



ÉVALUATION DU FONDS EUROPÉEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES

Juin 2021



Banque
européenne
d'investissement

La banque de l'UE 

ÉVALUATION DU FONDS EUROPÉEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES

Juin 2021



La banque de l'UE

Évaluation du Fonds européen pour les investissements stratégiques (2021) – Rapport thématique

© Banque européenne d'investissement, 2021.

98-100, boulevard Konrad Adenauer – L-2950 Luxembourg

+352 4379-1

info@eib.org

www.eib.org

twitter.com/eib

facebook.com/europeaninvestmentbank

youtube.com/eibtheeubank

La présente est une publication d'IG/EV, l'entité assurant la fonction d'évaluation au sein du Groupe BEI.

La présente évaluation a été réalisée par la fonction d'évaluation du Groupe BEI (IG/EV), sous la supervision de Sabine Bernabè, cheffe de la division Évaluation. L'équipe, dirigée par Jochen von Kameke (expert en évaluation), était composée de Daniela Stoicescu (évaluatrice principale), d'Adrian Costandache et de Iouri Marounov (évaluateurs), ainsi que d'Aya Bey (stagiaire). Eleftheria Zarkadoula (assistante principale) a également apporté un précieux soutien.

Les avis et évaluations qui figurent dans le présent rapport reflètent les avis de la fonction d'évaluation du Groupe BEI 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. La BEI ne communiquera à aucun tiers des informations couvertes par cette obligation et refusera toute obligation de divulguer d'autres informations ou de chercher à en obtenir l'autorisation auprès des sources qui les détiennent.

Crédits photo : ©EIB, ©Shutterstock. Tous droits réservés.

L'autorisation de reproduire ou d'utiliser ces prises de vues doit être sollicitée directement auprès du détenteur des droits d'auteur.

Toutes les questions relatives aux droits et aux autorisations doivent être transmises à l'adresse suivante :

publications@eib.org.

Pour de plus amples informations sur les activités de la BEI, veuillez consulter le site web www.eib.org.

Vous pouvez également prendre contact avec notre bureau d'information, à l'adresse info@eib.org.

Publication de la Banque européenne d'investissement.

Imprimé sur du papier FSC®.

TABLE DES MATIÈRES

7	ABRÉVIATIONS, ACRONYMES ET MOTS CLÉS
11	1. RÉSUMÉ ANALYTIQUE
15	2. RÉPONSE DE LA DIRECTION
21	3. INTRODUCTION
21	3.1 PUBLIC CIBLE
21	3.2 STRUCTURE
21	3.3 PÉRIMÈTRE
22	3.4 QUESTIONS D'ÉVALUATION
25	4. CONTEXTE
25	4.1 UN MANDAT ÉVOLUTIF
27	4.2 LE FEIS A ATTEINT SON OBJECTIF DE MOBILISATION DE 500 MILLIARDS D'EUROS D'INVESTISSEMENTS À FIN 2020
28	4.3 LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES OPÉRATIONS S'ÉCARTE LÉGÈREMENT DE L'ORIENTATION STRATÉGIQUE DU FEIS
29	4.4 LA RÉPARTITION SECTORIELLE DES OPÉRATIONS DU FEIS EST CONFORME À L'ORIENTATION STRATÉGIQUE DU FEIS
31	5. PRINCIPALES CONSTATATIONS
31	5.1 PERTINENCE
37	5.2 ADDITIONNALITÉ
46	5.3 MOBILISATION DE FINANCEMENTS PRIVÉS
49	5.4 OBJECTIF RELATIF À L'ACTION POUR LE CLIMAT
56	5.5 COOPÉRATION AVEC LES BINPE
64	5.6 TRANSPARENCE
69	6. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS
69	6.1 CONCLUSIONS
70	6.2 ENSEIGNEMENTS TIRÉS

LISTE DES FIGURES

- 26 FIGURE 1: LE FEIS EN BREF**
- 27 FIGURE 2: INVESTISSEMENTS MOBILISÉS (SUR LA BASE DES OPÉRATIONS APPROUVÉES) AU TITRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION ET DU VOLET PME, AU COURS DE LA PÉRIODE 2015-2020**
- 27 FIGURE 3: INVESTISSEMENTS MOBILISÉS AU TITRE DU FEIS (SUR LA BASE DES OPÉRATIONS SIGNÉES) AU 31 DÉCEMBRE 2020**
- 28 FIGURE 4: POURCENTAGE DU VOLUME TOTAL SIGNÉ AU TITRE DU FEIS (VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION) PAR ÉTAT MEMBRE**
- 29 FIGURE 5: RÉPARTITION DU VOLUME SIGNÉ AU TITRE DU FEIS (VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION) PAR OBJECTIF ÉNONCÉ À L'ARTICLE 9 DU RÈGLEMENT FEIS AU 31 DÉCEMBRE 2020**
- 29 FIGURE 6: INVESTISSEMENTS DU FEIS MOBILISÉS PAR LES OPÉRATIONS SIGNÉES AU TITRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION ET DU VOLET PME POUR CHAQUE OBJECTIF DÉFINI AU 31 DÉCEMBRE 2020**
- 32 FIGURE 7: FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DANS L'UE-28 EN % DU PIB DE L'UE-28, 2015-2021**
- 33 FIGURE 8: ÉCART DU RATIO INVESTISSEMENT/PIB PAR RAPPORT À SON NIVEAU HISTORIQUE (POINTS DE POURCENTAGE)**
- 33 FIGURE 9: VOLUME DES OPÉRATIONS SIGNÉES AU TITRE DU FEIS À FIN 2019 EN POURCENTAGE DU PIB NATIONAL POUR L'ANNÉE 2019**
- 35 FIGURE 10: ÉVOLUTION DES CRITÈRES D'OCTROI DE PRÊTS OU DE LIGNES DE CRÉDIT AUX ENTREPRISES ET FACTEURS QUI Y CONTRIBUENT**
- 37 FIGURE 11: DURÉE DES PROCÉDURES D'APPROBATION ET DE SIGNATURE POUR LES PRODUITS DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION ET DU VOLET PME (EN MOIS)**
- 40 FIGURE 12: QUESTION POSÉE AUX PROMOTEURS RELEVANT DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION**
- 40 FIGURE 13: QUESTION POSÉE AUX INTERMÉDIAIRES FINANCIERS RELEVANT DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION ET DU VOLET PME**
- 41 FIGURE 14: QUELLES SONT LES CARACTÉRISTIQUES QUI ONT RENDU LE FINANCEMENT DE LA BEI ATTRAYANT POUR VOUS EN TANT QUE PROMOTEUR ?**
- 42 FIGURE 15: QUELLE(S) CARACTÉRISTIQUE(S) A(ONT) RENDU L'OFFRE DE LA BEI OU DU FEI ATTRAYANTE POUR VOUS ?**
- 43 FIGURE 16: VOLUME DE SIGNATURES DE LA BEI ET ACTIVITÉS SPÉCIALES, 2015-2019**
- 45 FIGURE 17: RÉPARTITION DES FINANCEMENTS DU FEIS : UE-13 CONTRE UE-15 (EN % DU VOLUME TOTAL DES SIGNATURES)**
- 46 FIGURE 18: VOLUME DES INVESTISSEMENTS MOBILISÉS**
- 47 FIGURE 19: PERCEPTION DES PROMOTEURS DE PROJETS DANS LE CADRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION**

- 48 FIGURE 20: PERCEPTION DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS DANS LE CADRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION ET DU VOLET PME**
- 50 FIGURE 21: FINANCEMENTS CONSACRÉS À L'ACTION POUR LE CLIMAT DANS LE PORTEFEUILLE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION (HORS SOUTIEN AUX PME ET AUX ETI)**
- 51 FIGURE 22: RÉPARTITION RÉGIONALE DES MONTANTS SIGNÉS AU TITRE DU FEIS CONTRIBUANT À L'ACTION POUR LE CLIMAT**
- 52 FIGURE 23: PART DES ACTIVITÉS SPÉCIALES ET DES ACTIVITÉS CLASSIQUES POUR LES OPÉRATIONS CONTRIBUANT À L'ACTION POUR LE CLIMAT ET SANS LIEN AVEC L'ACTION POUR LE CLIMAT DANS LE PORTEFEUILLE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION**
- 53 FIGURE 24: CONTRIBUTION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE DE LA BEI AUX OPÉRATIONS SOUTENUES PAR LE FEIS SELON UNE ESTIMATION EX ANTE – OPÉRATIONS CONTRIBUANT À L'ACTION POUR LE CLIMAT (« CLIMAT ») ET OPÉRATIONS SANS LIEN AVEC L'ACTION POUR LE CLIMAT (« NON CLIMAT »)**
- 54 FIGURE 25: PERCEPTION DE L'ADDITIONNALITÉ PAR LES PROMOTEURS POUR LES OPÉRATIONS SIGNÉES APRÈS 2018**
- 57 FIGURE 26: NOMBRE D'OPÉRATIONS DU FEIS AU COURS DE LA PÉRIODE 2015-2020**
- 58 FIGURE 27: NOMBRE DE PROJETS MISE EN ŒUVRE AVEC DES BINPE DANS LE CADRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION**
- 59 FIGURE 28: NOMBRE D'OPÉRATIONS MISES EN ŒUVRE AVEC DES BINPE DANS LE CADRE DU VOLET PME**
- 61 FIGURE 29: DURÉE EN MOIS DE LA MISE EN PLACE DES PLATEFORMES D'INVESTISSEMENT**
- 62 FIGURE 30: DÉCAISSEMENTS PAR LES PLATEFORMES D'INVESTISSEMENT AVEC MISE DE FONDS, EN POURCENTAGE**
- 63 FIGURE 31: FINANCEMENTS AU TITRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION DU FEIS MIS EN ŒUVRE EN COOPÉRATION OU NON AVEC DES BINPE AU COURS DE LA PÉRIODE 2015-2020**
- 67 FIGURE 32: RETOUR D'INFORMATION DES CLIENTS SUR LA PUBLICATION DES TABLEAUX DE BORD AU MOMENT DE L'APPROBATION (% DU TOTAL)**
- 68 FIGURE 33: DEMANDES DE DIVULGATION DE DOCUMENTS ET REQUÊTES GÉNÉRALES DE LA PART DE PARTIES PRENANTES EXTERNES SUR TOUTES LES OPÉRATIONS DE LA BEI**

LISTE DES TABLEAUX

- 32 TABLEAU 1: ÉVOLUTION DU PIB ET DE L'INVESTISSEMENT DANS L'UE : NIVEAUX RÉELS ET PROJETÉS**
- 34 TABLEAU 2: DÉFICITS D'INVESTISSEMENT SECTORIELS DANS L'UE-28**
- 65 TABLEAU 3: ÉVOLUTION DANS LE TEMPS DES THÈMES FIGURANT DANS LES RAPPORTS DU PARLEMENT EUROPÉEN***
- 66 TABLEAU 4: ÉVOLUTION DANS LE TEMPS DES THÈMES FIGURANT DANS LES RAPPORTS DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE***

ABRÉVIATIONS, ACRONYMES ET TERMES CLÉS

Accord sur le FEIS	Accord du 22 juillet 2015 sur la gestion du FEIS et sur l'octroi de la garantie de l'UE, modifié en dernier lieu en avril 2020 (sixième version révisée).
Action pour le climat	La BEI utilise sa méthode internationalement reconnue pour recenser les composantes de projets contribuant à l'action pour le climat (ou leur part dans le coût global du projet).
Activités spéciales	La dénomination collective des activités dont le profil de risque est supérieur à celui généralement admis par la Banque, notamment : des opérations de prêt ou de garantie dont les pertes attendues sur la durée de vie sont égales ou supérieures à 2% ; des participations dans des fonds d'infrastructures et d'autres fonds, des activités de capital-risque, des opérations d'apport de fonds propres et d'autres opérations dont le profil de risque est équivalent.
BCE	Banque centrale européenne.
BEI ou la Banque	Banque européenne d'investissement.
BINPE	Banques et institutions nationales de promotion économique.
Brexit	Retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA, Euratom), au 31 janvier 2020 à minuit (HEC).
Comité de pilotage du FEIS	Le comité de pilotage du FEIS dirigeait la mise en œuvre du FEIS afin de veiller à la bonne utilisation de la garantie de l'UE. Conformément au règlement (UE) 2017/2396, il déterminait l'orientation stratégique du Fonds, notamment son profil de risque, les politiques opérationnelles et les procédures nécessaires à son fonctionnement et à ses opérations avec des plateformes d'investissement et des banques ou institutions nationales de promotion économique (BINPE). Le comité de pilotage du FEIS se composait de cinq membres, dont trois étaient nommés par la Commission européenne, un par la BEI et le dernier – un expert sans droit de vote – par le Parlement européen.
Comité d'investissement du FEIS	Le comité d'investissement du FEIS était chargé d'approuver l'utilisation de la garantie de l'Union européenne, conformément aux politiques d'investissement du Fonds et aux exigences du règlement (UE) 2017/2396, pour des opérations de la BEI destinées à soutenir des investissements stratégiques dans l'Union au titre du volet Infrastructures et innovation. Le comité d'investissement du FEIS était composé du directeur exécutif et de huit experts indépendants nommés par le comité de pilotage du FEIS à l'issue d'une procédure de sélection ouverte et transparente ; les experts étaient nommés pour une durée déterminée de trois ans maximum, pouvant être prolongée jusqu'à atteindre un mandat global de six ans.
COSME	Programme pour la compétitivité des entreprises et pour les PME – un programme de garantie géré par le Fonds européen d'investissement au titre du FEIS.
Couverture des premières pertes	Pour le portefeuille de crédits au titre du volet Infrastructures et innovation, il s'agit de la tranche supportant les premières pertes fournie par la garantie de l'UE ; pour le portefeuille d'instruments de fonds propres pour les BINPE du volet Infrastructures et innovation, il s'agit de la somme de la tranche des premières pertes fournie par la garantie de l'UE et de la tranche des premières pertes fournie par la BEI, sur une base pari passu.

