sur le Groupe BEI, qui a déployé de gros efforts pour intégrer le FEIS et le faire rapidement monter en régime, dans des contraintes de temps serrées. Le Groupe BEI a embauché massivement, procédé à plusieurs adaptations au niveau de son organisation interne, adopté divers nouveaux processus et procédures et conçu une série de nouveaux produits, plus risqués, qui devraient générer un effet de levier plus grand et dont le déploiement est attendu au cours de la seconde moitié de la période d'investissement du FEIS (ces derniers ont été examinés au point 2.4). Le FEIS a commencé à enclencher un changement transformationnel au sein de la BEI par une sensibilisation plus grande à l'importance de l'impact, de l'additionnalité et de l'effet de levier dont sont assortis ses produits.

4.1 Ressources humaines

La mise en œuvre du FEIS a donné lieu à un accroissement des ressources humaines du Groupe BEI et d'autres hausses sont encore attendues dans les années à venir. La Banque a commencé à planifier l'affectation d'effectifs au FEIS à la fin de 2014, lorsque la direction du personnel de la BEI a présenté un plan substantiel de dotation en personnel en prévision du Plan d'investissement pour l'Europe. La forte hausse des recrutements était justifiée par l'idée que les projets FEIS seraient plus petits (en volume moyen), plus risqués et plus complexes que les opérations classiques de la BEI. De surcroît, il ressort également de la présente évaluation que, outre l'accroissement de la complexité des opérations, le FEIS entraîne une charge de travail supplémentaire puisqu'il exige la production de rapports supplémentaires, en sus du flux de travail habituel associé aux projets de la BEI³⁸, ainsi que de nombreuses interactions supplémentaires avec les différents organes décisionnels du FEIS. Cette charge de travail supplémentaire vaut également pour les organes décisionnels nouvellement créés du FEIS. Compte tenu de l'expérience acquise à ce jour dans le cadre des opérations relevant du FEIS, y compris en ce qui concerne les nouveaux produits, le moment est peut-être venu de réévaluer la charge de travail et les besoins en personnel au titre du FEIS pour le reste de sa période d'investissement et de suivi.

En 2015, la Banque a engagé 353 nouveaux agents, ce qui représente une hausse de 42 % par rapport aux recrutements intervenus les années précédentes, attribuable au FEIS. Cette augmentation des recrutements a nécessité une refonte en profondeur de la fonction de recrutement et des processus et outils qui l'étayaient (externalisation des recrutements, entretiens en ligne, présélection systématique et campagnes de recrutement générique). Afin d'honorer ses engagements au titre du volet PME, le FEI a augmenté son effectif global de 50 % par rapport à 2014. Comme pour la BEI, il est difficile d'estimer l'effectif exact occupé à des tâches concernant le FEIS, étant donné que de nombreux agents exercent à la fois des activités liées au FEIS et des activités non liées au FEIS.

Les agents nouvellement embauchés ont été principalement affectés à la direction des opérations (OPS) et au secrétariat général (SG), ce dernier hébergeant la plateforme européenne de conseil en investissement. À l'exception de SG, dont l'effectif a affiché une légère hausse relative, la répartition du personnel entre les directions est jusqu'à présent restée sensiblement la même, ce qui laisse entendre que le FEIS a eu une incidence sur toutes les phases du cycle de projet et, par conséquent, sur tous les services de la Banque. Il ressort des entretiens que les personnes nouvellement embauchées sont généralement affectées à des tâches plutôt liées aux produits traditionnels de la BEI, et non aux produits FEIS, tandis que les activités liées aux produits FEIS plus complexes sont confiées au personnel plus expérimenté.

³⁸ Charge de travail supplémentaire induite, en particulier, par les besoins d'information du comité d'investissement et les obligations spécifiques de production de rapports opérationnels et financiers.

Dans l'ensemble, la BEI (c'est-à-dire la direction du personnel ainsi que les directions qui ont embauché) a parfaitement su relever l'important défi que constituaient le recrutement et l'intégration de nouveaux effectifs. La tendance à recruter s'est poursuivie au premier trimestre de 2016, mais ralentit actuellement – peut-être en raison de difficultés d'absorption. À ce stade, il est difficile, dans le cadre de la présente évaluation, de juger si la Banque a des effectifs suffisants pour mettre en œuvre le FEIS avec succès.

