

ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

Évaluation des prêts-programmes structurels et leur contribution à la politique de cohésion de l'UE (2007-2016)

Juin 2018

Résumé



Banque
européenne
d'investissement



La banque de l'UE

Résumé d'évaluation thématique

Juin 2018

Évaluation des prêts-programmes structurels et leur contribution à la politique de cohésion de l'UE (2007-2016)

Évaluation des opérations, EV

La version française de ce rapport reprend les conclusions et recommandations de l'évaluation, ainsi que la réponse du Comité de direction à l'étude. La version originale du rapport – disponible en anglais sur le site internet de la BEI – présente également les sections analytiques et les annexes au rapport. La version originale du rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/evaluation-spl.htm>.

La présente évaluation a été réalisée par la division Évaluation des opérations (EV) de la Banque européenne d'investissement (BEI), sous la supervision d'Ivory Yong-Prötzel, chef de la division EV. L'équipe, dirigée par Michel Marciano (expert en évaluation), était également composée d'Emmanuel Pondard, de Dawit Demetri et de Sonia Vega Vega (évaluateurs) ainsi que d'Arnika Koprowska (assistante), et a bénéficié de l'appui d'un groupe de consultants dirigé par Ecorys Nederland BV.

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.

RESUME ANALYTIQUE

Le prêt-programme structurel (PPS) est un produit financier de la BEI qui vise à soutenir la politique de cohésion de l'UE.

Il finance une partie des obligations de cofinancement national ou régional au titre des programmes opérationnels (PO), qui définissent les modalités applicables aux dépenses des Fonds structurels [et d'investissement] européens pour les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020.

Le PPS est un produit de la BEI dont la finalité est de sécuriser le cofinancement national ou régional dans le cadre des PO par l'apport d'un financement à des conditions plus favorables que celles que l'emprunteur aurait pu obtenir par d'autres moyens. Ainsi, il est attendu de ce type de prêt qu'il permette aux promoteurs de lancer, d'accélérer ou de remettre sur les rails la mise en œuvre de leurs PO, en contribuant de manière opportune à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion de l'UE.

La BEI peut également proposer une assistance technique dans le cadre d'un PPS, afin de soutenir l'élaboration d'une réserve de projets plus large et de meilleure qualité, ou de remédier à toute lacune du promoteur en matière de gestion ou de mise en œuvre du PPS.

La présente évaluation porte sur la pertinence et la performance des opérations de PPS de la BEI mises en œuvre au cours de la période 2007-2016 et leur panachage avec les subventions de l'UE, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion de l'UE pour les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020. L'évaluation s'appuie sur une grande variété de sources : i) une analyse du portefeuille des opérations de PPS, ii) l'examen d'un échantillon d'opérations de PPS ayant fait l'objet d'évaluations individuelles ou d'entretiens téléphoniques, et iii) une analyse documentaire et des entretiens stratégiques concernant le panachage des PPS avec les Fonds structurels [et d'investissement] européens.

Portefeuille des opérations de PPS de la BEI

Durant la période couverte par la présente évaluation, la BEI a approuvé 66 opérations de PPS pour un volume total de 38,87 milliards d'EUR. Ces opérations contribuent à soutenir des programmes dont le coût d'investissement total est d'environ 407,5 milliards d'EUR. La contribution des PPS au coût total des programmes d'investissement soutenus est donc importante (environ 10 %) et tend à couvrir une large part des obligations en matière de cofinancement des régions ou États membres de l'UE.

Sur les 66 opérations approuvées, 38 relèvent de la période de programmation 2007-2013 et représentent 21,74 milliards d'EUR de financements approuvés par la BEI. Ces opérations ont parcouru une bonne partie de leur cycle de projet, aussi bien du point de vue de leurs signatures (20,59 milliards d'EUR) que de leurs décaissements (17,22 milliards d'EUR).

Les 28 opérations qui relèvent de la période de programmation 2014-2020 représentent 17,13 milliards d'EUR de financements approuvés par la BEI, 9,73 milliards d'EUR de prêts signés et 3,84 milliards d'EUR de décaissements. La baisse du volume des approbations, signatures et décaissements des opérations relevant de la période de programmation actuelle s'explique par :

- la conclusion tardive des négociations sur le CFP 2014-2020 de l'UE, qui s'est répercutée sur l'adoption et la mise en œuvre des accords de partenariat, des PO et, pour finir, des PPS ;
- le fait que, jusqu'à la fin de l'année 2016, priorité a été donnée à une utilisation des PPS dans le cadre de la période de programmation 2007-2013 (conformément à la règle N+2 ou N+3, voir Termes clés). La priorité à l'utilisation des PPS dans le cadre de la période de programmation 2014-2020 n'est intervenue que plus tard ;

- plusieurs opérations potentielles de PPS pour la période de programmation 2014-2020 se trouvent actuellement au stade de l'instruction. Sous réserve de leur approbation, le volume de signatures et de décaissements est susceptible d'augmenter à un stade ultérieur de la période de programmation.

Sur le plan de la couverture géographique, 18 États membres de l'UE ont bénéficié des PPS de la BEI. S'agissant du volume, la Hongrie, la Pologne, la Grèce et la Slovaquie sont les États membres dans lesquels l'engagement de la BEI est le plus élevé.

Échantillon d'opérations ayant fait l'objet d'une évaluation individuelle

15 opérations de PPS mises en œuvre dans six États membres de l'UE (Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Pologne et Espagne) ont été choisies pour une évaluation approfondie. Sur ces opérations, seules les neuf relevant de la période de programmation 2007-2013 ont été notées, car une évaluation des performances des opérations relatives à la période de programmation 2014-2020 aurait été prématurée.