COVID-19	Maladie contagieuse causée par le coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère 2 (SARS-CoV-2).
Défaillance du marché	Situation dans laquelle les marchés ne parviennent pas à atteindre des résultats optimaux sur le plan social en raison de leur incapacité à prendre en compte les coûts ou les avantages de nature sociale via le système de tarification. Les défaillances du marché les plus courantes concernent : les biens publics, le pouvoir de marché, les effets externes, les asymétries d'information et les lacunes en matière de coordination.
Délégation complète	Dans le cadre d'opérations avec partage des risques faisant l'objet d'une intermédiation, le Groupe BEI supporte (en partie) le risque lié aux opérations sous-jacentes pour appuyer la création d'un nouveau portefeuille de prêts admissibles au titre du FEIS. Lorsque ces opérations avec partage des risques sont structurées de manière « associée », le Groupe BEI garantit jusqu'à 50% des nouvelles opérations admissibles au titre du FEIS initiées par un intermédiaire financier partenaire durant une période d'affectation déterminée au préalable. Ces structures peuvent soit être « associées à un portefeuille en délégation partielle », c'est-à-dire que le Groupe BEI conserve le droit d'approuver ou de refuser toute inclusion dans le portefeuille, soit être « associées à un portefeuille en délégation complète », c'est-à-dire que la BEI délègue à l'intermédiaire financier la sélection des prêts sur la base de critères prédéfinis. Les opérations en partage des risques peuvent également être structurées de manière « dissociée » : la BEI garantit jusqu'à 50% d'un nombre défini de prêts existants réputés productifs à la date de la signature de la garantie de la BEI, dénommé le « portefeuille de référence ». Pour bénéficier de la garantie, l'intermédiaire financier s'engage à constituer un portefeuille de nouveaux prêts admissibles au titre du FEIS (non garantis par la BEI), dénommé le « nouveau portefeuille admissible ». Dans cette structure, le capital réglementaire de l'intermédiaire financier est normalement libéré sur le portefeuille garanti afin de soutenir la création du nouveau portefeuille. La couverture de la garantie de l'UE prend effet à partir du moment où le portefeuille de nouveaux financements atteint un montant minimal prédéfini, allant de une à deux fois la part garantie du « portefeuille de référence ».
DG ECFIN	Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.
Directeur exécutif du FEIS	Le directeur exécutif du FEIS était chargé de la gestion quotidienne de ce dernier ainsi que de la préparation et de la présidence des réunions du comité d'investissement du FEIS, dont il était un membre votant. En outre, le directeur exécutif du FEIS était chargé, avec le comité de pilotage du FEIS et après consultation du comité d'investissement du FEIS, d'approuver les nouveaux produits confiés au Fonds européen d'investissement. À l'issue d'une procédure de sélection ouverte et transparente et après approbation par le Parlement européen de la proposition du comité de pilotage du FEIS, le président de la BEI a nommé le directeur exécutif du FEIS.
Enquête SAFE de la BCE	Enquête sur l'accès des entreprises au financement, réalisée deux fois par an par la Banque centrale européenne pour les entreprises de la zone euro.
Entreprises de taille intermédiaire ou ETI	En vertu du règlement FEIS, les entreprises de taille intermédiaire comptent jusqu'à 3 000 salariés, tandis que les petites entreprises de taille intermédiaire comptent jusqu'à 500 salariés.
FBCF	Formation brute de capital fixe.
FEI	Fonds européen d'investissement.
FEIS ou le Fonds	Fonds européen pour les investissements stratégiques.
Groupe BEI	Groupe Banque européenne d'investissement, composé de la BEI et du FEI, parfois appelé le « Groupe ».
IG/EV	Fonction d'évaluation du Groupe BEI.

Initiative de titrisation FEI-INPE	Plateforme de coopération et de partage des risques visant à fournir davantage de financements aux petites et moyennes entreprises (PME) par l'intermédiaire des marchés des capitaux. L'objectif de cette coopération dans le cadre d'opérations de titrisation de créances sur des PME est de favoriser la disponibilité des financements pour les PME en Europe en relançant le marché de la titrisation de créances sur des PME et en catalysant des ressources du secteur privé.
InnovFin	Financement européen de l'innovation ; un dispositif de garantie fourni par le FEI au titre du FEIS.
Investissements mobilisés	Le volume total des financements du Groupe BEI et d'autres sources publiques et privées mis à disposition pour les projets soutenus par le FEIS.
Méthode 3P	Méthode d'évaluation selon trois piliers des projets susceptibles d'être financés par la Banque européenne d'investissement (BEI). Les trois piliers sont les suivants : i) contribution à la réalisation des objectifs stratégiques de l'UE, ii) qualité et solidité du projet et iii) contribution technique et financière de la BEI au projet. Chaque pilier est composé d'indicateurs et de sous-indicateurs. En 2020, la méthode 3P a été remplacée par le Cadre de mesure de l'additionnalité et de l'impact (MAI).
Normes de Bâle III	Un ensemble de normes élaborées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, visant à renforcer la réglementation, le contrôle et la gestion des risques des banques.
Période d'investissement	La période allant de la mi-2015 à la mi-2018 fixée par le règlement (UE) 2015/1017 relatif au FEIS pour atteindre l'objectif de mobilisation de 315 milliards d'euros d'investissements. Elle a été prolongée jusqu'à la fin de l'année 2020 (pour les approbations) et jusqu'à la fin de l'année 2022 (pour les signatures) par le règlement (UE) 2017/2396 relatif au FEIS en lien avec le nouvel objectif consistant à mobiliser 500 milliards d'euros d'investissements.
PIB	Produit intérieur brut.
Plateforme d'apports de fonds propres FEI-INPE	Initiative de collaboration lancée par le FEI en 2016 pour promouvoir le partage de connaissances et de bonnes pratiques entre le FEI et les banques ou institutions nationales de promotion économique (BINPE) dans les États membres de l'UE. L'objectif de la plateforme est d'améliorer l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), de lutter contre le morcellement des marchés du capital-investissement et d'apparier les sources de financement nationales, européennes et privées.
Plateforme européenne de conseil en investissement	Également dénommée « plateforme de conseil ».
Plateformes d'investissement	Entités ad hoc, comptes gérés, accords contractuels de cofinancement ou de partage des risques ou tout autre type d'accords par l'intermédiaire desquels des entités apportent une contribution financière en vue de financer une série de projets d'investissement. En vertu du règlement FEIS modifié, les plateformes d'investissement peuvent comprendre : a) des plateformes nationales ou infranationales, qui regroupent plusieurs projets d'investissement sur le territoire d'un État membre donné ; b) des plateformes transfrontalières, multi-pays, régionales ou macrorégionales, qui regroupent des partenaires établis dans divers États membres, régions ou pays tiers et ayant un intérêt dans des projets qui concernent une zone géographique donnée ; et c) des plateformes thématiques, qui regroupent des projets d'investissement en lien avec un secteur en particulier.
PME	En vertu du règlement FEIS, une entreprise comptant jusqu'à 250 salariés est classée dans la catégorie des petites et moyennes entreprises.
Portefeuille du FEIS	Portefeuille d'opérations du Groupe BEI pouvant bénéficier de la garantie de l'Union européenne au titre du FEIS.

Rapports opérationnels sur le FEIS	Rapports sur les indicateurs clés de performance et de suivi du FEIS, convenus entre la Commission européenne et la BEI, établis deux fois par an par la BEI et soumis à la Commission et au Parlement européen.
RDI	Recherche-développement et innovation.
Règlement FEIS modifié	Règlement (UE) 2017/2396 modifiant le 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.
Règlement FEIS	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 (JO L 169 du 1er juillet 2015, p. 1). Le règlement FEIS a institué le FEIS et envisageait sa gestion par le Groupe BEI. Le règlement FEIS prévoyait également la fourniture, sur le budget de l'UE, d'une garantie à la BEI pour le financement d'investissements au sein de l'Union européenne, y compris des projets transfrontaliers. Il a été modifié par le règlement (UE) 2017/2396.
SAFE	Enquête conjointe de la Commission européenne et de la BCE sur l'accès des entreprises au financement. Voir également « enquête SAFE de la BCE ».
Tableau de bord	Document publié par la BEI résumant les informations et indicateurs clés relatifs à un projet FEIS, tel que visé à l'article 7, paragraphe 14, du règlement FEIS et dans le règlement délégué (UE) 2015/1558 de la Commission adopté conformément à l'article 23, paragraphes 1 à 3.
TRE	Taux de rendement économique.
TRFI	Taux de rentabilité financière interne.
UE	Union européenne.
UE-13	Les 13 pays qui ont adhéré à l'Union européenne depuis 2004 : la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Tchéquie, la Slovaquie et la Slovénie.
UE-15	Les 15 pays qui ont adhéré à l'Union européenne avant 2004 : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.
Volet Infrastructures et innovation	Volet Infrastructures et innovation du FEIS, mis en œuvre par la BEI.
Volet PME	Volet Petites et moyennes entreprises du FEIS, mis en œuvre par le FEI.

1. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Il s'agit de la troisième évaluation du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) réalisée par la fonction d'évaluation (IG/EV) du Groupe Banque européenne d'investissement (Groupe BEI)^{1,2}. Elle évalue la pertinence et le fonctionnement du FEIS au cours de la période 2018-2020.

La faiblesse des niveaux d'investissement observée à la suite de la crise financière de 2007-2008 a incité la Commission européenne à lancer, en 2014, le Plan d'investissement pour l'Europe, également connu sous le nom de « plan Juncker ». Le FEIS, l'un des piliers du Plan d'investissement pour l'Europe, est un mécanisme de garantie qui renforce la capacité de prise de risque du Groupe BEI. Il a pour objectif d'aider à financer des opérations qui remédient aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement non optimales, et de mobiliser des investissements privés. Le FEIS possède deux composantes : le volet Infrastructures et innovation, géré par la BEI, qui vise à mobiliser des investissements dans les infrastructures et l'innovation, et le volet PME, géré par le FEI, dont le but est d'améliorer l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les petites entreprises de taille intermédiaire (ETI)^{3,4}.

Créé en juillet 2015 sous la forme d'une initiative conjointe de la Commission européenne et de la BEI, le FEIS avait pour objectif initial de mobiliser 315 milliards d'euros d'investissements dans l'ensemble de l'Union européenne dans le cadre d'opérations approuvées jusqu'à fin 2018. En décembre 2017, une modification du règlement FEIS (le règlement FEIS modifié ou FEIS 2.0) a augmenté la force de frappe du Fonds, au moyen d'une hausse du montant de la garantie et de l'introduction d'améliorations techniques, dans l'objectif de mobiliser 500 milliards d'euros d'investissements grâce aux opérations approuvées jusqu'à fin 2020 (et aux opérations signées jusqu'à fin 2022)⁵.

Au 31 décembre 2020, le portefeuille du FEIS comprenait 732 opérations approuvées au titre du volet Infrastructures et innovation (dont 433 approuvées sur la période 2018-2020), pour un montant total de 69,6 milliards d'euros, et 816 opérations approuvées au titre du volet PME (dont 462 approuvées sur la période 2018-2020), pour un montant total de 33,0 milliards d'euros. Ensemble, ces opérations devraient permettre de mobiliser 545,3 milliards d'euros d'investissements dans l'Union européenne. **Le FEIS a donc dépassé l'objectif visé pour le volume des investissements mobilisé au titre des opérations approuvées jusqu'à fin 2020.** Il est également en bonne voie d'atteindre l'objectif de 500 milliards d'euros d'investissements mobilisés dans le cadre des opérations signées jusqu'à fin 2022⁶. Les opérations signées au 31 décembre 2020 devraient permettre de mobiliser des investissements d'un total de 479,5 milliards d'euros. Selon les estimations d'IG/EV, l'objectif de 500 milliards d'euros d'investissements mobilisés au titre des opérations signées sera atteint en mai 2021.

1. Le Groupe BEI est constitué de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI).

2. Les deux précédentes évaluations d'IG/EV sont publiées sur le site web de la BEI, [ici](#) et [ici](#). L'article 18, paragraphe 3, du règlement FEIS prévoit que la BEI publie un rapport complet sur le fonctionnement du FEIS au plus tard le 30 juin 2018 et tous les trois ans par la suite. La présente évaluation est une contribution au dernier rapport requis en date. Le département Analyses économiques de la BEI apportera également une contribution en analysant l'incidence du FEIS sur la croissance et l'emploi.

3. Les PME sont des entreprises comptant moins de 250 salariés ; les petites ETI sont des entreprises de moins de 500 salariés qui ne sont pas des PME ; les ETI sont des entreprises qui comptent jusqu'à 3 000 salariés et qui ne sont ni des PME ni de petites ETI.

4. L'article 9, paragraphe 2, du règlement FEIS définit les objectifs généraux qui correspondent aux secteurs et domaines admissibles pour les opérations garanties au titre du FEIS (à savoir les financements ou investissements de la BEI ou du FEI au titre du FEIS). Ces secteurs et domaines sont les suivants : a) recherche, développement et innovation ; b) développement du secteur de l'énergie, conformément aux priorités de l'Union de l'énergie ; c) développement des infrastructures de transport, ainsi que mise en place d'équipements et de technologies innovantes à l'appui des transports ; d) fourniture, par le FEI et la BEI, d'un soutien financier aux entités comptant jusqu'à 3 000 salariés ; e) développement et déploiement des technologies de l'information et de la communication ; f) protection de l'environnement et utilisation efficace des ressources ; g) capital humain, culture et santé ; h) agriculture durable, foresterie, pêche, aquaculture et autres éléments de la bioéconomie au sens large ; i) régions les moins développées et régions en transition, autres industries et services pouvant prétendre à un soutien de la BEI.

5. Pour en savoir plus sur le règlement instituant le FEIS, veuillez consulter les pages suivantes : [règlement FEIS 2.0](#) et évaluations du fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques de [2016](#) et [2018](#).

6. Le règlement FEIS modifié prévoit que le FEIS génère 500 milliards d'euros d'investissements supplémentaires dans l'économie réelle d'ici la fin de l'année 2020. Dans l'accord sur le FEIS, le principal indicateur de résultat correspondant a été défini de manière à mesurer le volume d'investissements supplémentaires dans l'économie réelle, l'objectif étant d'atteindre 500 milliards d'euros d'ici fin 2020 sur la base des opérations approuvées et d'ici fin 2022 sur la base des opérations signées. La présente évaluation considère qu'il est plus pertinent de rendre compte des investissements mobilisés sur la base des opérations signées que sur la base des approbations. Afin d'avoir une incidence sur le déficit d'investissement, la croissance et l'emploi, le FEIS doit stimuler les investissements dans l'économie réelle. Pour ce faire, l'approbation d'opérations est insuffisante. Il faut aussi que les opérations soient signées, que les fonds soient décaissés et que les projets soient mis en œuvre, compte tenu en particulier du taux de non-aboutissement des opérations entre ces étapes.

OBJECTIFS

La présente évaluation analyse l'impact des principales améliorations techniques sur le fonctionnement du FEIS. Plus précisément, au regard des critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience, elle examine les effets 1) du renforcement de l'additionnalité ; 2) de l'intensification de la coopération avec les banques et institutions nationales de promotion économique (BINPE) ; 3) de l'objectif non contraignant en matière d'action pour le climat⁷ et 4) des mesures de transparence renforcées. Un autre objectif de l'évaluation est de tirer des enseignements de la mise en œuvre du FEIS, lesquels pourront notamment servir pour de futurs mandats, tels que InvestEU⁸ et le Fonds de garantie européen (EGF)⁹.

MÉTHODES

Pour constituer leur base de données factuelles, les évaluateurs s'appuient sur une combinaison de méthodes, tant quantitatives (analyse du portefeuille et des données, enquêtes auprès des promoteurs et des intermédiaires financiers du FEIS) que qualitatives (entretiens, analyses documentaires et bibliographiques et études de cas). Onze études de cas ont été réalisées afin de mieux comprendre les réponses des promoteurs et des intermédiaires financiers concernés. L'analyse du portefeuille porte sur toutes les opérations pour lesquelles le soutien du FEIS a été approuvé entre janvier 2018 et décembre 2020, ainsi que sur les opérations approuvées entre 2015 et 2017 présentant un intérêt comparatif.