Au-delà des nouvelles embauches, le FEIS a donné lieu à une augmentation du personnel externe (consultants, notamment en informatique, juristes spécialisés, etc.) ainsi qu'à un accroissement des investissements dans les technologies de l'information et les espaces de bureau à la Banque. À l'aune du périmètre, de l'échelle et du calendrier de la présente évaluation, il est difficile de juger si ces ressources sont adaptées à la mise en œuvre du FEIS.

À court terme, les agents nouvellement recrutés ont été affectés aux équipes d'instruction (OPS, PJ, JU et RM). À un stade ultérieur du cycle de projet, on s'attend à ce que les équipes de restructuration aient besoin d'être renforcées, étant donné que les opérations plus risquées exigent un suivi intensif et sont plus susceptibles de devoir être restructurées. Par conséquent, s'il est vrai que les activités opérationnelles de base du FEIS seront mises en œuvre au cours de la période 2015-2018, le profil de risque des projets FEIS fait que ces derniers devraient encore entraîner un fort niveau d'activité jusqu'à vingt ans après la signature. Ainsi, on s'attend, au fil du temps, à un transfert du personnel actuellement affecté à OPS vers la direction Gestion et restructuration des transactions (TMR).

Selon les dernières informations disponibles (mi-juillet 2016), 199 personnes ont été affectées à des postes spécifiquement liés au Plan d'investissement pour l'Europe (FEIS et plateforme européenne de conseil en investissement), dont 116 personnes sont des agents nouvellement embauchés et 83 des membres du personnel existant. Ces chiffres ne comprennent toutefois pas le redéploiement d'agents déjà en poste qui ne consacrent qu'une partie de leur temps de travail à des activités liées au FEIS. La BEI entend réévaluer les besoins en personnel au titre du FEIS (ainsi qu'au titre de la plateforme européenne de conseil en investissement) à la fin de 2016.

4.2 Organisation

Au-delà de l'amélioration continue de ses processus et de la création d'une équipe dédiée aux institutions de développement nationales, la mise en œuvre du volet PME n'a eu qu'une incidence marginale sur le FEI. La BEI, au contraire, a ajusté son organisation interne et plusieurs directions ont été ou continuent d'être réorganisées. S'agissant des services de la BEI représentés dans les équipes de projet, les changements suivants sont intervenus :

- OPS a mis en place une division temporaire consacrée au Plan d'investissement pour l'Europe, qui a accompli des tâches horizontales durant la mise en place initiale du FEIS, avant que ces activités ne soient transférées aux départements Gestion des mandats, Soutien aux opérations et Nouveaux produits et transactions spéciales. En outre, une nouvelle division Stratégie opérationnelle et développement de l'activité a été créée aux fins de la mise au point d'une stratégie cohérente et centralisée ainsi que d'une feuille de route pour l'élaboration de produits, valable pour l'ensemble des activités de la BEI (y compris le FEIS) ;
- la direction des projets (PJ) a créé une division consacrée aux incidences de l'activité de prêt de la Banque ; cette division vérifie l'évaluation selon les trois piliers, le tableau de bord du FEIS, les chiffres relatifs aux investissements mobilisés ainsi que les multiplicateurs, et elle est également chargée d'établir les rapports sur les incidences des projets ;
- la direction juridique (JU) a renforcé ses équipes aux fins de l'élaboration de nouveaux produits dans le cadre du FEIS ;
- la direction Gestion des risques (RM) a renforcé ses équipes pour faire face à l'augmentation des opérations relevant des activités spéciales, des opérations plus risquées et de nouveaux produits étant venus accroître la charge de travail de la direction ;
- TMR prévoit que les opérations plus risquées nécessiteront un suivi plus intense et qu'elles devront probablement bientôt être restructurées.