L'objectif de cette sélection d'un échantillon d'opérations n'était pas de tirer des conclusions concernant l'ensemble des PPS, mais plutôt : i) d'illustrer, en apportant une vision approfondie permettant de compléter les données quantitatives au niveau du portefeuille et ii) d'explorer, en fournissant des exemples où l'opération a représenté une expérience sans précédent présentant un intérêt particulier pour l'évaluation thématique.

La performance globale de la plupart des opérations de PPS a été considérée comme « satisfaisante » et comme « excellente » pour deux d'entre elles. Comme le montre la figure 1, les neuf opérations évaluées individuellement ont été bien notées eu égard aux critères suivants :

- pertinence : les projets soutenus par les PPS répondaient aux objectifs du PO et de la politique de cohésion de l'UE, et la conception du produit a permis aux emprunteurs de respecter leurs obligations en matière de cofinancement en liaison avec les Fonds structurels européens, en particulier dans les pays

fortement touchés par la récente crise financière et économique mondiale ;

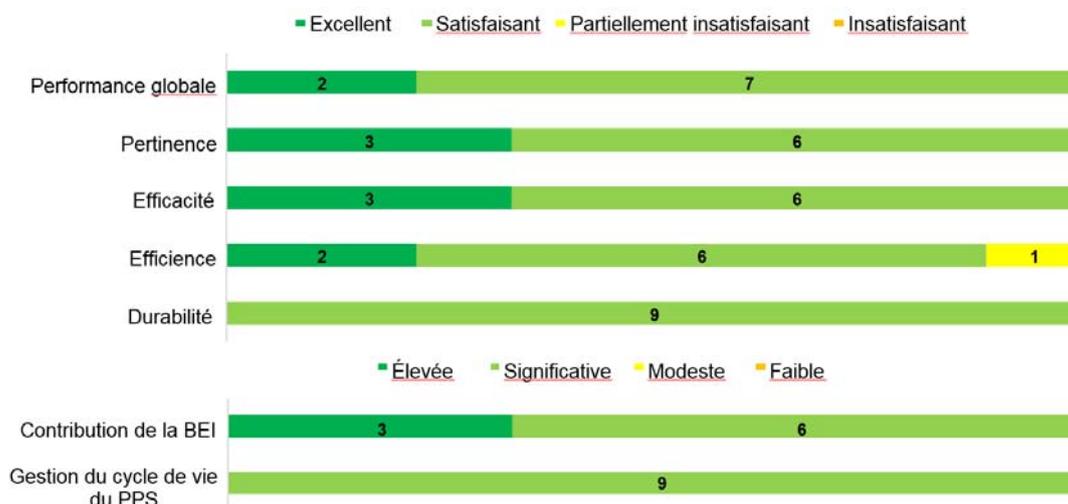
- efficacité : les opérations de PPS ont eu un effet décisif dans le lancement de grands plans d'investissement et de plans fondés sur des programmes et ont permis d'accélérer le déploiement des programmes, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs des PO ;
- efficience : toutes les opérations notées ont couvert les coûts supportés par la BEI ; toutefois une opération de PPS a fait l'objet d'un prépaiement partiel de la part de l'emprunteur. Les avantages découlant des opérations de PPS pour les emprunteurs et les promoteurs l'ont invariablement emporté sur les coûts administratifs de gestion et de mise en œuvre de chaque opération. En outre, le processus d'instruction différée mené par la BEI s'est révélé approprié pour les programmes d'investissement soutenus par des PPS, car les informations sur les projets sous-jacents sont souvent insuffisantes au moment de l'approbation de l'opération ;
- durabilité : les dispositions prévoyant le suivi de la durabilité des projets sont clairement définies, tant au niveau des PO que des contrats de financement de la BEI. Enfin, les bénéficiaires finaux rencontrés dans le contexte de la présente évaluation ont appliqué des procédures appropriées pour la mise en œuvre de leurs projets et mobilisé des ressources pour la maintenance y afférente.

En outre, la contribution de la Banque à la performance globale des opérations de PPS évaluées a été particulièrement importante pour les opérations dans les États membres les plus touchés par la crise. Néanmoins, dans le contexte de la reprise économique de l'UE, l'avantage financier lié au concours de la BEI a diminué sur le plan du taux d'intérêt proposé, mais demeure important sous l'angle du profil d'échéances. La gestion, par la BEI, du cycle de vie des opérations a contribué à leur performance de manière « significative », en raison d'une bonne coopération entre la Banque et ses contreparties ; notamment dans le cadre de l'opération en Grèce, pour laquelle la BEI a fourni une assistance technique. S'appuyant sur les constatations découlant des opérations évaluées individuellement,

de l'analyse du portefeuille et de l'examen des informations stratégiques et opérationnelles, la présente évaluation

dégage six conclusions et propose les six recommandations présentées ci-dessous.

Figure 1 – Notation des opérations ayant fait l'objet d'une évaluation individuelle, par critère d'évaluation



Source: EV

Un produit pertinent qui offre la possibilité d'accroître le soutien au cofinancement national

Les opérations de PPS ont permis à la BEI de faciliter le financement de programmes d'investissement relevant de la politique de cohésion de l'UE, une des « missions » de la BEI telles que définies dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Pour parvenir à ce résultat, la Banque a cofinancé des projets dans différents secteurs et contextes qui, à défaut, n'auraient pas eu accès à un financement de la BEI.

Depuis 1994, la politique de la BEI consiste à appliquer une « règle relative au cumul » qui limite la contribution cumulée des Fonds structurels [et d'investissement] européens et de la Banque à 90 % pour les régions classées par la Commission européenne comme moins développées, en transition ou faisant l'objet de mesures transitoires, et à 70 % pour les régions développées. Par l'application de cette règle, la BEI entend :

- i) s'assurer d'un certain niveau d'appropriation et de responsabilité dans la gestion et la mise en œuvre des PPS par la contrepartie, et
- ii) encourager un

renforcement des capacités budgétaires des emprunteurs nationaux ou régionaux.