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Dans l'ensemble, l'évaluation conclut que le FEIS a changé la donne, par exemple en démontrant comment les fonds publics peuvent être combinés avec le savoir-faire et la capacité de prise de risque du Groupe BEI pour débloquer des investissements à grande échelle dans l'Union européenne. Il a également contribué à renforcer les échanges entre le Groupe BEI et les BINPE. Les normes élevées de transparence appliquées par le FEIS ont suscité la confiance et l'acceptation des parties prenantes vis-à-vis du Groupe BEI et de l'initiative. **Au fil du temps, le FEIS a acquis l'image, largement acceptée, d'un mécanisme efficace et utile.**

En augmentant la capacité de prise de risque du Groupe BEI, le FEIS a conservé sa pertinence et a permis au Groupe BEI de contribuer à remédier aux défaillances du marché et à soutenir l'investissement là où les besoins étaient les plus pressants. L'analyse montre que les pays de l'UE présentant les déficits d'investissement les plus importants ont bénéficié d'une plus grande part des financements du FEIS, si l'on mesure à l'aune du PIB, et que les financements du FEIS sont allés à des secteurs accusant des déficits d'investissement importants. **Le FEIS a également conservé toute sa pertinence dans le contexte de la crise liée au COVID-19**, lorsque l'aversion au risque s'est accrue et que la pénurie de crédit s'est aggravée. **Il s'est révélé suffisamment souple pour réagir rapidement** afin de soutenir l'économie, notamment l'accès des PME et des ETI au financement.

7. Par « non contraignant », on entend que l'objectif est un résultat ambitieux souhaitable, mais pas un indicateur ferme au regard duquel les résultats du FEIS sont évalués.

8. Le programme InvestEU (2021-2027) succède au Plan d'investissement pour l'Europe et regroupe 13 instruments financiers de l'UE, tels qu'InnovFin (l'initiative de financement européen de l'innovation) et le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

9. Le Fonds de garantie européen a été créé par plusieurs États membres de l'UE et le Groupe BEI dans le contexte de la crise liée au COVID-19 dans le but de soutenir les entreprises pénalisées par le ralentissement économique.

ENSEIGNEMENT N° 1



Les mandats avec partage des risques peuvent constituer un outil efficace pour combler les déficits d'investissement structurels et cycliques, y compris lors de crises comme celle déclenchée par la pandémie de COVID-19. Il est toutefois essentiel que leur conception et leur mise en œuvre prévoient une souplesse fonctionnelle suffisante. Ces mandats peuvent soutenir l'investissement face à une aversion accrue au risque de la part des acteurs économiques, mais ne peuvent fonctionner que lorsqu'il y a une certaine demande ou une volonté d'investir.

Le règlement FEIS modifié a changé les exigences relatives à la preuve de l'additionnalité, afin de mettre davantage l'accent sur les défaillances du marché et les situations d'investissement non optimales. **L'évaluation conclut que les opérations relevant du FEIS ont apporté de l'additionnalité, comme le prévoit le règlement FEIS modifié. Elles ont procuré des avantages financiers (du point de vue de la taille du financement, de la durée et d'autres conditions financières) et non financiers (effet de signal, réputation) que le marché n'aurait pas pu fournir, du moins pas dans la même mesure ni dans les mêmes délais.** En outre, des entretiens avec les services concernés de la BEI confirment que, sans la garantie de l'UE, le Groupe BEI n'aurait pas pu financer le même portefeuille d'opérations FEIS, sur la même période, sans mettre en péril son modèle économique. Le règlement FEIS modifié, selon lequel la mise en œuvre d'une opération au titre du FEIS dans les régions les moins développées et les régions en transition constituerait « un indice fort de l'additionnalité », n'a pas entraîné de changement dans la répartition des opérations entre l'UE-15 et l'UE-13¹⁰.

La modification du règlement n'a pas non plus suscité de changement dans la qualité des justifications de l'additionnalité, qui mettaient déjà en évidence les défaillances du marché et les situations d'investissement non optimales (et pas seulement les risques correspondant à la catégorie des activités spéciales¹¹) avant l'entrée en vigueur du règlement FEIS modifié, ce qui dénote un processus d'apprentissage constructif entre le Groupe BEI et le comité d'investissement du FEIS.

Le FEIS a mobilisé d'importants financements privés et a permis ainsi d'accroître les niveaux d'investissement dans l'Union européenne. À la fin de 2020, les opérations signées au titre du FEIS pour un montant total de 82,8 milliards d'euros avaient permis de mobiliser quatre fois ce montant auprès de bailleurs de fonds privés (328,8 milliards d'euros). Les financements privés représentaient donc 68,6 % du montant total de 479,5 milliards d'euros d'investissements dont la mobilisation était escomptée grâce aux opérations signées dans le cadre du FEIS. Les enquêtes, les entretiens et les études de cas confirment que le FEIS a contribué, de manière générale, à attirer des investisseurs privés (par effet d'attraction).

10. Par « UE-15 », on entend les 15 pays qui ont adhéré à l'Union européenne avant 2004 : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède. L'expression « UE-13 » désigne les 13 pays qui y ont adhéré depuis 2004 : la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Tchéquie, la Slovaquie et la Slovaquie.

11. L'expression « Activités spéciales » est la dénomination collective des activités dont le profil de risque est supérieur à celui généralement admis par la BEI, notamment : des opérations de prêt ou de garantie dont les pertes attendues sur la durée de vie sont égales ou supérieures à 2 % ; des participations dans des fonds d'infrastructures et d'autres fonds, des activités de capital-risque, des opérations d'apport de fonds propres et d'autres opérations dont le profil de risque est équivalent. L'article 16 des statuts de la BEI impose à la Banque de disposer de réserves pour les activités spéciales afin de se prémunir contre des pertes imprévues.

Tout en reconnaissant que le FEIS est axé sur la demande, le règlement FEIS modifié demandait à la BEI de poursuivre un objectif d'action climatique non contraignant de 40 % dans le cadre du volet Infrastructures et innovation (hors financements en faveur des PME et des ETI), conformément aux engagements pris par l'UE dans le cadre de la 21^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP21). **L'introduction de cet objectif a permis de mettre le FEIS en adéquation avec l'importance croissante que revêt la lutte contre les changements climatiques dans les priorités politiques européennes.** L'évaluation conclut que le fait que l'objectif de 40 % ait bien été atteint ne s'est pas traduit par des compromis sur la répartition géographique ou l'additionnalité perçue des opérations. **Si l'augmentation des opérations relevant du FEIS dans le domaine de l'action climatique a coïncidé avec l'ajout de l'objectif en la matière, rien ne permettait d'établir clairement un lien de causalité entre les deux.**

Le FEIS a contribué à renforcer la coopération entre le Groupe BEI et les BINPE. Toutefois, l'évaluation conclut que cette coopération n'a pas permis d'obtenir certains avantages potentiels dans le cadre du volet Infrastructures et innovation. Du fait de l'hétérogénéité des BINPE, il a été difficile de garantir systématiquement un degré élevé de coopération bilatérale. Le succès de cette coopération dépendait du contexte national, des atouts spécifiques de chaque BINPE et de la capacité d'adaptation de la BEI à ces éléments. Une analyse des projets montre que les plateformes d'investissement dans le cadre du volet Infrastructures et innovation ont contribué à la réalisation d'opérations de taille plus modeste, mais que leur mise en place et mise en œuvre ont été limitées par des inefficacités.

ENSEIGNEMENT N° 2



S'agissant des relations entre la BEI et les BINPE, l'expérience du FEIS montre qu'il est important de tenir compte des spécificités de chaque BINPE (contexte national, atouts spécifiques, etc.). L'hétérogénéité des BINPE exige une attention et une souplesse particulières afin d'atteindre un degré plus élevé de coopération mutuellement bénéfique.

Les exigences de transparence introduites par le règlement FEIS modifié, qui imposaient la publication du tableau de bord du FEIS et des justifications des décisions du comité d'investissement du FEIS pour l'approbation de l'utilisation de la garantie, ont contribué à une perception plus positive des opérations relevant du FEIS, sans inconvénient majeur. Les changements destinés à accroître la transparence ont eu des répercussions favorables sur l'opinion du Parlement européen et des organisations de la société civile concernant le FEIS. L'évaluation n'a relevé aucun préjudice important en ce qui concerne les relations avec les clients, ni de perte d'efficacité dans la mise en œuvre découlant de demandes supplémentaires d'information émanant de parties prenantes externes.

ENSEIGNEMENT N° 3



Pour les mandats de type FEIS, une transparence accrue peut apporter d'importants avantages – par exemple une opinion plus favorable et un degré de confiance plus élevé dans l'initiative, ainsi qu'une amélioration des relations avec tout un ensemble de parties prenantes. Une bonne gestion à cet égard est possible avec peu de conséquences sur l'efficacité de la mise en œuvre et sur les relations avec la clientèle.

2. RÉPONSE DE LA DIRECTION

La direction de la BEI et du FEI accueille avec satisfaction le rapport d'évaluation sur le fonctionnement du FEIS, en ce compris le rapport qui l'accompagne relatif à l'impact du FEIS sur les investissements dans l'Union européenne, la création d'emplois et l'accès au financement pour les PME et les ETI.

Au 31 décembre 2020, le FEIS avait mobilisé 545,3 milliards d'euros (sur la base des financements approuvés) et avait atteint l'objectif non contraignant de 40 % des financements allant à des composantes de projets qui contribuent à l'action pour le climat (à l'exclusion du soutien aux PME et aux petites ETI), le pourcentage à cet égard s'élevant à 43,09 % dans le cadre des opérations signées au titre du FEIS. Selon le modèle RHOMOLO-BEI, les investissements appuyés par le FEIS aideront à générer une augmentation de 2,4 % du PIB et 2,1 millions d'emplois d'ici 2025.

La direction de la BEI et du FEI (la « direction ») utilisera les informations et les analyses fournies dans la présente évaluation pour la mise en œuvre de mandats avec partage des risques dans le cadre du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) et des discussions stratégiques y afférentes. **La mise en œuvre du FEIS devrait également être évaluée à l'aune du Plan d'investissement pour l'Europe dans sa globalité**, qui comprend trois piliers complémentaires d'importance égale. La présente évaluation porte sur le FEIS, soit le premier pilier du Plan d'investissement pour l'Europe, et sur les activités y relatives de la plateforme européenne de conseil en investissement. La direction tient à souligner l'importance du deuxième pilier, englobant la plateforme de conseil et le portail européen de projets d'investissement (EIPP), ainsi que du troisième pilier, qui vise à lever les obstacles à l'investissement et à ôter les freins liés à la réglementation. Le Groupe BEI contribue au troisième pilier, piloté par la Commission européenne, en soumettant des rapports annuels sur les obstacles à l'investissement qu'il rencontre lors de l'exécution des opérations relevant du FEIS.

Le présent rapport d'évaluation a bénéficié d'échanges réguliers entre l'équipe d'évaluation, le personnel de la BEI et du FEI, les membres du comité de pilotage et du comité d'investissement du FEIS, le personnel de la Commission européenne et du Parlement européen et des parties prenantes telles que les BINPE. Le rapport a été présenté au directeur général et au directeur général adjoint du FEI le 23 avril 2021, avalisé par le Comité de direction de la BEI le 30 avril 2021, puis soumis au Conseil d'administration de la BEI lors de sa réunion du 17 juin 2021 et au Conseil d'administration du FEI lors de sa réunion du 21 juin 2021. Il a ensuite été présenté par le Groupe BEI au Parlement européen, au Conseil et à la Commission européenne, conformément à ce que prescrit le règlement FEIS.

UNE APPRÉCIATION GLOBALEMENT POSITIVE

La direction se félicite de l'évaluation analytique du FEIS et des constatations globalement positives, notamment des suivantes :

- **le FEIS a été reconnu comme étant un mécanisme efficace et utile qui remplit ses principaux objectifs** (par exemple, plus de 500 milliards d'euros d'investissements mobilisés sur la base des approbations, 40 % à l'appui de composantes de projets relevant de l'action pour le climat, et large répartition sectorielle et géographique globale) ;
- **les opérations au titre du FEIS ont apporté une (forte) additionnalité** conformément à ce que prévoit le règlement FEIS modifié, en remédiant aux défaillances du marché et en **apportant des contributions financières et non financières** aux projets (effet de signal, gains en matière de réputation, label de qualité, restructurations et autres conseils), **ainsi que des avantages sociétaux non pris en compte par le marché** ;
- le FEIS a agi comme un **catalyseur permettant d'attirer des investisseurs publics et privés : les investissements privés ont représenté le quadruple du volume des opérations signées au titre du FEIS** (328,8 milliards d'euros à partir de 82,8 milliards d'euros à fin 2020), soit 68,6 % du total des investissements mobilisés sur la base des opérations signées ;
- **les impacts positifs du FEIS – sur l'investissement, la création d'emplois et l'accès au financement pour les PME et les ETI – sont confirmés** par le rapport annexe consacré à l'impact macroéconomique ;
- **le règlement FEIS modifié a induit un « renforcement de l'additionnalité »** – la documentation fournie au comité d'investissement du FEIS a incorporé progressivement des justifications allant au-delà des éléments de risque (c'est-à-dire le statut d'activités spéciales) depuis le début du FEIS, et de façon systématique concernant les défaillances du marché, les situations d'investissement non optimales et les investissements privés ;
- **les ajustements apportés par le règlement FEIS modifié ont été mis en œuvre avec succès**, notamment l'intensification de la coopération avec les BINPE et le renforcement des mesures de transparence.

PRISE EN COMPTE DES CONCLUSIONS

La direction prend note des constatations et conclusions relatives à la contribution des opérations relevant du FEIS à l'action pour le climat et à leur répartition géographique.

La direction se félicite du fait que l'évaluation confirme que **la réalisation de l'objectif non contraignant relatif à l'action pour le climat** (40 % des financements consacrés à des composantes de projets à caractère climatique, à l'exclusion du soutien aux PME et aux petites ETI) **ne s'est pas traduite par des compromis sur l'additionnalité des opérations ou leur répartition géographique globale**. L'introduction de ce pourcentage à atteindre a coïncidé avec la **tendance déjà fixée par les objectifs** et le programme politique de l'UE en la matière **ainsi que, plus particulièrement, par les objectifs et buts ambitieux du Groupe BEI concernant l'action pour le climat et la durabilité environnementale**, tous ces éléments combinés ayant conduit à une augmentation des opérations au titre du FEIS dans le domaine du climat. Si les facteurs de risque et le fait de remédier aux défaillances du marché sont restés déterminants pour l'octroi de la garantie de l'UE, les discussions du comité d'investissement du FEIS ont de plus en plus porté sur la contribution à l'action pour le climat et, **dans le cadre du FEIS 2.0, l'action climatique a souvent complété la justification de l'additionnalité**.

La direction reconnaît que **la limite géographique indicative (45 % pour les trois principaux États membres bénéficiaires du volet Infrastructures et innovation à la fin de la période d'investissement) était légèrement dépassée au 31 décembre 2020** (48,4 % de financements signés au titre du volet Infrastructures et innovation). **Ce chiffre sera recalculé à la fin de la période d'investissement (c'est-à-dire fin 2022 pour les signatures) et il se peut qu'il évolue** au fil de la signature des opérations actuellement approuvées. Si l'on prend en compte les financements signés pour la totalité du FEIS (volet Infrastructures et innovation et volet PME), la part des trois principaux bénéficiaires n'est que de 43,6 %. Il importe également de souligner que, comme l'a reconnu le comité de pilotage du FEIS, qui a pris note d'une étude spécifique de la BEI sur le sujet, **la répartition géographique est équilibrée si l'on considère le niveau de PIB** – la part de l'UE-13 dans les financements relevant du FEIS (11 % à fin 2020) est supérieure à sa part dans le PIB de l'UE-28 (9,3 % en 2019). Pour autant, une comparaison entre l'UE-15 et l'UE-13 n'était pas prévue par le règlement FEIS, qui met uniquement en garde contre une concentration excessive.