Les autres services ont également été adaptés pour intégrer les activités au titre du FEIS :

- SG a créé un secrétariat FEIS au sein de son département Instances dirigeantes, afin de faciliter l'organisation des réunions du comité de pilotage et du comité d'investissement, la distribution des documents, ordres du jour et procès-verbaux relatifs au comité de pilotage et au comité d'investissement ainsi que d'autres tâches telles que définies par l'Accord sur le FEIS, le comité de pilotage et le comité d'investissement ;
- la direction du personnel, au sein de la direction Services centraux (CS), a vu une accélération des recrutements dans un laps de temps limité, ce qui a conduit à une modernisation du processus de recrutement ainsi qu'au recrutement de nouveaux effectifs pour Personnel ;
- la direction des finances (FI) a dû opérer des changements dans ses systèmes de back-office, afin de les adapter à de nouveaux types d'opérations, comme les opérations d'apports de fonds propres et de quasi-fonds propres et divers autres types d'instruments hybrides. L'adaptation des procédures et des outils de support informatique se poursuit, requérant la mobilisation de ressources considérables.

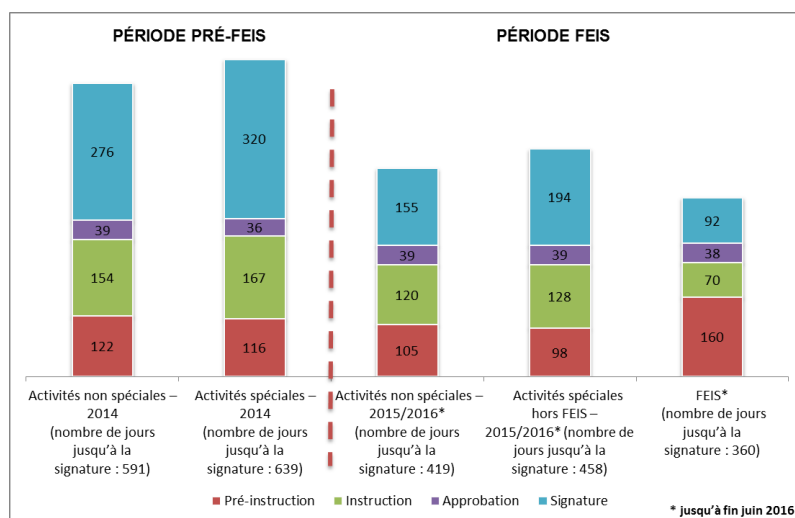
Pour résumer, en raison du FEIS, la Banque a dû considérablement adapter ses structures internes.

4.3 Cycle des projets

Le temps a constitué et continuera de constituer un facteur clé dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre du FEIS.

Les opérations FEIS suivent des procédures spécifiques et requièrent des documents supplémentaires par rapport aux opérations hors FEIS. Cependant, comme le montre le Graphique 9, le cycle de projet pour les opérations FEIS (de l'audit préalable à la signature) est plus court que celui pour les opérations hors FEIS et celui pour les activités spéciales hors FEIS.

Graphique 9. Nombre de jours jusqu'à la signature – Opérations FEIS et hors FEIS



Toutefois, la pré-instruction des opérations FEIS prend beaucoup plus de temps. Cela peut s'expliquer, dans une certaine mesure, par le stockage des opérations FEIS (c'est-à-dire qu'elles avaient été identifiées il y a un certain temps déjà et sont restées dans la réserve). L'impression générale, néanmoins, est que les projets FEIS exigent un temps de préparation plus long (en raison du travail supplémentaire en amont) mais, qu'en raison de la pression pour atteindre l'objectif des 315 milliards d'EUR, ils progressent ensuite rapidement jusqu'au stade de la signature.

Il est intéressant de noter qu'en 2015 les projets hors FEIS et ceux relevant des activités spéciales ont mis moins de temps qu'en 2014 à parvenir au stade de la signature. Cela pourrait être le signe d'un gain général d'efficacité au niveau du traitement des projets à la BEI, ce qui irait à l'encontre de l'idée que les opérations FEIS ont eu un effet négatif sur le délai de traitement des opérations hors FEIS.

5. CONCLUSIONS

Cette évaluation à mi-parcours a pour objectifs d'évaluer le fonctionnement du FEIS et d'identifier les aspects qui pourraient l'améliorer. Par fonctionnement du FEIS, on entend les ressources utilisées et les activités entreprises pour réaliser les objectifs. La présente évaluation sert par conséquent à déterminer si le fonctionnement du FEIS est propice à la réalisation de ses objectifs.

Le Plan d'investissement pour l'Europe vise à combler les déficits d'investissements en Europe. Le FEIS fait partie de ce plan et entend, à ce titre, contribuer à la réalisation de cet objectif en soutenant des investissements et en améliorant l'accès aux financements pour les PME et les entreprises de taille intermédiaire.