Toutefois, l'application de la règle relative au cumul restreint la mesure dans laquelle la BEI peut soutenir les obligations en matière de cofinancement d'un État membre ou d'une région dans le cadre de leurs programmes d'investissement, ce qui freine la capacité des États membres ou des régions à mobiliser pleinement les Fonds structurels [et d'investissement] à leur disposition.

Recommandation : afin de contribuer davantage à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion de l'UE en soutenant les obligations de cofinancement au niveau national ou régional, la BEI devrait examiner les avantages et les inconvénients de l'application de la règle de cumul aux opérations de PPS, en tenant compte de l'emprunteur (selon qu'il s'agisse d'un État membre ou d'une région) et de son environnement économique, financier, juridique et réglementaire.

Atténuation des risques limitée concernant les promoteurs dont la capacité est insuffisante

Le modèle d'activité de la BEI n'étant pas adapté à une intervention directe dans l'instruction de milliers de petits projets, la Banque renonce à une démarche centralisée, qui conduirait inévitablement à des goulots d'étranglement, au profit d'une approche par délégation. **Par le passé, la Banque a été dissuadée de déléguer des tâches à des promoteurs dont la capacité était insuffisante.** Toutefois, plus récemment, la Banque a fourni une assistance technique dans le cadre d'une opération de PPS en Grèce et a appliqué des mesures d'atténuation des risques à des degrés divers pour les promoteurs dont la capacité était insuffisante. En tant que tels, les risques recensés par la BEI relatifs à la capacité des promoteurs n'ont pas été systématiquement atténués, ni par l'intermédiaire de l'assistance technique ni par d'autres mesures. En ce qui concerne l'avenir, l'actualisation récemment approuvée des procédures applicables aux PPS définit une approche plus claire destinée à évaluer la capacité des promoteurs et à déterminer dans quelle mesure des tâches peuvent leur être déléguées.

Recommandation : il convient d'accorder une plus large place au renforcement de la capacité des promoteurs présentant des faiblesses, en vue d'une gestion et d'une mise en œuvre saines des opérations de PPS. Les risques posés par la capacité insuffisante des promoteurs dans ces domaines devraient être recensés en phase d'instruction et amener la Banque à définir et à appliquer des mesures d'atténuation appropriées, telles que la fourniture d'une assistance technique et de services de conseil sur mesure, sous réserve de la disponibilité de moyens financiers supplémentaires.

Marge de manœuvre concernant les exigences administratives et de rapportage pour les projets de plus grande envergure

Les PPS peuvent être utilisés pour soutenir des projets de toutes tailles. Dans le cas des projets de grande envergure, la présente évaluation estime que le niveau d'examen supplémentaire effectué par la BEI est justifié, car il permet d'atténuer le risque de

financement de projets non durables. Toutefois, **pour les projets de taille moyenne (dont le coût total d'investissement est compris entre 25 millions d'EUR et 50 millions d'EUR), les procédures d'instruction et de suivi de la BEI entraînent des exigences administratives supplémentaires pour ses contreparties**, ce qui diminue les avantages liés à l'utilisation des PPS pour financer de tels projets.

La présente évaluation reconnaît le travail entrepris par les services de la BEI pour élaborer des procédures permettant d'apprécier dans quelle mesure la Banque peut revoir à la baisse ses exigences en matière d'instruction et de suivi en fonction de la capacité du promoteur. En outre, les coûts administratifs peuvent être réduits en harmonisant les exigences en matière d'établissement de rapports de la BEI et de la CE pour les projets de taille moyenne pour lesquels la Banque requiert certaines données non demandées par la CE.

Recommandation : dès lors que les promoteurs ont démontré une capacité de haut niveau au stade de l'instruction, la Banque devrait envisager de réduire ses exigences administratives concernant les PPS en s'efforçant, dans la mesure du possible, d'aligner ses définitions de la taille des projets et les exigences correspondantes en matière de rapportage sur celles de la Commission européenne. Cela supposerait un allègement des exigences de la Banque en matière d'information pour les projets de taille moyenne.

Possibilité d'améliorer le suivi des opérations de PPS

Le suivi adéquat par la BEI de l'avancement de certains PO et projets s'est révélé difficile, et la présente évaluation a établi les constatations suivantes :

- L'approche adoptée par la BEI consistant à budgétiser un volume standard de ressources humaines internes destinées au suivi des PPS s'est révélée inadaptée dans les situations où les capacités des promoteurs ne leur permettraient pas de se conformer aux exigences de la BEI, ou lorsque des demandes d'affectation en faveur de projets de taille moyenne ou grande ont été soumises.

- Les projets soutenus par une opération de PPS et non inclus dans un PO n'étaient pas soumis aux mêmes exigences de suivi et de contrôle que ceux relevant d'un PO. Ces projets devraient alors être soumis aux procédures standard applicables aux prêts-cadres.
- Les opérations de PPS permettent de refinancer une série de projets, à condition que la mise en œuvre de ces derniers soit en grande partie non achevée au moment où la demande d'affectation est soumise à la BEI. Toutefois, la définition de ce qu'est un « projet en grande partie non achevé » est laissée à l'appréciation des services de la BEI. Ainsi, les risques liés au financement tardif via des PPS de projets dont la mise en œuvre est en grande partie achevée ne sont pas atténués de manière cohérente.
- Les systèmes de gestion des données de la BEI ne reflètent pas toujours de façon exacte et actualisée le degré de mise en œuvre des PPS, les données d'affectation n'ayant pas été systématiquement mises à jour au moment de l'envoi de la lettre d'affectation correspondante.
- Enfin, la coordination et l'échange d'informations entre la BEI, la CE et les États membres concernant les opérations de PPS se limitent souvent à la procédure relevant de l'article 19 des statuts de la BEI, la participation de la Banque aux réunions du Comité de suivi s'étant jusqu'à présent montrée limitée.