Le comité de pilotage du FEIS a également reconnu les **efforts considérables déployés par le Groupe BEI, notamment le renforcement des capacités par la plateforme européenne de conseil en investissement**, pour assurer une large répartition géographique des interventions du FEIS **l'évaluation confirmant que cela a permis d'apporter un soutien accru, au regard du PIB, aux pays qui présentaient les déficits d'investissement les plus importants**. Le rapport annexe sur l'impact macroéconomique conclut également que les régions et pays relevant de l'objectif de cohésion les plus touchés par la crise de 2008 bénéficient le plus du FEIS. Ce but a été atteint indépendamment d'un **contexte difficile (Brexit, COVID-19), alors que le FEIS a également dû satisfaire à d'autres critères de référence clés, y compris à l'objectif non contraignant relatif à l'action pour le climat**, sans distorsion majeure de la répartition géographique.

PRISE EN COMPTE DE L'ENSEIGNEMENT N° 1

La direction prend acte de l'enseignement n° 1 « Pertinence des mandats avec partage des risques ».

La direction se félicite de la **reconnaissance de la pertinence et de l'efficacité des mandats avec partage des risques pour combler les déficits d'investissement tant structurels que cycliques**, grâce à l'augmentation de la capacité de prise de risque du Groupe BEI via la garantie, ainsi que de la **souplesse et de l'adaptabilité rapide du FEIS pendant la crise due au COVID-19**. Coordonnée avec la Commission européenne, la vaste réaction du Groupe BEI à la crise due au COVID-19, par l'intermédiaire du FEIS, a ciblé les PME (transfert de capacités de garantie de l'UE du volet Infrastructures et innovation vers le volet PME, prêt-programme spécifique de 2 milliards d'euros, amélioration des modalités et capacité budgétaire supplémentaire pour les produits du volet PME). Néanmoins, cette réaction a également cherché à atteindre d'autres secteurs de l'économie en accélérant le processus d'approbation des nouvelles opérations (au titre du FEIS et hors FEIS) et l'approbation de financements complémentaires pour les opérations FEIS existantes. **La réponse à la crise déclenchée par la pandémie de COVID-19 a été extraordinaire, mais elle a montré une fois de plus que la flexibilité est primordiale** pour la réussite de la gestion et du déploiement des mandats avec partage des risques, **ainsi que pour l'adaptation à la demande du marché**, qui est également un facteur essentiel.

- ✓ La direction prend acte de l'enseignement tiré et entend continuer à promouvoir, en collaboration avec la Commission européenne, la souplesse fonctionnelle des futurs mandats, en particulier lorsque de tels besoins sont largement prévisibles, tout en préservant leur adéquation juridique et leur additionnalité et en gardant à l'esprit les considérations relatives à la couverture des coûts et au capital.

PRISE EN COMPTE DE L'ENSEIGNEMENT N° 2

La direction prend acte de l'enseignement n° 2 « Coopération avec les BINPE ».

Depuis le lancement du FEIS, la direction s'est efforcée sciemment de renforcer **le dialogue et les structures de coopération avec les BINPE, ce qui a permis une meilleure compréhension mutuelle et une hausse significative du nombre d'opérations conjointes**, dans le cadre tant du volet Infrastructures et innovation que du volet PME (respectivement, 16,70 % et 27,48 % des financements signés l'ont été avec des BINPE à fin 2020), comme l'a signalé l'évaluation. Il demeure important de souligner les **contraintes opérationnelles et réglementaires dans le contexte desquelles s'est inscrite la coopération entre la BEI et les BINPE au titre du FEIS, notamment la complexité des nouveaux produits et partenariats**, ainsi que les marchés dans certaines zones géographiques (peu de projets admissibles, autres financements disponibles). La plateforme européenne de conseil en investissement a contribué à y remédier grâce au renforcement des capacités et à d'autres mesures liées aux services de conseil en faveur des BINPE. **Les attentes des parties prenantes ont souvent dépassé le mandat fixé par le règlement instituant le FEIS** et les possibilités opérationnelles mutuelles (par exemple, reconnaissance réciproque, examen préalable délégué ou partagé). Un certain décalage entre les missions ou les objectifs opérationnels respectifs s'est également produit, illustré par la faible demande d'opérations dans le cadre du nouveau sous-volet Instruments de fonds propres pour les BNPE du volet Infrastructures et innovation prévu par le règlement FEIS modifié, en sus du contexte politique lié à la préparation d'InvestEU. **S'agissant du volet PME, le FEIS a permis des partenariats plus solides et efficaces** débouchant sur un certain nombre d'opérations conjointes dans les domaines des garanties et des investissements en fonds propres.

- ✓ La direction prend acte de l'enseignement tiré et continuera de veiller à tenir compte des spécificités et des contextes nationaux des BINPE (par exemple, moyennant des opérations sur mesure lorsque cela est possible) et à adopter la souplesse nécessaire, à l'instar de celle attendue chez les BINPE, afin de renforcer une coopération mutuellement bénéfique et concrète.

PRISE EN COMPTE DE L'ENSEIGNEMENT N° 3

La direction prend acte de l'enseignement n° 3 « Valeur des mesures de transparence ».

La direction partage le constat fait dans l'évaluation selon lequel **les mesures de transparence introduites par le règlement FEIS modifié ont contribué à améliorer la compréhension et la perception du FEIS par les tierces parties. Grâce à une gestion active** et à une coordination supplémentaire par les services du Groupe BEI, **les coûts liés à l'efficacité et aux relations avec les clients ont été raisonnables**. La direction souligne l'importance d'un dialogue régulier et ouvert entre le Groupe BEI et les parties prenantes externes et réaffirme **l'engagement ferme du Groupe BEI à l'égard des principes de redevabilité et de transparence**. À ce sujet, elle note les efforts considérables déployés par le Groupe BEI pour améliorer le niveau de transparence quant à la mise en œuvre du FEIS depuis sa création et se félicite de l'évolution positive de la perception du FEIS par les tiers. Le renforcement de la transparence, tout en étant pleinement soutenu par le Groupe BEI, **doit également être mis en balance avec les intérêts légitimes des clients en matière de confidentialité des informations sensibles**. À cet égard, la direction relève que les procédures spécifiques de consultation des clients sur les exigences de transparence du FEIS ont généralement été jugées adéquates.

- ✓ La direction prend acte de l'enseignement tiré et maintiendra son engagement général en faveur des principes de redevabilité et de transparence, conformément à la Politique de transparence du Groupe BEI et à ses futures versions révisées.

3. INTRODUCTION

Le rapport examine le fonctionnement du FEIS entre 2018 et 2020. Il se penche sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience des opérations relevant du FEIS, notamment à la lumière des modifications apportées au règlement FEIS le 13 décembre 2017.

Le rapport poursuit deux objectifs :

1. contribuer au « rapport complet sur le fonctionnement du FEIS » établi tous les trois ans, conformément à l'article 18, paragraphe 3, du règlement FEIS ;
2. présenter les enseignements tirés pour la conception et la mise en œuvre de futurs mandats, tels qu'InvestEU et le Fonds de garantie européen.

3.1 PUBLIC CIBLE

Les utilisateurs ciblés par la présente évaluation sont les conseils d'administration, la direction et les services de la BEI et du FEI. L'évaluation intéressera également les parties prenantes externes, telles que la Commission européenne, le Parlement européen, les BINPE, les États membres de l'UE, les promoteurs de projets et les intermédiaires financiers soutenus au titre du FEIS, ainsi que le grand public.

3.2 STRUCTURE

Le rapport est structuré comme suit : le reste de la présente section expose le périmètre, les questions et les méthodes de l'évaluation ; la section 4 fournit des informations générales sur le FEIS et son état d'avancement ; la section 5 présente les principales conclusions de l'évaluation et la section 6 formule les conclusions et les enseignements tirés.

3.3 PÉRIMÈTRE

Le périmètre de la présente évaluation a été calibré de manière à éviter tout chevauchement avec les évaluations et audits précédents du FEIS réalisés par la Cour des comptes européenne. Outre la mise à jour de certains aspects de l'évaluation du FEIS conduite par IG/EV en 2018, elle évalue le fonctionnement du FEIS 2.0 selon les axes suivants :

Pertinence

L'évaluation examine dans quelle mesure le FEIS est resté un mandat pertinent au cours de la période 2018-2020, y compris la manière dont il a été adapté à l'évolution du contexte pendant la crise causée par la pandémie de COVID-19.

Efficacité

L'évaluation se concentre sur les effets des principales modifications introduites par le règlement FEIS modifié (en ce qui concerne la transparence, l'additionnalité, la coopération avec les BINPE et l'objectif en matière d'action pour le climat) sur la capacité globale du FEIS à atteindre ses objectifs.

Efficience

L'évaluation examine l'incidence du renforcement de la coopération avec les BINPE et de l'introduction de mesures de transparence renforcées sur l'efficience du FEIS.

3.4 QUESTIONS D'ÉVALUATION

1. Dans quelle mesure le FEIS est-il resté une réponse adéquate au(x) déficit(s) d'investissement enregistré(s) en Europe face à l'évolution du contexte économique et politique ?

L'un des principaux objectifs assignés au FEIS est de combler les déficits d'investissement en Europe. La présente évaluation vise à déterminer si des déficits d'investissement ont persisté dans l'Union européenne entre 2018 et 2020 et si les opérations du FEIS ont contribué à les combler. Compte tenu de la profonde récession mondiale provoquée par la crise du COVID-19, l'évaluation analyse la mesure dans laquelle le FEIS a fait preuve de souplesse pour s'adapter à l'évolution rapide des déficits d'investissement.

2. Dans quelle mesure le caractère additionnel des opérations financées au titre du FEIS 2.0 a-t-il été établi, conformément au règlement FEIS modifié ?

L'additionnalité¹² a toujours été un objectif clé du FEIS. En supprimant le lien automatique entre les activités spéciales et l'additionnalité, le règlement FEIS modifié a accru l'importance de la correction des défaillances du marché et des situations d'investissement non optimales en tant que critère d'appréciation de l'additionnalité. L'évaluation examine si le caractère additionnel des opérations au titre du FEIS approuvées au cours de la période 2018-2020 est établi (tant au niveau des opérations qu'au niveau du portefeuille), si les modifications ont entraîné des différences plus importantes dans les justifications de l'additionnalité et si elles ont une incidence sur la répartition géographique des opérations relevant du FEIS entre l'UE-15 et l'UE-13.

3. Dans quelle mesure l'accent accru mis sur l'action pour le climat, y compris l'introduction d'un objectif spécifique, a-t-il eu un impact sur la mise en œuvre du FEIS et la réalisation de ses objectifs ?

Le règlement FEIS modifié a introduit un objectif en matière d'action pour le climat, exigeant que 40 % des composantes des projets financés par le FEIS au titre du volet Infrastructures et innovation (à l'exclusion du soutien aux PME et aux petites ETI), en tenant compte de toutes les opérations à compter de la date de lancement du FEIS, contribuent à l'action pour le climat. L'introduction de cet objectif n'a pas remis en cause le fait que le FEIS est un instrument axé sur la demande ; il s'agit donc d'un objectif « non contraignant ». La présente évaluation analyse la mesure dans laquelle cet objectif a été atteint et ses effets, tant positifs que négatifs, sur la réalisation des objectifs du FEIS.

4. Dans quelle mesure le renforcement de la coopération avec les BINPE a-t-il amélioré l'efficacité et l'efficience du FEIS ?

Le règlement FEIS modifié réaffirme la nécessité d'une coopération renforcée avec les BINPE, y compris par l'intermédiaire de plateformes d'investissement. Une telle coopération pouvait potentiellement donner lieu à un certain nombre d'avantages, tels que le renforcement des synergies et le soutien à des projets de moindre envergure. L'évaluation analyse dans quelle mesure ces avantages se sont concrétisés.

5. Dans quelle mesure les exigences de transparence introduites par le FEIS 2.0 ont-elles eu une incidence sur la perception des opérations du FEIS par les parties prenantes ?

Le FEIS 2.0 a introduit un changement important, à savoir l'obligation de publier systématiquement la justification des décisions du comité d'investissement du FEIS et le tableau de bord, tout en protégeant les informations sensibles sur le plan commercial. L'évaluation examine comment les mesures relatives à la transparence ont fait évoluer la perception du FEIS par les parties prenantes et leurs relations avec le Groupe BEI.

12. Conformément à l'article 5 du règlement FEIS modifié, par « additionnalité », on entend le soutien aux opérations qui remédient aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement non 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 pas avec la même ampleur, par la BEI, le FEI ou d'autres instruments financiers existants de l'Union, sans le soutien du FEIS.

Le présent rapport s'appuie sur :



Des recherches documentaires :

- examen du portefeuille des opérations relevant du FEIS approuvées entre janvier 2018 et mai 2020¹³
- documentation relative aux opérations : documents relatifs aux projets destinés au comité d'investissement du FEIS, demandes d'approbation, décisions du comité d'investissement du FEIS et justifications y afférentes



Une analyse des politiques et de la bibliographie, y compris :

- le règlement FEIS et les modifications qui y ont été apportées ultérieurement ;
- les études disponibles sur les déficits d'investissement
- les données d'Eurostat et de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne (DG ECFIN)
- les rapports publiés par le département Analyses économiques de la BEI et l'équipe d'études de marché du FEI



Des études de cas portant sur 11 opérations du FEIS :

- elles ont été sélectionnées à partir d'un échantillon ciblé dans le but de couvrir toute une série de zones géographiques, de secteurs, de types de produits et de clients reflétant la diversité du volet Infrastructures et innovation et du volet PME
- elles se fondent sur toute une gamme de sources, notamment la documentation relative aux opérations, des entretiens approfondis avec des intermédiaires et des promoteurs, les réponses d'intermédiaires et de promoteurs à des enquêtes, des entretiens avec des BINPE qui ont cofinancé des opérations, des entretiens avec des chargés de relations avec la clientèle de la BEI et du FEI, etc.



Des contributions recueillies dans le cadre de deux enquêtes en ligne auprès de :

- 122 intermédiaires soutenus par le FEIS¹⁴ (sur un échantillon de 184 intermédiaires, soit un taux de réponse de 66 %)
- 68 promoteurs de projets soutenus par le FEIS¹⁵ (sur un échantillon de 108 promoteurs, soit un taux de réponse de 63 %)



Des entretiens avec un large éventail de parties prenantes :

- **organes de décision du FEIS (9)**
membres du comité de pilotage du FEIS, du comité d'investissement du FEIS, du cabinet du directeur exécutif et du secrétariat du FEIS
- **personnel de la BEI et du FEI (36)**
agents de la BEI et du FEI qui ont lancé et contrôlé des opérations du FEIS, chef de division, directeurs et directeurs généraux
- **institutions européennes (3)**
personnel de la Commission européenne, députés au Parlement européen et conseillers
- **BINPE (9)**
des BINPE qui ont participé au FEIS et d'autres qui n'y ont pas participé mais qui connaissent bien l'initiative
- **organisations de la société civile (3)**
Bankwatch et Counter Balance, mais aussi la Fédération bancaire européenne et ses membres
- **clients de la BEI et du FEI (10)**

13. Le mois de mai 2020 a été la principale date limite pour l'évaluation. Toutefois, dans la mesure du possible, les chiffres ont été mis à jour afin d'inclure les opérations approuvées jusqu'à la fin de l'année 2020.