La structure financière du FEIS comprend une garantie de 16 milliards d'EUR fournie au Groupe BEI par l'UE, et une contribution en capital de 5 milliards d'EUR apportée par la BEI. Ces ressources financières renforcent la capacité de prise de risques du Groupe BEI et lui permettent de financer des projets qui visent à remédier aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement sous-optimales et qui n'auraient pas pu être menés au cours de la période considérée, ou selon la même ampleur, par le Groupe BEI ou par les instruments financiers de l'UE existants sans le soutien du FEIS. On s'attend également à ce que le FEIS permette au Groupe BEI de financer davantage de projets à haut risque ou des tranches plus risquées de projets, ce qui, en retour, attirerait d'autres investisseurs.

Ce faisant, le FEIS a pour objectif de mobiliser 315 milliards d'investissements supplémentaires dans l'économie réelle en trois ans (mi-2015 à mi-2018). Cela concerne aussi bien des projets d'investissement que l'accès des PME aux financements. Pour atteindre cet objectif, le portefeuille du FEIS devrait, en moyenne, avoir un effet multiplicateur élevé : 1 euro d'appui du FEIS devrait, en fin de compte, permettre de mobiliser 15 euros d'investissements dans l'économie réelle. En outre, le FEIS présente la caractéristique essentielle d'apporter de l'*additionnalité* aux opérations qu'il soutient.

5.1 Le FEIS est en place et en bonne voie d'atteindre son objectif d'investissement

Grâce aux efforts conjoints de la CE et du Groupe BEI, le FEIS a connu une préparation, un lancement et une montée en puissance très rapides. La mise en œuvre du FEIS a pu démarrer rapidement puisqu'elle s'appuyait sur la structure et l'organisation existantes du Groupe BEI. Par exemple, avant l'entrée en vigueur du règlement instituant le FEIS, il a été demandé à la BEI, chargée de la mise en œuvre du volet Infrastructures et innovation du FEIS, de stocker des projets susceptibles d'être admissibles à une couverture au titre de la garantie de l'UE. De même, le FEI, chargé de la mise en œuvre du volet PME du FEIS, a pu utiliser la garantie pour ses mandats existants et, en conséquence, a procédé au stockage de 72 opérations en 2015. Le Groupe BEI a ainsi pu rapidement lancer la mise en œuvre de l'initiative.

Parallèlement, et en plus de leur panoplie existante de produits, la BEI et le FEI ont mis au point de nouveaux produits – qui sont plus risqués et produisent des effets multiplicateurs élevés – pour répondre aux exigences du FEIS. En outre, les deux organisations ont engagé un nombre important de nouveaux agents et adapté, notamment dans le cas de la BEI, les procédures, processus et l'organisation interne pour intégrer les opérations réalisées au titre du FEIS. Enfin, à la fin de 2015, la structure de gouvernance du FEIS – comité de pilotage, directeur exécutif, directeur exécutif adjoint et comité d'investissement – était en place, comme le prévoyait le règlement FEIS. Ainsi, *malgré d'importantes contraintes liées au temps, à l'organisation et aux ressources, le FEIS est opérationnel.*

Au 30 juin 2016³⁹, soit un an après l'entrée en vigueur du règlement, le FEIS avait approuvé 262 opérations. Ces opérations représentaient un montant financé au titre du FEIS de 17,45 milliards d'EUR et un total d'investissements mobilisés de 104,75 milliards d'EUR. Ainsi, après un tiers de sa période d'investissement (12 mois sur 36), le portefeuille global d'opérations approuvées au titre du FEIS atteignait approximativement un tiers de son objectif de 315 milliards d'EUR. Toutefois, le volume des signatures était plus faible et s'établissait à 21 % de l'objectif global. Le FEIS affiche donc de bons résultats en matière d'approbations, mais il accuse un certain retard concernant les signatures et les décaissements.

Les différences entre le volet Infrastructures et innovation et le volet PME peuvent s'expliquer par le fait que le volet PME a eu recours aux mandats existants du FEI pour monter en puissance rapidement. De plus, les opérations de type dette du FEI sont généralement assorties de multiplicateurs plus élevés que celles de la BEI.