Recommandation : le suivi des opérations de PPS devrait être amélioré par : i) la mobilisation de ressources humaines de la BEI sur la base de la capacité du promoteur et de la composition du programme d'investissement ; ii) l'application des procédures relatives aux prêts-cadres pour les projets qui ne sont pas inclus dans des PO ; iii) l'atténuation du risque financement tardif ; iv) l'enregistrement en temps utile des affectations dans les systèmes de la BEI ; et v) la coordination et la coopération proactives avec la CE dans la mesure du possible.

Faible visibilité de la BEI via les PPS, en particulier pour les projets phares

La visibilité de la BEI en tant que bailleur de fonds des PO par l'intermédiaire des PPS n'est marquée que pour quelques parties prenantes une fois le contrat signé (à savoir pour les emprunteurs, les promoteurs exécutant les programmes et les entités responsables de la mise en œuvre matérielle des projets de grande envergure). Pour les autres bailleurs de fonds et le grand public, la visibilité de la BEI se limite à la communication effectuée, le cas échéant, à la date de signature du PPS.

Néanmoins, la présente évaluation prend acte des efforts déployés par la Banque pour mieux faire connaître le produit PPS à l'échelon des institutions de l'UE. Les contributions de la Banque à la fiche d'information sur les PPS et au septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, récemment publié, en offrent une bonne illustration.

Recommandation : examiner les avantages et les inconvénients d'un renforcement de la visibilité de la BEI et des opérations de PPS qui cofinancent de grands projets phares. La BEI devrait évaluer la possibilité d'aligner ses exigences en matière de visibilité sur les règles d'information et de communication appliquées par la CE dans le contexte de la politique de cohésion de l'UE.

Le produit PPS pour l'après-2020

Dans un scénario selon lequel i) la politique de cohésion de l'UE demeure une composante importante du budget de l'UE dans le prochain cadre financier pluriannuel, ii) les obligations de cofinancement national se renforcent et iii) le volume de subventions recule alors que le volume d'instruments financiers progresse, **le PPS demeurera un produit pertinent après 2020.**

Par ailleurs, il y a lieu de noter que les PPS ont été rarement utilisés pour soutenir des obligations de cofinancement national des PO dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ou du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). De la même manière, les programmes de

coopération transfrontalière ont rarement bénéficié du produit PPS de la BEI.

Recommandation : en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, la BEI devrait : i) communiquer sur le fait que les PPS constituent des produits adaptés au soutien des obligations de cofinancement national au titre de la politique de cohésion de l'UE ; ii) évaluer les implications d'une demande accrue de PPS destinés à soutenir des obligations de cofinancement national plus élevées ; iii) accroître le soutien apporté par les PPS aux instruments financiers chaque fois que cela est possible ; et iv) évaluer la possibilité de recourir davantage au panachage des PPS avec les fonds destinés au développement rural, aux affaires maritimes et à la pêche, ou à la coopération transfrontalière.

REPONSE DU COMITE DE DIRECTION

Le soutien aux régions relevant de l'objectif de cohésion est profondément ancré dans l'ADN de la BEI et consacré dans ses statuts depuis sa création il y a 60 ans. L'article 309 du traité de Lisbonne souligne le fait que la Banque doit continuer à faciliter le financement de projets visant le développement des régions relevant de l'objectif de cohésion.

Dans ce contexte, le Comité de direction se félicite des conclusions générales positives quant aux performances des prêts-programmes structurels (PPS), qui mettent en évidence l'importance et la souplesse des instruments pour mettre en œuvre la politique de cohésion sur le terrain. Le Comité de direction salue également les constatations spécifiques et les conclusions favorables concernant la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des opérations liées aux PPS. Elles illustrent d'autant plus la valeur ajoutée inhérente à la BEI, à sa gestion de l'exécution des opérations et à sa bonne coopération avec ses contreparties.

Tout en reconnaissant l'importance d'un éventuel réexamen de la règle relative au cumul pour les PPS, il semblerait plus judicieux qu'une telle réévaluation intervienne après la validation de la nouvelle architecture du cadre financier pluriannuel pour l'après-2020.

Le Comité de direction est également sensible à la reconnaissance du travail effectué pour rationaliser les procédures relatives aux prêts-cadres afin de renforcer l'efficience des PPS, et estime que ces nouvelles procédures internes mettent déjà dûment en application certaines recommandations (notamment les recommandations 2, 3 et 4 en partie). Il convient plus particulièrement de noter que l'évaluation des capacités joue un rôle essentiel dans l'instruction des prêts-cadres et prépare le terrain pour améliorer, entre autres choses, l'efficience des ressources en personnel, le repérage de l'assistance technique et les exigences d'informations adéquates.

Le Comité de direction confirme l'engagement pris de resserrer encore la coopération et la coordination déjà en place avec la Commission européenne, ce qui dépend également de l'appréciation de cette dernière. En outre, le Comité de direction examinera les avantages et les inconvénients d'un renforcement de la visibilité – grâce à un plan de communication consacré à cette fin – de la BEI et des opérations de PPS qui cofinancent de grands projets phares. Il est admis que cette visibilité accrue ne devrait pas alourdir les obligations contractuelles des clients de la BEI, compte tenu de la différence existant entre les subventions et les prêts.