14. Cette enquête a été envoyée à l'ensemble des intermédiaires relevant du volet Infrastructures et innovation et aux intermédiaires des opérations de crédit relevant du volet PME concernés par la période de référence de la présente évaluation (de 2018 à mi-2020). N.B. : cette enquête n'a pas été envoyée aux intermédiaires des opérations d'apport de fonds propres relevant du volet PME afin d'éviter tout chevauchement avec d'autres enquêtes similaires.

15. Cette enquête a été envoyée à l'ensemble des promoteurs de projets concernés par la période de référence de la présente évaluation (de 2018 à mi-2020).

4. CONTEXTE

4.1 UN MANDAT ÉVOLUTIF

Au lendemain de la crise économique et financière mondiale de 2007-2008, l'Union européenne a accusé de faibles niveaux d'investissement. Des efforts collectifs et coordonnés au niveau européen étaient nécessaires pour inverser cette tendance à la baisse et mettre l'Europe sur la voie de la reprise économique. En 2014, la Commission européenne a lancé le Plan d'investissement pour l'Europe, ou plan Juncker, en lui assignant trois objectifs : lever les obstacles à l'investissement, apporter de la visibilité et une assistance technique aux projets d'investissement et utiliser plus intelligemment les ressources financières.

Le plan reposait sur trois piliers :

1. le FEIS, un mécanisme de garantie destiné au Groupe BEI, afin de renforcer sa capacité de prise de risque et de contribuer au financement d'opérations qui remédient aux défaillances du marché et à des situations d'investissement non optimales, et qui, ce faisant, mobilisent des investissements privés pour des projets pertinents ;
2. la plateforme de conseil et le portail européen de projets d'investissement, qui, ensemble, aident à la mise en œuvre de projets d'investissement en apportant une assistance technique et en donnant une plus grande visibilité aux possibilités d'investissement ;
3. l'élimination des obstacles réglementaires à l'investissement au niveau national et au niveau de l'UE afin d'améliorer l'environnement des entreprises.

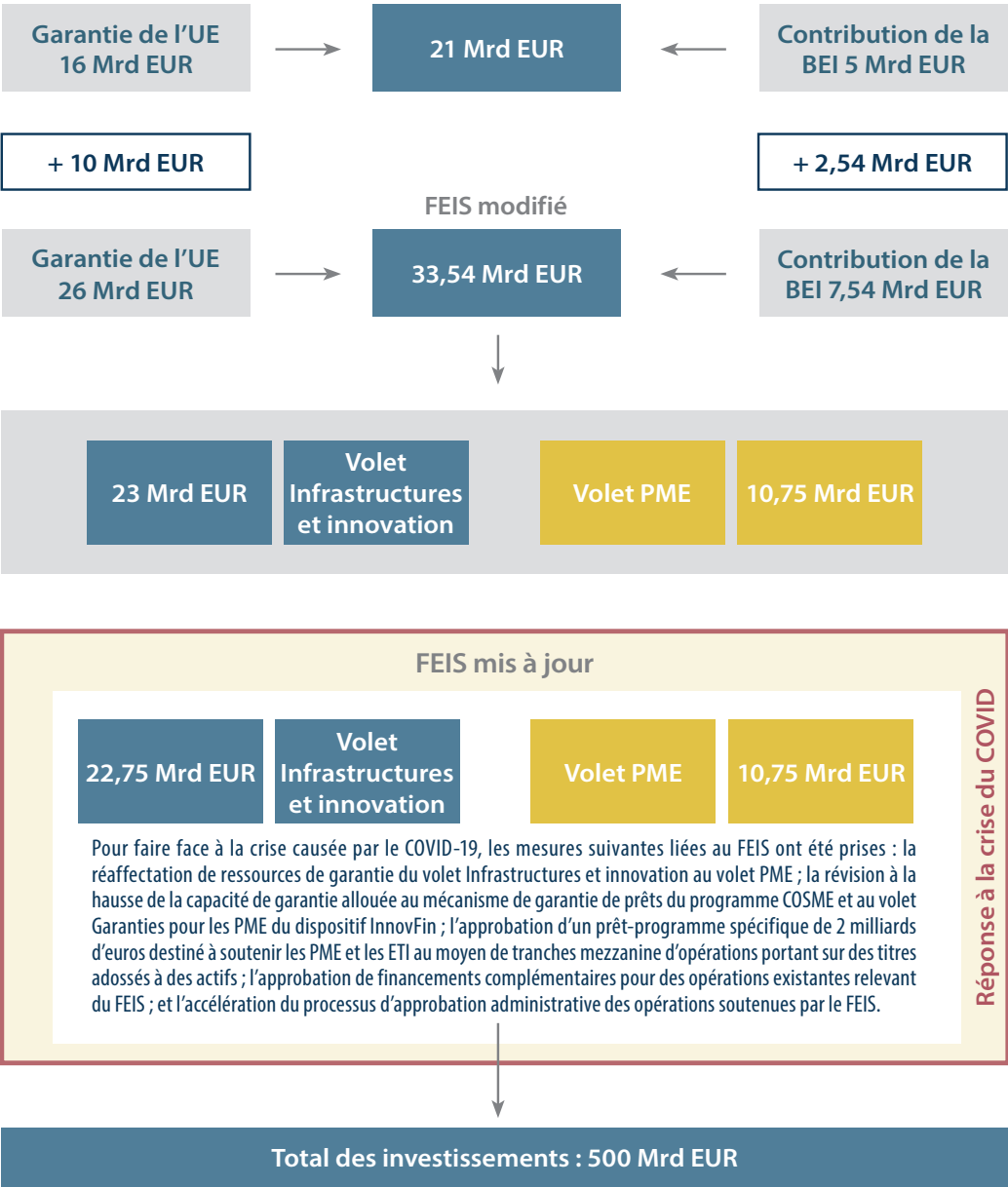
Les objectifs du FEIS étaient de soutenir les investissements dans les infrastructures et l'innovation (dans le cadre du volet Infrastructures et innovation, mis en œuvre par la BEI) et d'améliorer l'accès au financement pour les PME et les petites ETI (au moyen des deux volets, mais principalement du volet PME, mis en œuvre par le FEI). Le FEIS a été mis en œuvre par la BEI et le FEI entre 2015 et 2020.

En décembre 2017, le règlement FEIS a été modifié afin de porter la garantie de l'UE de 16 milliards d'euros à 26 milliards d'euros, d'augmenter la contribution du Groupe BEI de 5 milliards d'euros à 7,54 milliards d'euros et de relever l'objectif d'investissement de 315 milliards d'euros à 500 milliards d'euros, chiffre à atteindre au plus tard le 31 décembre 2020 sur la base des approbations et le 31 décembre 2022 sur la base des signatures. À cette occasion, un certain nombre d'améliorations techniques ont également été apportées : la suppression du lien automatique entre les activités spéciales (les opérations présentant un niveau de risque plus élevé que celui généralement admis par la BEI) et l'additionnalité ; l'introduction d'un objectif (non contraignant) de 40 % de composantes de projets contribuant à l'action pour le climat dans les opérations du portefeuille du FEIS relevant du volet Infrastructures et innovation (hors opérations en faveur des PME et des petites ETI) ; la volonté qu'un accent accru soit mis sur la coopération avec les BINPE, notamment au moyen de la mise en place de plateformes d'investissement, et sur le soutien au financement de projets de petite envergure ; et le renforcement de la transparence.

Pour l'essentiel, le FEIS est né d'un accord conclu entre la Commission européenne et la BEI, en vertu duquel les pertes subies par la BEI résultant d'opérations incluses dans le portefeuille du FEIS sont garanties à concurrence d'un montant total de 33,54 milliards d'euros au maximum, dont 26 milliards d'euros fournis par la Commission européenne et 7,54 milliards d'euros issus des ressources propres de la BEI.

Grâce à ce mécanisme de garantie, le résultat escompté était que le comité d'investissement du FEIS approuve la participation du Groupe BEI à des opérations mises en œuvre par des PME, des ETI et d'autres porteurs de projets privés et publics mobilisant un investissement total d'au moins 500 milliards d'euros. Il était prévu que les approbations interviennent sur la période 2015-2020.

FIGURE 1 : LE FEIS EN BREF

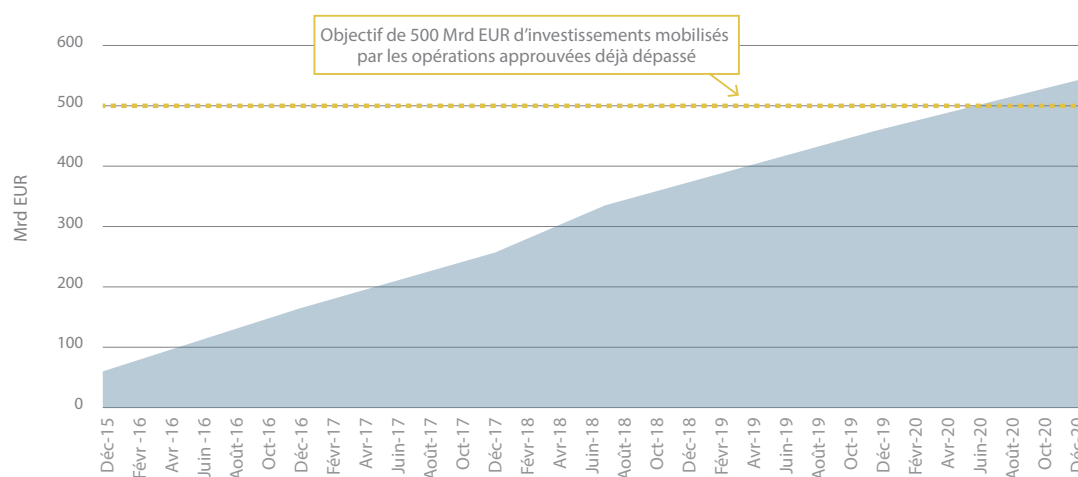


Source : EV.

4.2 LE FEIS A ATTEINT SON OBJECTIF DE MOBILISATION DE 500 MILLIARDS D'EUROS D'INVESTISSEMENTS À FIN 2020

Comme indiqué plus haut, le FEIS a déjà dépassé l'objectif de 500 milliards d'euros d'investissements mobilisés sur la base des opérations approuvées, avant l'échéance du 31 décembre 2020 fixée par le règlement FEIS (figure 2).

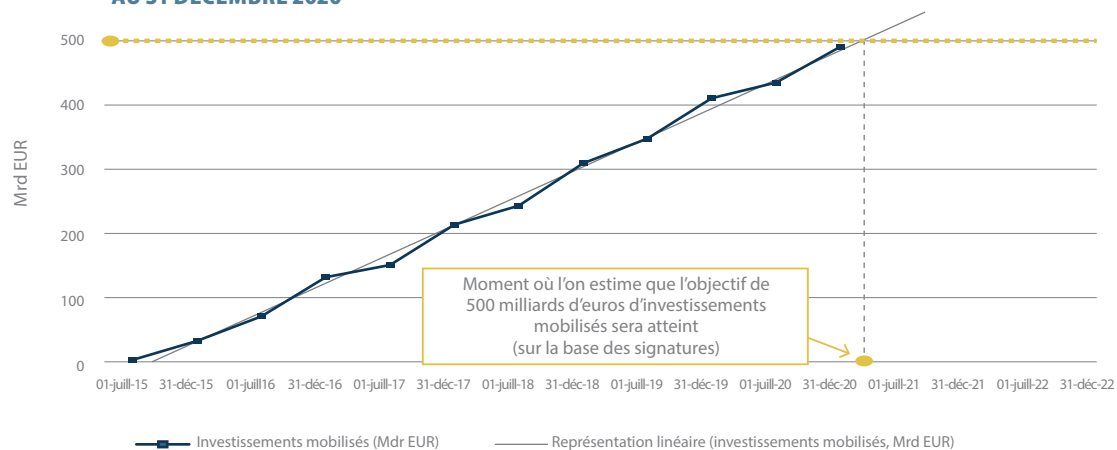
FIGURE 2 : INVESTISSEMENTS MOBILISÉS (SUR LA BASE DES OPÉRATIONS APPROUVÉES) AU TITRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION ET DU VOLET PME, AU COURS DE LA PÉRIODE 2015-2020



Source : rapport opérationnel sur le FEIS du second semestre 2020.

Le FEIS est également sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de 500 milliards d'euros d'investissements mobilisés au titre des opérations signées (figure 3)¹⁶. Au total, les opérations signées au titre du FEIS au 31 décembre 2020 devraient permettre de mobiliser 479,5 milliards d'euros. Selon les estimations d'IG/EV, l'objectif de 500 milliards d'euros d'investissements mobilisés sera atteint en mai 2021 pour les opérations signées, soit bien avant l'échéance fixée au 31 décembre 2022 par le règlement FEIS. Par conséquent, même si la crise du COVID-19 crée une certaine incertitude quant au calendrier et au volume des signatures, on peut raisonnablement supposer que l'objectif relatif aux investissements mobilisés par les opérations signées sera également dépassé dans le délai imparti.

FIGURE 3 : INVESTISSEMENTS MOBILISÉS AU TITRE DU FEIS (SUR LA BASE DES OPÉRATIONS SIGNÉES) AU 31 DÉCEMBRE 2020



Source : rapport opérationnel sur le FEIS du second semestre 2020 et estimations d'EV.

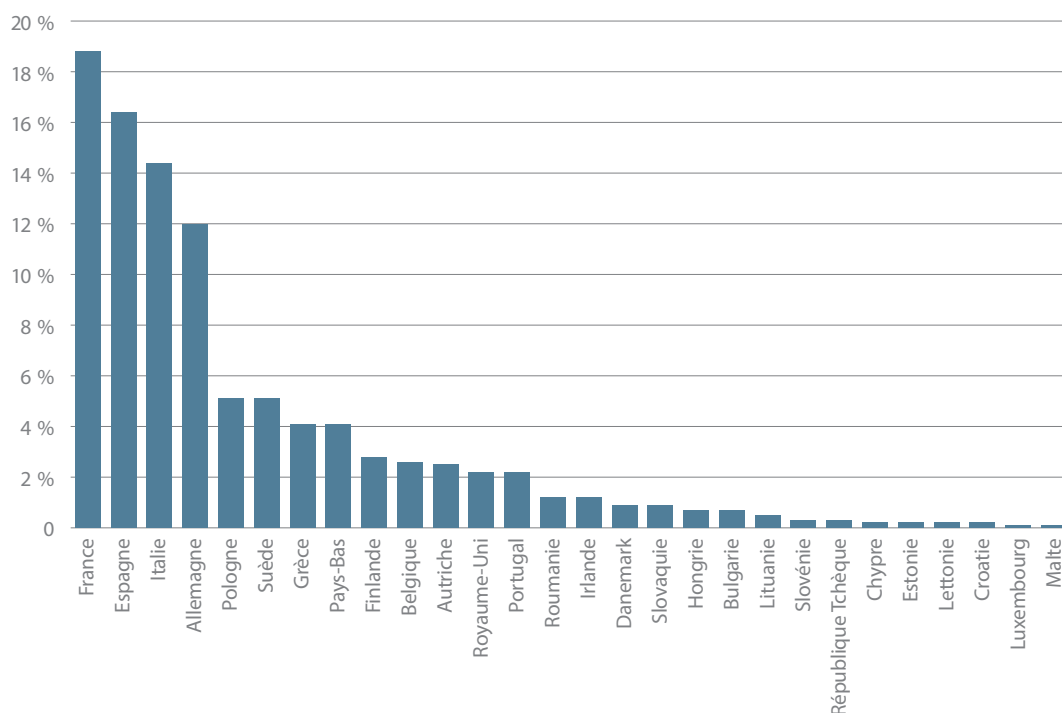
16. Le volume des investissements mobilisés se fonde sur des estimations effectuées au moment de l'approbation. Le volume effectif des investissements mobilisés ne sera connu qu'une fois que chaque projet sous-jacent aura été achevé et déclaré comme tel.