La BEI et le FEI ont commencé à rechercher la complémentarité avec les programmes de la CE et l'on voit émerger de nouvelles structures de financement en combinaison avec des programmes tels que Horizon 2020 et le MIE. Une réserve d'opérations mettant en évidence de nouvelles formes de coopération (reposant souvent des plateformes d'investissement) est également en train d'être constituée avec les BDN et les IDN. On s'attend également à ce que des ressources ESIF puissent être mobilisées à cette fin, ce qui pourrait notamment aider le FEIS à mieux atteindre les États membres d'Europe centrale et orientale. Cependant, il existe pour le moment peu d'initiatives conjointes entre le FEIS et les Fonds ESI et les obstacles aux synergies nécessiteraient d'être examinés plus avant.

Si les tendances passées se maintiennent et si la stratégie du FEIS en matière de nouveaux produits et de nouvelles formes de coopération se concrétise comme prévu, on peut s'attendre à ce que l'objectif d'investissement global du FEIS soit atteint sur le plan des approbations, tandis que les signatures et les décaissements suivront ultérieurement.

5.2 Marges d'amélioration, un an après le lancement du FEIS

Le Plan d'investissement pour l'Europe (PIE) et le règlement instituant le FEIS définissent une série de principes, concepts et outils destinés à soutenir le FEIS dans la concrétisation de ses objectifs. Bien que ces éléments aient été rendus opérationnels, il ressort de la présente évaluation que, sur la base de l'expérience acquise, certains mériteraient d'être davantage clarifiés afin de mieux soutenir la concrétisation des objectifs du FEIS.

Le FEIS au sein du Plan d'investissement pour l'Europe. Le PIE compte deux autres piliers, qui devraient mutuellement renforcer le FEIS. L'évaluation aboutit à la conclusion que les avantages d'une complémentarité potentielle entre les différents piliers du PIE sont encore embryonnaires, principalement parce que le deuxième pilier (axé sur les services de conseil et le partage d'informations) n'est entré en vigueur que récemment et que le troisième pilier (portant sur l'environnement réglementaire, les réformes structurelles et la suppression des obstacles aux investissements) n'a fait, à ce jour, que des progrès modestes. Une complémentarité accrue faciliterait la mise en œuvre du FEIS et, partant, permettrait au PIE de réaliser ses objectifs de manière plus efficace. Le Groupe BEI peut influencer sur le fonctionnement de l'EIAH (qui fait partie du deuxième pilier), celle-ci étant gérée par la Banque pour le compte de la CE, mais il n'a qu'une influence limitée sur le reste du deuxième pilier et le troisième pilier, outre sa contribution à la réflexion générale sur les freins à l'investissement.

³⁹ Les chiffres consolidés ne sont présentés que deux fois par an par la BEI, dans un rapport opérationnel soumis à la Commission européenne. La dernière période s'est terminée le 30 juin 2016 et fera l'objet d'un rapport d'ici la fin de septembre 2016. La plupart des chiffres indiqués dans la présente évaluation sont fondés sur les chiffres du *projet* de rapport opérationnel concernant cette période. En conséquence, ils peuvent différer de ceux qui paraîtront dans la version finale du rapport opérationnel.

Répartition géographique des opérations. Le considérant 13 du règlement instituant le FEIS indiquant que « le FEIS devrait [...] avoir pour but de contribuer au renforcement de la [...] cohésion économique, sociale et territoriale [de l'Union européenne] [...] », il est préoccupant de constater que le portefeuille global du FEIS se concentre fortement sur l'Europe des 15 (92 %) et néglige l'Europe des 13 (8 %). Cela est particulièrement problématique puisque la plupart des régions moins développées⁴⁰ d'Europe se situent dans les pays d'Europe centrale et orientale de l'Union européenne à 13. À ce stade, la présente évaluation peut uniquement formuler des hypothèses concernant les causes de la concentration géographique des opérations menées au titre du FEIS. Par exemple, il peut s'avérer nécessaire d'étendre les secteurs admissibles au titre du FEIS, détaillés au paragraphe 2 de l'article 9 du règlement instituant le FEIS, pour renforcer l'action du Groupe BEI dans les pays de l'Europe des 13. De surcroît, la pression relative à l'objectif de mobilisation de 315 milliards d'EUR d'investissements peut encourager le Groupe BEI à poursuivre ses opérations sur des marchés plus aptes à utiliser des instruments financiers et à structurer des projets à haut risque (dans les secteurs public et privé).