Le Comité de direction tient toutefois à souligner :

- que le portefeuille existant de PPS approuvés et signés continuera à soutenir les programmes opérationnels relevant de la période de programmation actuelle. La mise en œuvre des recommandations via les nouvelles procédures relatives aux prêts-cadres ne sera démontrée que dans le contexte de nouveaux projets, dont la plupart ne seront pas instruits avant le début de la nouvelle période de programmation, à partir de 2021. On ne devrait par conséquent pas raisonnablement attendre ni constater d'avancées dans les trois prochaines années, étant donné que les nouvelles procédures visant les prêts-cadres ne peuvent être directement appliquées aux opérations de PPS déjà signées pour la période de programmation en cours ;
- qu'il existe toujours un degré élevé d'incertitude quant à la forme et aux modalités futures de la politique de cohésion de l'UE et des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). Dès lors, il est difficile de prévoir à travers le prisme d'aujourd'hui à quoi ressembleront les futurs PPS liés à la période de programmation pour l'après-2020.

Le principal aspect à améliorer que le Comité de direction a retenu en réponse au rapport d'EV concerne la garantie d'un enregistrement en temps utile des affectations dans les systèmes de la BEI.

L'instrument de PPS contribue clairement à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion de l'UE en préfinançant la part régionale ou nationale au titre des programmes opérationnels des Fonds structurels et d'investissement européens, par l'octroi de prêts à des conditions favorables. Les PPS sont très souvent un vecteur important pour l'absorption des fonds structurels. Conformément à sa stratégie en matière d'octroi de prêts, de panachage de ressources et de prestation de conseils, la BEI fournit également une assistance technique en complément des PPS, afin d'épauler les États membres dans la mise en œuvre des projets de l'UE ou dans la gestion et l'exécution des PPS. En ce qui concerne l'avenir, il est possible que les PPS et l'assistance technique y afférente jouent un rôle plus important dans le contexte du cadre financier pluriannuel (CFP) pour l'après-2020, étant donné la très probable augmentation importante des obligations de cofinancement au niveau régional ou national.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente évaluation conclut que **le produit PPS de la BEI s'est révélé pertinent, efficace et efficient à des fins de soutien de la politique de cohésion de l'UE au cours de la période 2007-2016**. Elle relève néanmoins des possibilités d'amélioration concernant le produit, qui devraient être prises en considération afin d'accroître les performances des opérations de PPS durant la période de programmation actuelle. En outre, compte tenu des discussions en cours sur la politique de cohésion de l'UE pour l'après-2020, la présente évaluation se penche sur les enseignements à tirer des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 et formule des recommandations à cet égard.

Un produit pertinent qui offre la possibilité d'accroître le soutien au cofinancement national

Le produit PPS est bien adapté au soutien de la contribution de la BEI à la politique de cohésion de l'UE car, en libérant les emprunteurs des contraintes de liquidité, les PPS leur permettent de respecter leurs obligations de cofinancement national, ce qui facilite la mise en œuvre des PO. Les PPS permettent également à la BEI d'appuyer des projets de petite ou moyenne envergure que la Banque n'aurait pu soutenir par d'autres moyens à un coût raisonnable. En outre, le processus d'instruction différé et la flexibilité du produit (compte tenu du caractère incomplet des informations sur les projets pendant l'instruction et l'approbation des opérations) se sont révélés adéquats pour soutenir les programmes d'investissement relevant d'un PO.

Depuis 1994, la BEI a pour politique d'appliquer une « règle relative au cumul » qui limite la contribution cumulée des Fonds structurels [et d'investissement] européens et de la Banque à 90 % pour les régions classées par la Commission européenne comme moins développées, en transition ou en régime transitoire, et à 70 % pour les régions développées. Par l'application de cette règle, la BEI entend : i) s'assurer d'un certain niveau d'appropriation et de responsabilité dans la gestion et la mise en œuvre des PPS par la contrepartie; et ii) encourager un renforcement des capacités budgétaires des emprunteurs nationaux ou régionaux.

Pourtant, l'application de la règle relative au cumul diminue la capacité des États membres ou des régions à mobiliser pleinement les Fonds structurels [et d'investissement] européens mis à leur disposition, et limite également la capacité de la Banque à mener à bien sa « mission » consistant à faciliter le financement des programmes d'investissement en liaison avec les Fonds structurels et d'autres instruments financiers de l'Union.

R1. Afin de contribuer davantage à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion de l'UE en soutenant les obligations de cofinancement au niveau national ou régional, la BEI devrait examiner les avantages et les inconvénients de l'application de la règle de cumul aux opérations de PPS, en tenant compte de l'emprunteur (selon qu'il s'agisse d'un État membre ou d'une région) et de son environnement économique, financier, juridique et réglementaire.

Réponse du Comité de direction *Recommandation acceptée*

Il est considéré qu'une telle réévaluation pourrait être menée après la validation de la nouvelle architecture du CFP pour l'après-2020. La règle sera alors réexaminée en temps utile.

Atténuation des risques limitée concernant les promoteurs dont la capacité est insuffisante

La capacité des promoteurs joue un rôle essentiel dans la réussite de la mise en œuvre des PPS et des PO en général. Dans certains cas, les risques posés par les lacunes des promoteurs ont été recensés et atténués par la BEI grâce à des mesures d'atténuation ou une assistance technique. Cela a été le cas pour le PPS dont la Grèce a bénéficié pour la période de programmation 2007-2013, pour lequel une assistance technique spécifique a été fournie afin de renforcer la capacité du promoteur à gérer et à mettre en œuvre le PPS. De la même manière, la Banque a complété son produit PPS par des unités de conseil en projets en Roumanie et en Bulgarie afin de soutenir la mise en œuvre en temps voulu des PO.