4.3 LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES OPÉRATIONS S'ÉCARTE LÉGÈREMENT DE L'ORIENTATION STRATÉGIQUE DU FEIS

Le règlement FEIS n'énonce aucun objectif géographique ni aucune limite de concentration. Cependant, l'orientation stratégique du FEIS, définie par le comité de pilotage du FEIS, précise que, pour le volet Infrastructures et innovation, « à la fin de la période d'investissement, la part représentée par le volume total d'investissement dans trois des États membres, quels qu'ils soient (mesuré par les montants des prêts ou investissements signés), ne devra pas représenter plus de 45% du montant total du portefeuille du FEIS ». Pour le volet PME, l'orientation stratégique mentionne uniquement que « le FEI s'efforce, pour le volet PME, de couvrir l'ensemble des États membres de l'UE et d'atteindre une diversification géographique satisfaisante parmi eux ».

Au 31 décembre 2020, la part cumulée de la France, de l'Espagne et de l'Italie dans le volume total signé au titre du volet Infrastructures et innovation s'élève à 48,4 %. Si le comité de pilotage du FEIS a rappelé à plusieurs reprises l'importance d'une large répartition géographique des opérations soutenues par le FEIS, il a également reconnu les efforts déployés par le Groupe BEI pour assurer une telle répartition et l'écart (relativement faible) par rapport à l'orientation stratégique, obtenu malgré un environnement opérationnel difficile (Brexit, COVID-19)¹⁷. La figure 4 présente la répartition du volume signé au titre du FEIS (volet Infrastructures et innovation) par État membre¹⁸ à la fin de 2020. Cette répartition continuera à évoluer jusqu'à la fin de 2022, période à laquelle les dernières opérations du FEIS auront été signées.

FIGURE 4 : POURCENTAGE DU VOLUME TOTAL SIGNÉ AU TITRE DU FEIS (VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION) PAR ÉTAT MEMBRE



Source : rapport opérationnel sur le FEIS du second semestre 2020.

17. La répartition reste très similaire si l'on considère à la fois le volet Infrastructures et innovation et le volet PME, et non plus uniquement le volet Infrastructures et innovation.

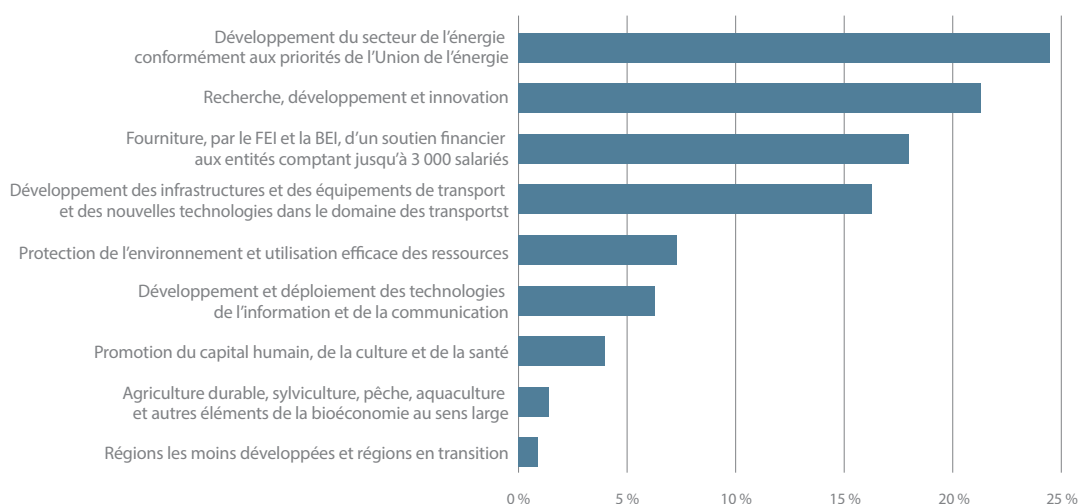
18. Les chiffres ne tiennent pas compte des opérations concernant plusieurs pays et de celles menées en dehors de l'Union européenne.

4.4 LA RÉPARTITION SECTORIELLE DES OPÉRATIONS DU FEIS EST CONFORME À L'ORIENTATION STRATÉGIQUE DU FEIS

Le règlement FEIS ne fixe pas d'objectifs sectoriels. Il impose simplement d'éviter toute concentration sectorielle (annexe II). L'orientation stratégique du FEIS précise qu'au titre du volet Infrastructures et innovation, le volume de signatures au titre de tout « objectif général » défini à l'article 9 du règlement FEIS ne doit pas représenter plus de 30 % du volume total des signatures à la fin de la période d'investissement. Au 31 décembre 2020, le premier secteur selon cette classification représentait moins de 25 % des signatures, ce qui est nettement inférieur à la limite sectorielle.

Sur la base de la classification objective donnée à l'article 9 du règlement FEIS, la figure 5 présente la répartition du volume signé au titre du FEIS (volet Infrastructures et innovation), tandis que la figure 6 donne à voir la répartition des investissements mobilisés par les opérations signées.

FIGURE 5 : RÉPARTITION DU VOLUME SIGNÉ AU TITRE DU FEIS (VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION) PAR OBJECTIF ÉNONCÉ À L'ARTICLE 9 DU RÈGLEMENT FEIS AU 31 DÉCEMBRE 2020



Source : rapport opérationnel sur le FEIS du second semestre 2020.

FIGURE 6 : INVESTISSEMENTS DU FEIS MOBILISÉS PAR LES OPÉRATIONS SIGNÉES AU TITRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION ET DU VOLET PME POUR CHAQUE OBJECTIF DÉFINI AU 31 DÉCEMBRE 2020



Source : rapport opérationnel sur le FEIS du second semestre 2020.

5. PRINCIPALES CONSTATATIONS

Principaux enseignements

- Le FEIS a changé la donne à bien des égards : dans la manière dont il a utilisé des fonds publics ainsi que le savoir-faire et la capacité de prise de risque du Groupe BEI pour mobiliser essentiellement des investissements privés au sein de l'Union européenne ; dans la manière dont il a favorisé les échanges entre le Groupe BEI et les BINPE dans l'Union européenne ; et dans la manière dont il a contribué à intégrer de manière transparente les activités du Groupe BEI dans le contexte politique général. Au fil du temps, le FEIS a acquis l'image, largement acceptée, d'un mécanisme efficace et utile.
- Ses principaux atouts ont été l'additionnalité et la mobilisation de l'investissement privé par effet d'attraction.
- La plupart des parties prenantes estiment que les modifications apportées au FEIS en 2017 ont globalement eu des effets positifs, sans qu'aucun effet négatif ni inconvénient majeurs n'aient été repérés.
- En tant que mandat avec partage des risques, le FEIS a été en mesure de réagir avec souplesse à l'évolution du contexte marqué par la crise ou le choc économique qu'a entraîné la pandémie de COVID-19.

5.1 PERTINENCE

5.1.1 Évolution du contexte macroéconomique entre 2018 et 2020

Contexte

Le FEIS a été lancé en 2015 au lendemain de la crise financière mondiale et de la crise de la dette souveraine, qui avaient été lourdes de conséquences pour la croissance du PIB, l'investissement et l'emploi dans l'Union européenne. Les effets profonds de la crise ont entraîné une lente reprise : l'économie de l'UE a crû de moins de 1 % en 2013, tandis que les investissements ont reculé de 2,4 % en 2012 et de 1,5 % en 2013, ce qui a entraîné de graves conséquences macroéconomiques. Dans le même temps, l'UE-28 a continué à pâtir d'un sous-investissement structurel dans certains secteurs clés.

Le contexte dans lequel le FEIS a été mis en œuvre a évolué au fil du temps. Au cours de la période d'évaluation, l'activité économique s'est considérablement accélérée en 2018 et 2019, mais l'apparition de la pandémie de COVID-19 au début de 2020 a ensuite provoqué une profonde récession.

Enjeu de l'évaluation

Dans ce contexte, l'évaluation examine dans quelle mesure le FEIS est resté une réponse adéquate aux déficits d'investissement dans cette conjoncture économique en rapide évolution. La présente analyse étudie si des déficits d'investissement structurels et cycliques ont persisté dans l'Union européenne au cours de la période considérée et dans quels secteurs, et si des opérations du FEIS ont été mises en œuvre dans ces domaines. L'évaluation examine également dans quelle mesure le FEIS s'est montré réactif face aux défis économiques posés par la crise du COVID-19.

Principales constatations sur la pertinence du FEIS

1. Le FEIS a contribué à réduire les déficits d'investissement cycliques au niveau de l'UE-28 au cours de la période 2018-2020, en particulier pendant la crise du coronavirus.
2. À l'aune de leur PIB, les États membres présentant les déficits d'investissement cycliques les plus importants ont généralement reçu davantage de financements du FEIS.
3. Le FEIS a également joué un rôle dans le comblement des déficits d'investissement structurels.
4. S'agissant d'un mandat avec partage des risques, le FEIS a conservé toute sa pertinence dans le contexte de la crise liée au COVID-19, lorsque l'aversion au risque s'est accrue et que la pénurie de crédit s'est aggravée.
5. La pertinence du FEIS a encore été renforcée dans le contexte du COVID-19 grâce à l'accélération de la mise en œuvre des opérations et à la réaffectation de ressources en vue de soutenir les PME et les ETI.

5.1.2 Le FEIS a contribué à réduire le déficit d'investissement cyclique au niveau de l'UE-28 au cours de la période 2018-2020, en particulier pendant la crise du COVID-19



Le déficit d'investissement cyclique au niveau de l'UE a persisté jusqu'en 2018, mais a disparu avant 2019. Le déficit d'investissement cyclique est défini comme l'écart par rapport à la valeur de référence historique du ratio entre la formation brute de capital fixe (FBCF) et le PIB dans l'Union européenne. Comme le montre la figure 7, cet écart s'est progressivement réduit au niveau de l'UE au cours de la période 2015-2018 avant de disparaître avant 2019¹⁹.

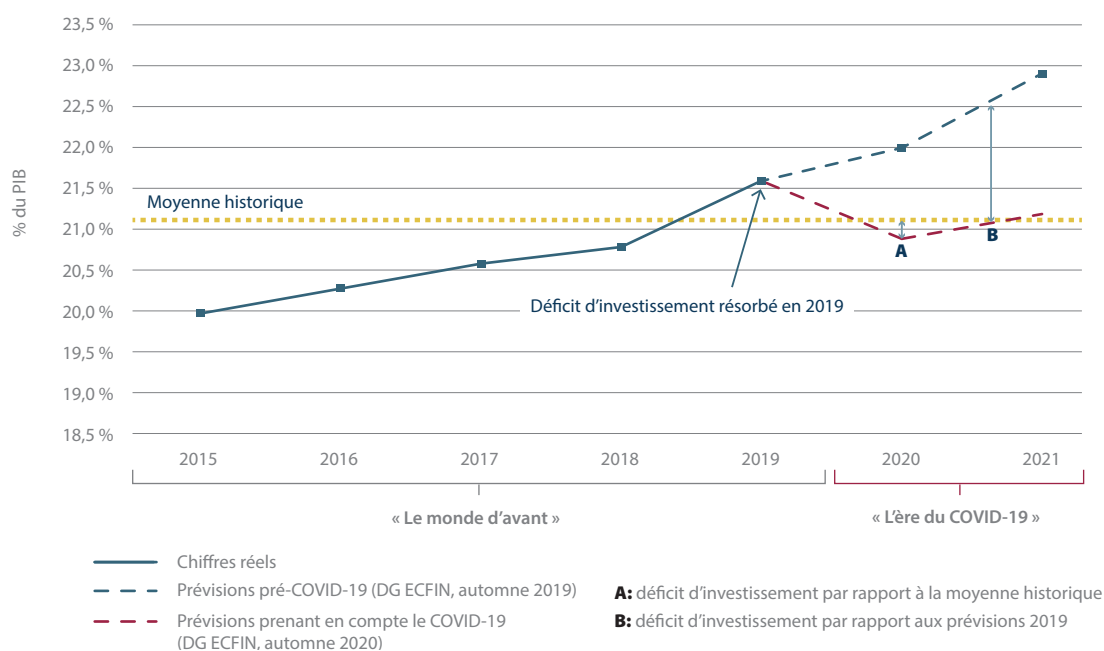
Toutefois, le déficit d'investissement cyclique a réapparu au niveau de l'UE et au niveau de certains États membres en 2020. La crise du COVID-19 a entraîné une chute brutale du PIB et des investissements en 2020, l'investissement global ayant davantage reculé que le PIB (se référer au tableau 1). Il en a résulté une baisse du ratio FBCF/PIB, comme le montre la ligne en pointillés rouge dans la figure 7. Compte tenu de la persistance des incertitudes qui entourent la pandémie, le déficit d'investissement lié à la crise est susceptible de perdurer en 2021, voire au-delà. Cet état de fait renforce le rôle du portefeuille du FEIS – puisque les décaissements se poursuivront bien après 2021 – dans le soutien à l'investissement global et dans la réduction de ce déficit dans l'ensemble de l'Union européenne.

TABLEAU 1 : ÉVOLUTION DU PIB ET DE L'INVESTISSEMENT DANS L'UE : NIVEAUX RÉELS ET PROJÉTÉS

	2018	2019	2020 ^p	2021 ^p
PIB (variation en % par rapport à l'année précédente)	+2,1 %	+1,5 %	-7,4 %	+4,1 %
Investissement total (variation en % par rapport à l'année précédente)	+3,5 %	+5,7 %	-10,3 %	+5,6 %

Source : DG ECFIN ; « p » signifie « projection ».

FIGURE 7 : FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DANS L'UE-28 EN % DU PIB DE L'UE-28, 2015-2021



Source : Eurostat, DG ECFIN.