Investissements privés. Le recul de l'investissement dans l'UE sur la période 2007-2013 a été le facteur déterminant qui a motivé la création du FEIS. Aux termes de son règlement, le FEIS est censé maximiser chaque fois que possible la mobilisation de capitaux privés. À ce jour, environ 62 % de la totalité des investissements mobilisés par le FEIS reposent sur des financements privés, ce qui est positif. Toutefois, il est important de maintenir l'ambition d'attirer des investissements privés pour relever les défis qui sont à l'origine du Plan d'investissement pour l'Europe et pour favoriser les répercussions souhaitées sur l'économie. En conséquence, des efforts devraient être déployés pour accroître les résultats obtenus à ce jour en matière de mobilisation de capitaux privés. De plus, le montant des financements privés mobilisés étant l'un des principaux indicateurs de résultat (PIR) du FEIS, il conviendrait, selon la bonne pratique, de fixer un objectif spécifique.

Tableau de bord, admissibilité et valeur ajoutée. Le tableau de bord du FEIS sert à évaluer l'admissibilité et la qualité d'un projet. Il comprend quatre piliers qui englobent un certain nombre d'indicateurs pertinents. Le premier pilier évalue l'admissibilité du projet eu égard aux objectifs stratégiques. Le deuxième pilier est axé sur la qualité et la viabilité d'un projet (notamment la viabilité technique et le taux de rentabilité économique). Le troisième pilier détermine la contribution technique et financière de la BEI à la réalisation du projet et le quatrième pilier comprend un certain nombre d'indicateurs complémentaires relatifs au projet, au secteur et au pays concernés. Le présent rapport décrit la manière dont le tableau de bord est utilisé et souligne le fait qu'il aide le comité d'investissement à déterminer s'il est opportun d'utiliser la garantie de l'UE pour des opérations de la BEI. Toutefois, les opérations étant proposées graduellement à partir d'une réserve et non par lots, le tableau de bord n'est pas utilisé comme outil de fixation de priorité. Au vu des définitions formulées dans le règlement instituant le FEIS et de la nature des indicateurs utilisés par le tableau de bord du FEIS, l'évaluation permet de conclure qu'il serait plus approprié de se référer simplement aux critères de sélection des projets lorsqu'on évoque le tableau de bord. L'expression « valeur ajoutée » pourrait alors être réservée à la valeur ajoutée économique des projets (telle que mesurée par le taux de rentabilité économique, par exemple) ou à la valeur ajoutée du concours du FEIS, telle qu'exprimée sur la base du critère d'additionnalité.

Additionnalité. Aux termes du règlement FEIS, la garantie de l'UE sera accordée à l'appui d'opérations qui répondent au critère d'additionnalité. L'additionnalité est définie comme le soutien qu'apporte le FEIS à des opérations i) qui remédient aux défaillances du marché ou à une situation d'investissement sous-optimale et ii) qui n'auraient pas pu être menées selon la même ampleur ou dans la même période sans le FEIS. Le règlement FEIS confère également une importance particulière au *profil de risque* des opérations ; il stipule en effet que le FEIS apporte une additionnalité aux projets qui relèvent des activités spéciales (avec une note de classement du prêt de D- ou inférieure). L'évaluation établit que, dans la pratique, les équipes

⁴⁰ Décision d'exécution de la Commission européenne (2014/99/UE) du 18 février 2014 dressant la liste des régions admissibles à un financement du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) et des États membres admissibles à un financement du Fonds de cohésion (FC) pour la période 2014-2020.

de projet de la BEI documentent et évaluent l'additionnalité sur la base des deux conditions précitées, que le projet relève ou non des activités spéciales. En outre, le comité d'investissement et le Conseil d'administration de la BEI accordent une importance considérable à l'analyse de l'additionnalité. La BEI devrait maintenir ces bonnes pratiques et, de surcroît, les rendre plus systématiques (par exemple en définissant des lignes directrices pour les équipes de projet). Cela permettra de s'assurer que la documentation relative au projet concerné est cohérente et atténuera le risque de réputation pour le FEIS.