Cependant, la présente évaluation a également relevé des cas où les risques associés à une capacité insuffisante du promoteur avaient bien été recensés, mais n'ont pas systématiquement fait l'objet de mesures d'atténuation appropriées dans le cadre des contrats de financement de PPS. Néanmoins, la présente évaluation prend également acte du travail entrepris par les services de la BEI afin d'élaborer des procédures plus claires pour évaluer la capacité des promoteurs, recenser les risques posés par une capacité insuffisante de ces derniers et définir des mesures appropriées d'atténuation des risques dans les contrats de financement des PPS.

R2. Il convient d'accorder une plus large place au renforcement de la capacité des promoteurs présentant des faiblesses, en vue d'une gestion et d'une mise en œuvre saines des opérations de PPS. Les risques posés par l'insuffisance de la capacité des promoteurs dans ces domaines devraient être recensés en phase d'instruction et amener la Banque à définir et à appliquer des mesures d'atténuation appropriées, telles que la fourniture d'une assistance technique et de services de conseil sur mesure, sous réserve de la disponibilité de moyens financiers supplémentaires.

Réponse du Comité de direction *Recommandation acceptée*

Les procédures internes, qui ont été modifiées récemment, constituent une bonne base pour mettre en œuvre cette recommandation puisque l'évaluation des capacités du promoteur figure au centre du processus d'instruction. Dans l'esprit de cette recommandation, la fourniture de l'assistance technique sera subordonnée à la disponibilité de ressources financières et (ou) humaines supplémentaires. À cet égard, la possibilité de mobiliser des ressources provenant du budget de l'UE réservé à l'assistance technique (en particulier, le budget alloué aux autorités de gestion des fonds ESIF et aux programmes opérationnels) pourrait être explorée plus avant, par exemple en s'inspirant du modèle appliqué avec succès en Roumanie et en Bulgarie.

Les risques résiduels posés par les capacités insuffisantes des promoteurs seront signalés au Comité de direction et au Conseil d'administration dans les documents d'instruction des projets.

Marge de manœuvre concernant les exigences administratives et de rapportage pour les projets de plus grande envergure

Les PPS peuvent être utilisés pour soutenir des projets de toutes tailles. Alors que des évaluations passées des Fonds structurels de l'UE avaient mis en évidence le risque que des projets d'infrastructure financés par ces Fonds ne soient pas durables, la présente évaluation constate que les procédures utilisées par la BEI pour les grands projets permettent à la Banque d'atténuer ce risque de manière appropriée.

Toutefois, pour les projets de taille moyenne, les procédures d'instruction et de suivi utilisées par la BEI engendrent des exigences administratives supplémentaires pour les contreparties de la Banque, ce qui diminue les avantages découlant du recours aux PPS pour financer de tels projets. La présente évaluation reconnaît le travail entrepris par les services de la BEI pour élaborer des procédures permettant d'apprécier dans quelle mesure la Banque peut revoir à la baisse ses exigences en matière d'instruction et de suivi en fonction de la capacité du promoteur. Outre l'analyse réalisée par la Banque, et afin d'accroître l'attrait des PPS et de réduire les coûts administratifs supplémentaires, il y a lieu de prévoir une plus grande harmonisation entre les exigences en matière de rapports de la BEI et de la Commission européenne, notamment en ce qui concerne les projets de taille moyenne (coût total d'investissement compris entre 25 millions d'EUR et 50 millions d'EUR), pour lesquels la BEI, contrairement à la Commission européenne, exige des données spécifiques.

R3. Dès lors que les promoteurs ont démontré une capacité de haut niveau au stade de l'instruction, la Banque devrait envisager de réduire ses exigences administratives concernant les PPS en s'efforçant, dans la mesure du possible, d'aligner ses définitions de la taille des projets et les exigences correspondantes en matière de rapportage sur celles de la Commission européenne. Cela supposerait un allègement des exigences de la Banque en matière d'information pour les projets de taille moyenne.

Réponse du Comité de direction *Recommandation acceptée*

Les procédures internes, qui ont été modifiées récemment, constituent une bonne base pour mettre en œuvre cette recommandation. L'instruction des projets de taille moyenne, dont le coût est inférieur à 50 millions d'EUR, pourrait être simplifiée en adoptant la méthode de la liste, sauf en cas de risques spécifiques dans un secteur particulier.

Possibilité d'améliorer le suivi des opérations de PPS

La BEI applique des exigences d'instruction approfondie pour les affectations relatives à chaque projet de moyenne ou grande taille, tandis que l'instruction des petits projets est déléguée au promoteur. Toutefois, les ressources humaines inscrites au budget par la BEI pour le suivi des PPS sont standardisées. Cette approche s'est souvent révélée insuffisante dans les cas où i) les promoteurs ne disposaient pas de capacités suffisantes et ii) un grand nombre de projets de moyenne ou grande taille faisaient l'objet d'une demande d'affectation.

La flexibilité du produit PPS a été reconnue, car il permet d'élargir le programme d'investissement à des projets non inclus dans un PO, à condition qu'ils respectent les objectifs de l'UE et les critères d'admissibilité de la BEI. Néanmoins, n'étant pas inclus dans un PO, ces projets ne sont pas soumis aux mêmes exigences de suivi et de contrôle que ceux relevant d'un PO. Ils devraient donc faire l'objet des mêmes procédures de suivi que les projets bénéficiant de prêts-cadres standard.