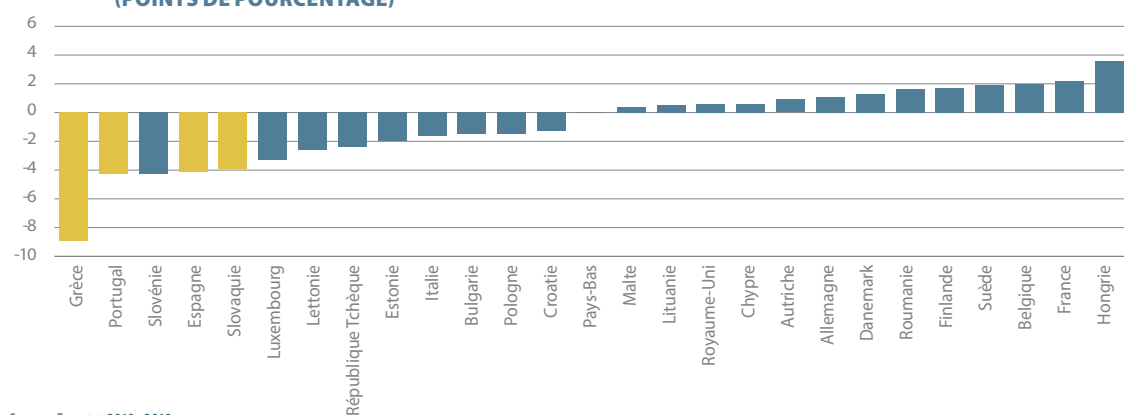
19. Comme valeur de référence historique, l'évaluation s'est fondée sur le ratio FBCF/PIB moyen à long terme au cours de la période 1995-2005. Il convient de noter que cette conclusion vaut encore si l'on base le calcul de la valeur de référence sur des années plus récentes (moyenne 1999-2005 ou moyenne (1999-2005, 2014-2016)).

5.1.3 À l'aune de leur PIB, les États membres présentant les déficits d'investissement cycliques les plus importants ont généralement reçu davantage de financements du FEIS



D'importants déficits d'investissement cycliques ont persisté dans plusieurs États membres de l'UE tout au long de la période 2018-2019. Comme indiqué dans la figure 8, cela vaut pour près de la moitié des États membres, dont le ratio FBCF/PIB était inférieur à la valeur de référence historique en 2019²⁰. Pour ces États membres, le FEIS a soutenu la reprise globale de l'investissement, même en 2019, lorsque le déficit d'investissement cyclique moyen au niveau de l'UE-28 avait disparu.

FIGURE 8 : ÉCART DU RATIO INVESTISSEMENT/PIB PAR RAPPORT À SON NIVEAU HISTORIQUE (POINTS DE POURCENTAGE)

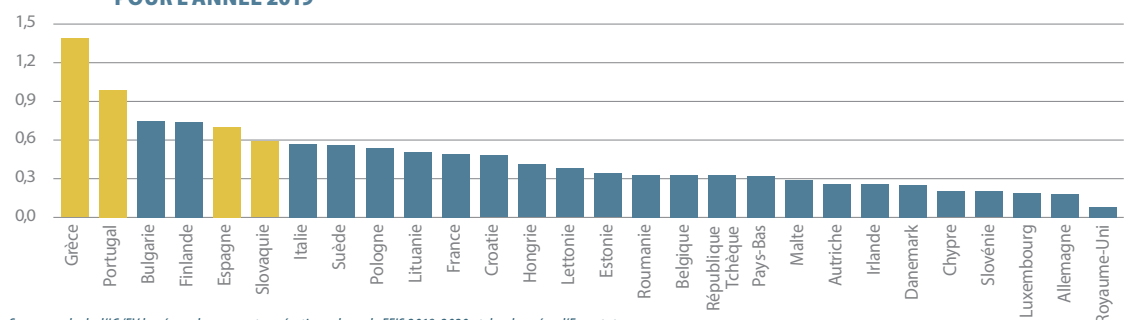


Source : Eurostat 2018–2019.



Plusieurs des États membres présentant les déficits d'investissement cycliques les plus marqués ont bénéficié d'un volume de financement du FEIS plus important par rapport à leur PIB national²¹. Comme indiqué dans la figure 9, c'est particulièrement vrai pour la Grèce, le Portugal, l'Espagne et la Slovaquie. Malgré certaines exceptions (comme la Finlande et la Suède), cela montre que le FEIS a généralement bien répondu aux besoins des économies des États membres nécessitant le plus d'investissements. Cela est d'autant plus remarquable que le FEIS n'avait pas d'objectif par pays (hormis la limite de concentration géographique susmentionnée fixée par le comité de pilotage du FEIS dans l'orientation stratégique du FEIS et calculée en montants nominaux, et non par rapport au PIB).

FIGURE 9 : VOLUME DES OPÉRATIONS SIGNÉES AU TITRE DU FEIS À FIN 2019 EN POURCENTAGE DU PIB NATIONAL POUR L'ANNÉE 2019



Source : calculs d'IG/EV basés sur les rapports opérationnels sur le FEIS 2018-2020 et des données d'Eurostat.

Les barres jaunes montrent que la Grèce, le Portugal, l'Espagne et la Slovaquie (pays affichant les besoins de relance les plus aigus) ont également reçu parmi les plus importants volumes d'opérations du FEIS par rapport à leur PIB.

20. La valeur de référence historique renvoie au ratio FBCF/PIB sur les périodes 1999-2005, 2014-2016.

21. La conclusion selon laquelle les pays présentant d'importants déficits d'investissement ont bien été épaulés demeure valable même lorsque l'on utilise d'autres mesures de la valeur de référence historique. Il convient de noter que cette conclusion est fondée sur l'observation des cinq à six États membres en tête du classement au regard de l'ampleur du déficit d'investissement cyclique et du volume des opérations signées au titre du FEIS en pourcentage du PIB national. Les données relatives au PIB pour l'année 2020 n'étaient pas disponibles au moment où l'élaboration du présent rapport a été achevée.

5.1.4 Le FEIS a également joué un rôle important dans le comblement des déficits d'investissement structurels



D'importants déficits d'investissement structurels persistaient dans l'UE-28 dans les secteurs que le FEIS a été conçu pour cibler, et ce même avant la crise du COVID-19.

Ces déficits correspondent à un sous-investissement systématique dans certains secteurs clés par rapport à des objectifs stratégiques spécifiques de l'UE (par exemple, réduction des émissions de CO₂ de 40 % d'ici à 2025) ou vis-à-vis de grands concurrents internationaux (comme les États-Unis, le Japon et le Canada). Ils résultent de défaillances du marché. Ils existent indépendamment du cycle, même si le déficit global d'investissement est susceptible d'aggraver le sous-investissement dans certains secteurs stratégiques. Le tableau 2 donne un aperçu de ces déficits, qui nécessitent des investissements à long terme. Les chiffres présentés fournissent un ordre de grandeur plutôt que des estimations précises.



Si l'on considère les investissements mobilisés par les opérations signées au titre du FEIS, ce sont les secteurs de la recherche-développement et de l'innovation (RDI), des PME et ETI et de l'énergie qui ont reçu le plus grand soutien du FEIS au regard des montants nominaux.

Tous ces secteurs présentent des déficits d'investissement structurels considérables, en particulier la RDI et l'énergie (se reporter au tableau 2). En outre, dans le contexte d'une aversion accrue au risque sur fond de crise du COVID-19, le caractère intrinsèquement plus risqué des investissements dans la RDI est de nature à entraîner une aggravation du déficit d'investissement dans ce secteur. Du fait d'une aversion accrue au risque et d'un durcissement des critères d'octroi de crédits, le déficit d'investissement des PME et ETI pourrait également continuer à se creuser.

TABLEAU 2 : DÉFICITS D'INVESTISSEMENT SECTORIELS DANS L'UE-28

Objectifs généraux du FEIS	Déficit d'investissement annuel estimé à l'échelle de l'UE (Mrd EUR)
Recherche, développement et innovation	145
Promotion du capital humain, de la culture et de la santé	60
Développement des infrastructures et des équipements de transport et des nouvelles technologies dans le domaine des transports	155
Développement du secteur de l'énergie conformément aux priorités de l'Union de l'énergie	120
Développement et déploiement des technologies de l'information et de la communication	160
Protection de l'environnement et utilisation efficace des ressources	90
Fourniture, par le FEI et la BEI, d'un soutien financier aux entités comptant jusqu'à 3 000 salariés	40
Régions les moins développées et régions en transition	S.O.
Agriculture durable, sylviculture, pêche, aquaculture et autres éléments de la bioéconomie au sens large	S.O.

Source : Eurostat ; BEI, *Restoring EU competitiveness, 2016* ; rapport de la BEI sur l'investissement, 2018.

5.1.5 S'agissant d'un mandat avec partage des risques, le FEIS a conservé toute sa pertinence dans le contexte de la crise liée au COVID-19, lorsque l'aversion au risque s'est accrue et que la pénurie de crédit s'est aggravée



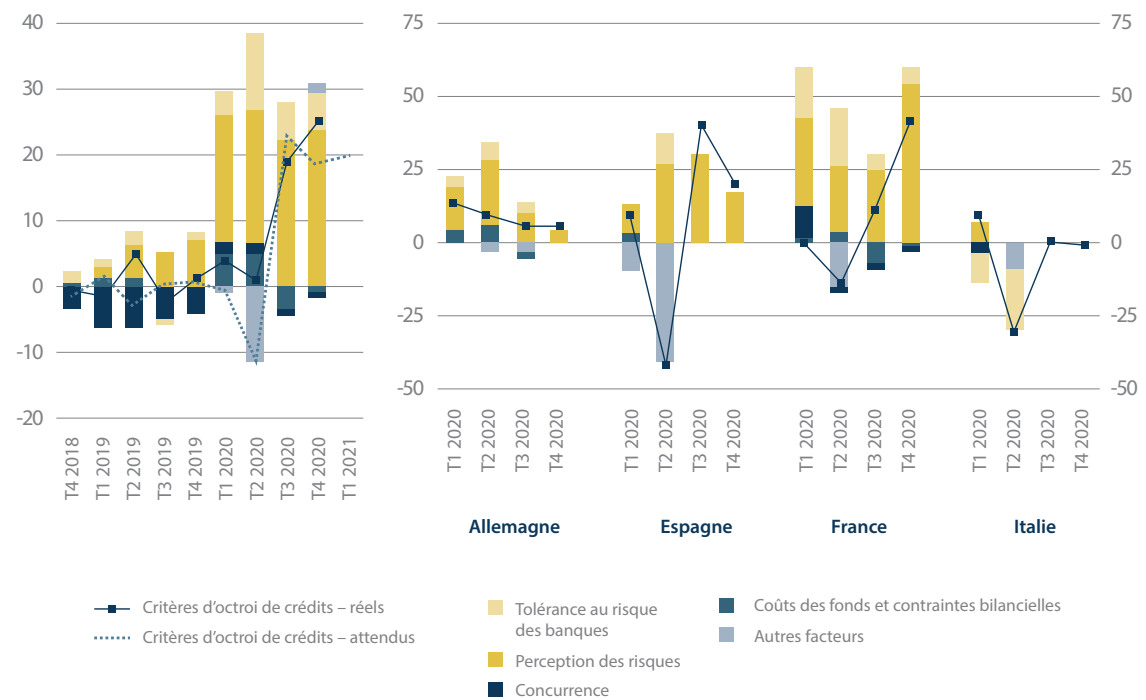
La crise du COVID-19 a entraîné un durcissement des critères d'octroi de crédits aux entreprises - lignes directrices internes des banques ou critères d'approbation des prêts - selon l'enquête de la BCE sur la distribution du crédit bancaire de janvier 2021. Le pourcentage net des banques déclarant un durcissement des critères d'octroi de prêts aux entreprises a enregistré une augmentation régulière tout au long de 2020. En outre, les banques s'attendent à ce que les critères d'octroi de crédits se durcissent encore au premier trimestre de 2021.

L'enquête de la BCE sur la distribution du crédit bancaire attribue ce **durcissement, en particulier, à la perception accrue du risque de crédit par les banques** (barres jaune foncé dans la figure 10) **suscitée par la détérioration des perspectives économiques et au renforcement de l'aversion au risque** (une plus faible tolérance au risque est indiquée par des barres jaune clair dans la figure 10) dans un contexte d'incertitude économique générale.

La plupart des banques font état d'une baisse de la demande de financements pour des investissements fixes depuis le premier trimestre de 2020 par rapport aux périodes précédentes, tandis que la demande de crédits pour les stocks et les fonds de roulement a continué d'augmenter au cours de la même période. **Globalement, la demande de crédits a légèrement diminué aux troisième et quatrième trimestres de 2020.**

Dans ce contexte, **le FEIS joue un rôle anticyclique spécifique en luttant contre l'aversion accrue au risque des banques**, et des investisseurs privés en général, grâce aux possibilités de partage des risques qu'il propose.

FIGURE 10 : ÉVOLUTION DES CRITÈRES D'OCTROI DE PRÊTS OU DE LIGNES DE CRÉDIT AUX ENTREPRISES ET FACTEURS QUI Y CONTRIBUENT



Source : Enquête de la BCE sur la distribution du crédit bancaire, 1er trimestre 2021.

Comment lire ces graphiques : la figure 10 indique le pourcentage net de banques déclarant un durcissement des critères d'octroi de crédits et les facteurs qui y ont contribué. Lorsqu'elle se situe au-dessus de zéro, la ligne « Critères d'octroi de crédits » indique que le pourcentage des banques qui ont durci leurs critères d'octroi de crédits est supérieur au pourcentage de celles qui les ont assouplis, les deux pourcentages étant en relation avec le trimestre précédent.

De même, lorsqu'elle se situe au-dessus de zéro, la barre jaune se rapportant à la perception des risques indique que le pourcentage net des banques estimant que le risque de crédit a augmenté est positif (c'est-à-dire qu'il y a plus de banques qui estiment que ce risque augmente que de banques estimant qu'il a diminué).

5.1.6 La pertinence du FEIS a encore été renforcée dans le contexte du COVID- 19 grâce à l'accélération de la mise en œuvre des opérations et à la réaffectation de ressources en vue de soutenir les PME et les ETI

L'enquête SAFE de la BCE du mois d'octobre 2020²² montre une nette détérioration de l'accès des PME au financement due à la crise du COVID-19.



En 2019, les résultats de l'enquête SAFE avaient révélé que l'accès au financement était « considéré comme l'obstacle le moins important pour les PME de la zone euro », sauf dans quelques États membres (par exemple l'Italie et la Grèce). En outre, l'accès des PME au financement connaissait une amélioration, l'écart entre l'évolution de la demande de financements externes et l'évolution de leur disponibilité s'étant réduit tout au long de 2019.

Toutefois, l'écart entre les financements requis et disponibles pour les PME de la zone euro s'est creusé en 2020, et les PME s'attendent à ce que cette tendance se poursuive. Bien que la disponibilité des financements externes se soit améliorée, elle a moins augmenté que les besoins de financement des PME, alourdissant ainsi le déficit d'accès au financement pour les PME, en particulier en Grèce, au Portugal et en Espagne.

La situation financière des PME s'est également détériorée en 2020, augmentation des charges d'intérêts, hausse des ratios dette/actifs et croissance de la demande de prêts bancaires afin de combler les déficits de trésorerie. Les financements ont été principalement utilisés pour les stocks et les fonds de roulement, et moins pour les investissements fixes.