Effets multiplicateurs. L'un des principaux indicateurs de résultat (PIR) du FEIS concerne la mobilisation de 315 milliards d'EUR d'investissement total d'ici le 4 juillet 2018. La mesure dans laquelle cet objectif d'investissement est atteint dépend de l'effet multiplicateur généré par les financements du Groupe BEI bénéficiant du soutien du FEIS. Le multiplicateur réel ne peut être mesuré qu'au niveau du portefeuille et à la fin de la période d'investissement. Toutefois, le Groupe BEI est tenu de suivre l'évolution des effets de sa stratégie pour atteindre l'objectif de 315 milliards d'EUR. Pour cette raison, il a élaboré, avec la CE, une méthodologie permettant d'estimer les multiplicateurs de différents types de produits financiers. Le multiplicateur est un instrument important pour suivre l'évolution d'un PIR du FEIS, mais il n'est pas une fin en soi. Une attention excessive portée aux effets multiplicateurs et aux volumes atteints pourrait nuire à ce qui est tout aussi important, à savoir la qualité des projets financés. En conséquence, des orientations stratégiques claires devraient être données à cet égard au personnel opérationnel. En outre, la BEI devrait continuer à étudier et à documenter avec ses clients, de quelle manière, à leurs yeux, le financement FEIS a permis de mobiliser d'autres investisseurs. Toutefois, il convient d'admettre que le multiplicateur et les documents complémentaires ont un caractère indicatif et ne peuvent démontrer la causalité entre les financements au titre du FEIS et d'autres sources de financement.

Gouvernance. L'évaluation permet de conclure que les organes décisionnels du FEIS ont été mis en place et fonctionnent comme envisagé dans le règlement instituant le FEIS : ils complètent les structures existantes du Groupe BEI sans porter atteinte au processus décisionnel de la BEI ou du FEI, ni interférer avec lui. De plus, ils appuient la mise en œuvre rapide et efficace du FEIS. Toutefois, trois aspects méritent davantage de réflexion. Premièrement, les procédures permettant de gérer les conflits d'intérêts potentiels devraient être étendues au comité de pilotage, comme cela est déjà le cas pour d'autres organes de décision du FEIS. Deuxièmement, les rôles et les responsabilités du bureau du directeur exécutif, du secrétariat du FEIS et des services de la BEI collaborant à la mise en œuvre du FEIS devraient être définis plus clairement pour éviter les chevauchements potentiels. Troisièmement, pour soutenir la mise en œuvre rapide du FEIS, les lignes de communication devraient être rendues plus explicites, en particulier entre les différents organes de décision du FEIS et entre les organes de décision du FEIS et la BEI.

5.3 Un changement transformationnel pour le Groupe BEI

Il est déjà possible de constater que le FEIS engendre des modifications importantes au sein du Groupe BEI. Au nombre de ces changements, on peut citer l'embauche d'un nombre important de nouveaux agents, l'adaptation des procédures et processus ainsi que des systèmes et de l'organisation internes, le profil de risque et les multiplicateurs plus élevés des nouveaux produits financiers, la nécessité de gérer le portefeuille d'opérations FEIS bien au-delà de la période d'investissement initiale du FEIS, les exigences en matière de transparence et la conscience accrue de la nécessité de démontrer l'impact, l'additionnalité et l'effet catalyseur de ces opérations. Le Groupe BEI devrait réfléchir sur les implications à long terme de ces changements, en saisissant les possibilités qui s'en dégagent et en atténuant les risques y afférents.

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 généralement acceptés. EV formule des recommandations sur la base des conclusions de son évaluation ex post. Les enseignements tirés devraient améliorer les résultats opérationnels, la responsabilisation et la transparence. Chaque évaluation comprend une évaluation approfondie d'investissements sélectionnés, 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 des Opérations • Évaluation des Opérations

Contacts



Évaluation des opérations


 [EValuation@eib.org](mailto:Evaluation@eib.org)

Les rapports sont disponibles sur
le site web de l'Évaluation des Opérations:
www.bei.org/evaluation

Pour tout renseignement d'ordre général :

Bureau d'information

 +352 4379-22000


 +352 4377-62000


 info@bei.org

Banque européenne d'investissement

98-100, boulevard Konrad Adenauer

L-2950 Luxembourg

 +352 4379-1

 +352 437704

www.bei.org