Les opérations de PPS permettent de refinancer une série de projets, ce qui demeure acceptable à condition que le promoteur libère les ressources financières précédemment engagées afin de les destiner au préfinancement ou au financement d'autres projets admissibles dans le cadre des PO et que les projets soient « en grande partie non achevés » au moment où la demande d'affectation est soumise à la BEI (en vue d'éviter un financement tardif). Toutefois, la définition d'un projet en grande partie non achevé est laissée à l'appréciation des services de la BEI. Ainsi, les risques liés au financement tardif de projets via des PPS ne sont pas atténués de manière cohérente. Par exemple, pour la période de programmation 2007-2013 une seule opération de l'échantillon de l'évaluation proposait une définition claire des « projets en grande partie non achevés » qui, en axant le PPS sur le soutien à la mise en œuvre de projets en cours mais retardés, a permis que le PO respecte les délais prévus.

Les systèmes de gestion des données de la BEI ne reflètent pas toujours de façon exacte et actualisée le degré de mise en œuvre des PPS, les données d'affectation n'ayant pas été systématiquement mises à jour au moment de l'envoi de la lettre d'affectation correspondante. Cette remarque concerne notamment les PPS sectoriels suivis par les divisions sectorielles de la direction des projets (PJ).

Enfin, la coordination et l'échange d'informations entre la BEI, la CE et les États membres se limitent souvent à la procédure prévue à l'article 19 des statuts de la BEI, la participation de la Banque aux réunions du Comité de suivi s'étant jusqu'à présent révélée limitée. La participation ponctuelle de la BEI à ces réunions du Comité de suivi peut s'expliquer par le fait que les PO concernés sont examinés plutôt au niveau général qu'au niveau du projet. Néanmoins, les réunions du Comité de suivi peuvent alerter sur d'éventuels goulots d'étranglement dans la gestion et la mise en œuvre des PO (et des PPS correspondants) à un stade précoce. En outre, l'intensification de l'échange d'informations et de la coopération avec la CE pourrait également apporter des avantages au niveau de l'alignement des exigences en matière d'établissement de rapports, garantir des synergies concernant le suivi et permettre un repérage commun des lacunes de financement.

R4. Le suivi des opérations de PPS devrait être amélioré par : i) la mobilisation de ressources humaines de la BEI sur la base de la capacité du promoteur et de la composition du programme d'investissement ; ii) l'application des procédures relatives aux prêts-cadres pour les projets qui ne sont pas inclus dans des PO ; iii) l'atténuation du risque de financement tardif ; iv) l'enregistrement en temps utile des affectations dans les systèmes de la BEI ; et v) la coordination et la coopération proactives avec la CE dans la mesure du possible.

Réponse du Comité de direction *Recommandation acceptée*

Conformément aux procédures internes, qui ont été modifiées récemment, l'évaluation des capacités des promoteurs joue un rôle déterminant dans l'instruction d'un prêt-cadre et, conjuguée aux risques globaux du programme d'investissement, elle sert au déploiement des ressources adéquates lors de la procédure d'affectation. La recommandation R4., point i), est par conséquent acceptée.

En réponse à la recommandation R4., point ii), les procédures relatives aux prêts-cadres seront modifiées pour faire en sorte qu'en cas de PPS comprenant un volet non financé par les fonds ESIF, ledit volet soit explicitement soumis aux procédures générales des prêts-cadres, le cas échéant.

Le financement tardif ne constitue pas un problème pour les PPS. La question du financement tardif est déjà encadrée par les règles et procédures existantes et une nouvelle formalisation propre aux PPS n'est pas jugée nécessaire. Les règles existantes continueront de s'appliquer. La recommandation R4., point iii), est par conséquent acceptée.

Des mesures seront prises pour garantir l'enregistrement en temps utile des affectations dans les systèmes de la BEI. La recommandation R4., point iv), est par conséquent acceptée.

Les services de la Banque continueront à collaborer avec la Commission européenne dans la mesure du possible et à mobiliser les ressources humaines de la BEI en adéquation avec les besoins de chaque opération de PPS (la recommandation R4., point v), est donc acceptée), comme c'est déjà le cas dans le contexte de l'article 19 et conformément à ce que les procédures relatives aux prêts-cadres préconisent pour le travail en amont, le suivi et les comptes rendus. Néanmoins, les modalités de coopération et de coordination avec la Commission européenne dépendront également de l'appréciation de cette dernière.

Faible visibilité de la BEI via des PPS, en particulier pour les projets phares

La visibilité de la BEI en tant que bailleur de fonds des PO via les PPS est très réduite et se limite pour l'essentiel aux emprunteurs bénéficiant du prêt BEI, aux promoteurs mettant en œuvre le programme d'investissement soutenu par le PPS et aux entités responsables de la mise en œuvre matérielle des grands projets. Ainsi, pour les autres bailleurs de fonds et le grand public, la visibilité de la BEI se limite à la communication publiée, le cas échéant, à la date de signature du PPS. Cela peut s'expliquer en partie par le manque de cohérence entre les exigences de visibilité de la BEI (question non spécifique aux PPS) et les règles d'information et de communication appliquées par la CE dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE. Par exemple, en ce qui concerne le PPS au bénéfice de la Grèce pour la période de programmation 2007-2013, la BEI a affecté 1 milliard d'EUR en faveur du corridor ferroviaire grec de Patras-Athènes-Thessalonique-Promahonas (PATHEP). En dépit de cette importante contribution financière, la BEI n'a pas été mentionnée sur les panneaux de l'UE relatifs au projet, alors que le promoteur – lorsque cela lui est demandé – ne s'oppose pas à cette mention.

Bien que la visibilité de la BEI via les PPS soit faible pour d'autres éventuels bailleurs de fonds et pour le grand public, la présente évaluation reconnaît les efforts déployés par la Banque pour faire connaître le produit PPS au niveau des institutions de l'UE. Les contributions de la Banque à la fiche d'information sur les PPS et au septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, récemment publié, en offrent une bonne illustration.

R5. Examiner les avantages et les inconvénients d'un renforcement de la visibilité de la BEI et des opérations de PPS qui cofinancent de grands projets phares. La BEI devrait évaluer la possibilité d'aligner ses exigences en matière de visibilité sur les règles d'information et de communication appliquées par la CE dans le cadre la politique de cohésion de l'UE.

Réponse du Comité de direction *Recommandation acceptée*

Ces dernières années, la Banque a considérablement renforcé la communication et la visibilité de son action dans le domaine de la cohésion (notamment concernant les prêts-programmes structurels et les prêts-cadres). En témoignent, par exemple, la contribution de la BEI au 7^e rapport sur la cohésion, sa participation régulière aux réunions organisées par les différentes présidences autour du thème de la cohésion (avec tous les États membres, la CE et d'autres parties prenantes), son programme d'action annuel avec le Comité européen des régions, ainsi que ses cours en ligne ouverts et massifs et d'autres publications sur ce sujet.

Cette recommandation sera mise en œuvre via la conception d'un plan de communication spécial consacré aux projets de cohésion et aux PPS. Il convient de souligner que cette visibilité accrue ne devrait pas alourdir les obligations contractuelles des clients de la BEI, compte tenu de la différence existant entre les subventions et les prêts.

Les PPS devraient rester pertinents dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE pour l'après-2020.

Bien que les discussions sur l'avenir des finances de l'UE n'en soient qu'à un stade précoce, un scénario envisagé prévoit que la politique de cohésion de l'UE restera une composante importante du budget de l'UE en ce qui concerne le prochain CFP. De même, tel que mentionné dans un document de réflexion de la CE de 2017 sur l'avenir des finances de l'UE : « *les niveaux de cofinancement national devraient être augmentés, afin de mieux les calibrer selon les différents pays ou régions et d'accroître l'appropriation et la responsabilité.* » Selon ce scénario, la Banque devrait promouvoir les PPS en tant que produit pertinent et performant à des fins de soutien des obligations de cofinancement national relatives à la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE.

En ce qui concerne le CFP pour l'après-2020, il y aurait également lieu de s'attendre à ce que la part des subventions destinée à la politique de cohésion de l'UE diminue, et à ce que la part allouée aux instruments financiers augmente afin de mieux tirer parti de l'effet de levier des financements de l'UE. Ainsi, la combinaison des Fonds structurels et d'investissement européens et du FEIS au niveau des instruments financiers ou des plateformes d'investissement est possible sous certaines conditions et dans certaines circonstances¹. Toutefois, dans l'échantillon d'opérations analysées en profondeur dans le cadre de la présente évaluation, seul un petit nombre de PPS soutenait des instruments financiers.

Enfin, l'analyse du portefeuille a révélé que les PPS ont rarement été utilisés pour soutenir les obligations de cofinancement national relatives aux PO dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen pour la mer et la pêche (FEAMP). De même, sur le plan géographique, les PPS soutiennent généralement les PO des États membres ou des PO régionaux, les programmes de coopération transfrontalière n'ayant que rarement bénéficié de ce produit de la BEI.

R6. En ce qui concerne le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, la BEI devrait :
i) communiquer sur le fait que les PPS constituent des produits adaptés au soutien des obligations de cofinancement national au titre de la politique de cohésion de l'UE ;
ii) évaluer les implications d'une demande accrue de PPS destinés à soutenir des obligations de cofinancement national plus élevées ;
iii) accroître le soutien apporté par les PPS aux instruments financiers chaque fois que cela est possible ;
et iv) évaluer la possibilité de recourir davantage au panachage des PPS avec les fonds destinés au développement rural, aux affaires maritimes et à la pêche, ou à la coopération transfrontalière.

Réponse du Comité de direction *Recommandation acceptée*

Les PPS devraient jouer un rôle encore plus important dans le contexte du cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, étant donné les obligations accrues de cofinancement au niveau national. Cet aspect se reflétera dans les communications de la Banque.

Lorsque l'architecture complète du futur CFP sera connue et approuvée, les services de la Banque évalueront les implications d'une demande accrue de PPS et en informeront le Comité de direction par le biais d'une note présentant des conclusions.

Le soutien à un instrument financier intervient dans le cadre d'un PPS pour autant que cet instrument financier soit financé par le programme opérationnel. La décision d'affecter des fonds de l'UE à un instrument financier incombe à l'État membre concerné. Par conséquent,

¹ Commission européenne (2016) : « Complémentarités entre les Fonds structurels et d'investissement européens et le Fonds européen pour les investissements stratégiques – Garantir la coordination, les synergies et les complémentarités ».

les synergies entre les PPS et les instruments financiers ne seront envisagées que dans la mesure du possible et dans les limites fixées par la réglementation du CFP pour l'après-2020.

Dès l'adoption du CFP de l'UE pour l'après-2020 et de toute la réglementation y afférente et, conformément aux orientations stratégiques définies dans ce cadre, les services de la Banque évalueront la possibilité de recourir davantage au panachage des PPS avec les fonds destinés au développement rural, aux affaires maritimes et à la pêche, ou à la coopération transfrontalière. Ils en informeront le Comité de direction par le biais d'une note présentant des conclusions.

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.

ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

Évaluation des prêts-programmes structurels et leur contribution à la politique de cohésion de l'UE (2007-2016)

Juin 2018

Résumé



**Banque
européenne
d'investissement**

La banque de l'UE



**OPERATIONS
EVALUATION**

Banque européenne d'investissement
98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg
☎ +352 4379-22000
✉ +352 4379-62000
www.bei.org – ✉ info@bei.org

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