Le FEIS a répondu à cette situation notamment :



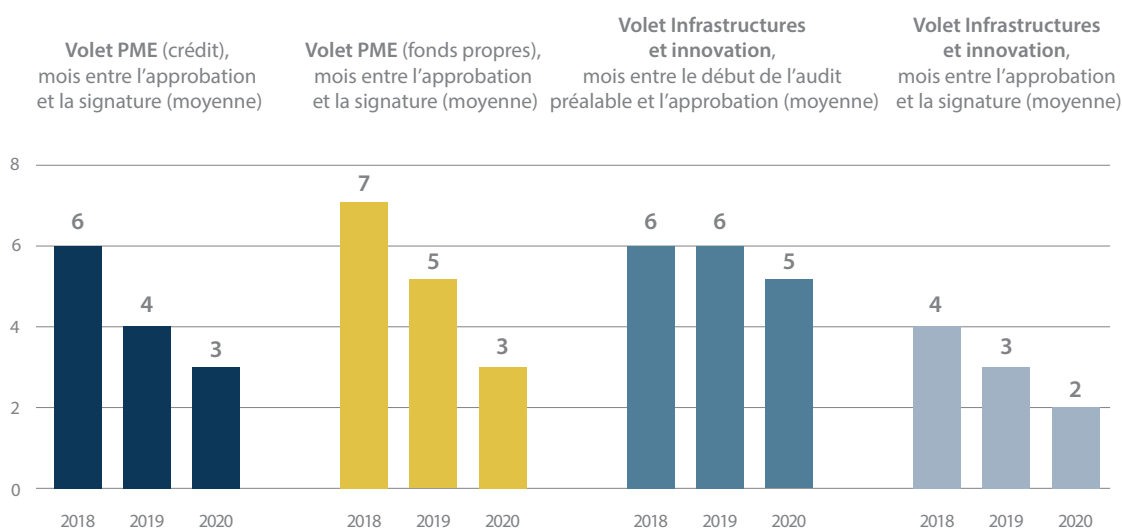
- **en transférant rapidement des ressources de garantie** la modification de l'accord sur le FEIS du 27 avril 2020 a permis de réaffecter des ressources de garantie, notamment en transférant 250 millions d'euros du volet Infrastructures et innovation au volet PME. Ce transfert a permis d'augmenter la capacité de garantie allouée au mécanisme de garantie de prêts du programme COSME²³ de 500 millions d'euros à 714 millions d'euros et d'augmenter la capacité de garantie allouée au volet Garanties pour les PME du dispositif InnovFin (financement européen de l'innovation) de 100 millions d'euros à 300 millions d'euros. Cela a permis d'acheminer rapidement des financements vers les PME ;
- **en approuvant un prêt-programme spécifique de 2 milliards d'euros destiné à soutenir les PME et les ETI** au moyen de tranches mezzanine d'opérations portant sur des titres adossés à des actifs. Le comité d'investissement du FEIS a approuvé cette proposition en avril 2020. Le comité de pilotage du FEIS a également décidé que les opérations secondaires du prêt-programme, même celles supérieures à 50 millions d'euros, ne devraient pas être présentées à nouveau au comité d'investissement du FEIS pour approbation. Ces deux décisions ont permis de répondre rapidement à la demande croissante des banques en matière d'atténuation des risques liés à leur activité de prêt aux PME ainsi qu'aux besoins de liquidités des PME et ETI (ajout des besoins en fonds de roulement à court terme dans les critères d'admissibilité) ;
- **en accélérant l'approbation et la signature des opérations** : la mise en œuvre du FEIS a été adaptée en raccourcissant sensiblement le délai entre la sélection et la signature des nouvelles opérations relevant du volet Infrastructures et innovation et du volet PME, comme indiqué dans la figure 11. Cette accélération s'applique non seulement au FEIS, mais aussi aux opérations financées par le Groupe BEI de manière plus générale ;

22. Utilisé comme indicateur pour l'UE-27.

23. COSME : programme pour la compétitivité des entreprises et pour les PME – un programme de garantie géré par le FEI.

- **en augmentant le montant de certains financements de la BEI au moyen de financements complémentaires pour des opérations existantes** : le FEIS a également eu recours à des financements complémentaires pour 13 opérations et à des opérations réitérées avec des clients existants afin d'accroître son soutien à l'investissement en faveur de l'économie et de s'adapter à la complexification de la recherche de nouveaux clients. Au total, entre le début de la crise sanitaire et octobre 2020, 13 opérations du FEIS utilisant les mesures de flexibilité liées au COVID-19 ont été approuvées pour un montant cumulé de 2,8 milliards d'euros. Ces financements complémentaires et opérations réitérées ont permis de compenser partiellement la baisse du nombre de projets approuvés et de maintenir le volume d'investissements mobilisés au titre du FEIS.

FIGURE 11 : DURÉE DES PROCÉDURES D'APPROBATION ET DE SIGNATURE POUR LES PRODUITS DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION ET DU VOLET PME (EN MOIS)



Source : données de suivi du FEIS, situation au mois de décembre 2020.

5.2 ADDITIONNALITÉ

5.2.1 Le FEIS a été mis en place pour financer des opérations dont le caractère additionnel est établi

Contexte

Au lendemain de la crise économique et financière mondiale, le FEIS a été créé pour stimuler l'investissement dans l'UE-28 en augmentant la capacité de prise de risque du Groupe BEI, ce qui lui a permis de prendre davantage de risques et de mobiliser des investissements privés, stimuler la croissance du PIB et réduire les déficits d'investissement. L'article 6 du règlement FEIS fixe les critères que les projets doivent remplir pour pouvoir bénéficier de la garantie de l'Union. Ils doivent notamment être viables sur les plans économique et technique, compatibles avec les politiques de l'Union, maximiser la mobilisation de capitaux du secteur privé et apporter une additionnalité

En vertu du règlement FEIS, les opérations apportent une additionnalité si :

- elles remédient aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement non optimales ;
- 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, par la BEI, le FEI ou dans le cadre d'instruments financiers existants de l'Union sans le soutien du FEIS.

Pour le volet Infrastructures et innovation, l'additionnalité a été évaluée par le comité d'investissement du FEIS au niveau des différentes opérations. En vertu de l'article 17, paragraphe 2, de l'accord sur le FEIS, les opérations garanties par le FEIS offrant des produits relevant du volet PME, approuvées par le comité de pilotage et le directeur général du FEIS (après consultation du comité d'investissement du FEIS), étaient réputées satisfaire aux critères d'additionnalité puisqu'elles fournissaient des volumes de financement supplémentaires dans des secteurs perçus comme souffrant de défaillances du marché. Aucune autre évaluation de l'additionnalité au niveau de chacune des opérations du volet PME n'a été effectuée par le comité d'investissement du FEIS.

En vertu du règlement FEIS dans sa version initiale, les opérations du volet Infrastructures et innovation étaient considérées comme apportant automatiquement une additionnalité si leur niveau de risque satisfaisait aux critères des activités spéciales²⁴. Toutefois, le règlement FEIS dans sa version modifiée a changé cette approche en précisant que le fait de correspondre aux critères des activités spéciales ne fournit qu'« un indice fort de l'additionnalité ». Le règlement FEIS modifié a également élargi, entre autres, l'admissibilité sectorielle des opérations dans les régions les moins développées et les régions en transition. Les opérations relevant de la catégorie des activités spéciales présentant des risques inhérents à un pays, à un secteur ou à une région et situées dans ces régions seraient désormais également présumées fournir « un indice fort de l'additionnalité ».

Enjeu de l'évaluation

L'évaluation analyse dans quelle mesure le caractère additionnel des opérations financées par le FEIS entre 2018 et 2020 est établi en recueillant des éléments probants à partir de l'enquête menée auprès des promoteurs et des intermédiaires financiers et en analysant la différence entre le taux de rendement économique (TRE) et le taux de rentabilité financière interne (TRFI) des projets relevant du volet Infrastructures et innovation (telle que calculée par la Banque). L'évaluation examine également si le Groupe BEI aurait pu effectuer le même volume d'opérations relevant des activités spéciales au cours de la même période sans la garantie de l'UE et analyse si les modifications introduites par le règlement FEIS modifié ont changé la donne sur le plan de la justification de l'additionnalité.

Principales constatations concernant l'additionnalité

- 1.** Toutes les opérations relevant du volet Infrastructures et innovation qui ont été examinées apportent des avantages sociaux qui ne sont pas pris en compte par le marché.
- 2.** Les clients interrogés dans le cadre de l'évaluation estiment que le soutien de la BEI et du FEI apporte une additionnalité.
- 3.** Si les clients jugent que les aspects financiers sont les plus importants, les gains en matière de réputation, l'effet de signal et les conseils sont perçus comme des éléments appréciables de l'additionnalité non financière apportée par le FEIS.
- 4.** Le Groupe BEI n'aurait pas pu financer le même portefeuille d'opérations soutenues par le FEIS (du moins pas au cours de la même période) sans la garantie de l'UE.
- 5.** Les modifications relatives à l'additionnalité n'ont pas eu d'incidence sur la répartition des opérations entre l'UE-15 et l'UE-13, ni sur la qualité des justifications de l'additionnalité. De tels changements étaient déjà en cours, dans le cadre d'un processus d'apprentissage progressif entre la Banque et les organes décisionnels du FEIS.

24. « Activités spéciales » est l'expression utilisée pour dénommer collectivement les activités dont le profil de risque est supérieur à celui généralement admis par la Banque et définies comme : des opérations de prêt ou de garantie dont les pertes attendues sur la durée de vie sont égales ou supérieures à 2 % ; des participations dans des fonds d'infrastructures et d'autres fonds, des activités de capital-risque, des opérations d'apport de fonds propres et d'autres opérations dont le profil de risque est équivalent. Les statuts de la BEI (article 16) imposent à la Banque d'avoir une dotation spécifique en réserves (« réserve pour les activités spéciales ») afin de se protéger contre des pertes inattendues découlant des activités spéciales.

5.2.2 Toutes les opérations relevant du volet Infrastructures et innovation qui ont été examinées apportent des avantages sociaux qui ne sont pas pris en compte par le marché



Comme le montrent les sections 5.2.1 à 5.2.4, globalement, le FEIS a contribué à combler les déficits d'investissement tant cycliques que structurels, remédiant ainsi implicitement à des situations d'investissement non optimales au niveau du marché.

Au niveau des opérations, les projets relevant du FEIS produisent des avantages qui ne sont pas pris en compte par le marché. Pour toutes les opérations du FEIS au titre du volet Infrastructures et innovation pour lesquelles des estimations chiffrées du TRE et du TRFI sont disponibles, le TRE est supérieur au TRFI (sur la base de valeurs calculées par la Banque), ce qui indique que ces projets génèrent des avantages sociaux qui ne sont pas pris en compte par le marché²⁵.

Pour les opérations du volet Infrastructures et innovation approuvées au cours de la période 2018-2020, des valeurs numériques à la fois pour le TRE et le TRFI étaient disponibles pour 77 projets. Le TRE dépassait le TRFI pour la totalité des 77 projets²⁶, ce qui signale explicitement que des avantages sociaux n'étant pas intégrés par le marché sont fournis et constitue un indice de l'additionnalité. Pour les autres projets du volet Infrastructures et innovation, la base de données interne de la BEI ne contient qu'une évaluation qualitative du TRE et du TRFI, étant donné que leurs avantages sociaux n'ont pas pu être monétisés.

Les opérations du volet PME sont mises en œuvre selon une structure intermédiaire. Le TRE et le TRFI n'ont pas été calculés pour ces opérations étant donné que le FEI a utilisé des produits qui étaient réputés satisfaire aux critères d'additionnalité (conformément à l'article 17, paragraphe 2, de l'accord sur le FEIS). En outre, comme indiqué à la section 5.2.3, selon la grande majorité des intermédiaires, les garanties émises dans le cadre du volet PME ont apporté une additionnalité.

5.2.3 Les clients interrogés dans le cadre de l'évaluation estiment que le soutien de la BEI et du FEI apporte une additionnalité



L'enquête menée auprès des promoteurs de projets concernés par le volet Infrastructures et innovation a montré que l'écrasante majorité considère que les opérations de la BEI relevant du FEIS fournissent une additionnalité élevée. Globalement, 89 % des promoteurs de projets relevant du volet Infrastructures et innovation interrogés ont indiqué que les financements apportés grâce au FEIS n'auraient pas pu être fournis par le marché, ou du moins pas selon la même ampleur, dans les mêmes délais ni dans les mêmes conditions. Dans l'enquête menée auprès des intermédiaires financiers couvrant à la fois le volet Infrastructures et innovation et le volet PME, 90 % des personnes interrogées ont estimé que les opérations de la BEI au titre du FEIS apportaient une additionnalité.

25. Afin de fournir des orientations aux organes de décision de la Banque sur la justification de la participation de la BEI à un projet, les avantages financiers et sociaux de l'investissement en question sont analysés pour chaque proposition. Dans ce contexte, les services de la Banque calculent le TRE, qui tient compte de tous les avantages et coûts de l'investissement concerné pour la société, indépendamment de leur nature et du fait qu'ils soient exprimés ou non en termes monétaires. À titre d'exemple, on peut citer la réduction des émissions de CO₂ et les externalités financières positives de la recherche fondamentale. Le TRE est comparé au TRFI, qui mesure la valeur du projet en se concentrant exclusivement sur les avantages et les coûts financiers. Dès lors que le TRE est supérieur au TRFI, c'est que le marché n'intègre pas certains avantages sociaux. Lorsque les prix ne sont pas disponibles, les avantages sociaux ne peuvent pas être quantifiés en termes monétaires et, par conséquent, l'analyse économique ne peut fournir une estimation quantitative du TRE. Dans de tels cas (par exemple, en présence d'externalités de connaissance), l'analyse en question fournit des raisons qualitatives expliquant pourquoi on peut s'attendre à ce que le TRE dépasse le TRFI. Il convient de noter que la Banque ne calcule pas le ratio TRE/TRFI pour les opérations intermédiaires destinées à soutenir les PME et les ETI.

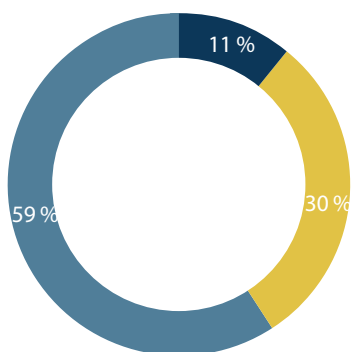
26. L'analyse a été effectuée sur un échantillon de 213 opérations extraites de la base de données interne de la BEI (situation au mois de mai 2020).



Des entretiens menés avec des promoteurs de projets et des intermédiaires ont confirmé que le soutien du FEIS apportait une additionnalité à la fois financière et non financière :

- sans le FEIS, certains clients n'auraient pas pu obtenir de financement : « Sans la BEI, nous aurions proposé une tarification moins attrayante aux clients et appliqué des exigences plus strictes en matière de sûreté. De nombreuses jeunes pousses auraient probablement été privées de financement » ;
- sans le FEIS, l'envergure de certains projets aurait été revue à la baisse : « Nous souhaitons bénéficier de taux fixes lorsqu'ils étaient bas pour nous prémunir contre d'éventuelles futures hausses de taux. Dans des conditions différentes, nous aurions dû réduire l'échelle de notre projet » ;
- le FEIS a mobilisé des financements privés par effet d'attraction : « Notre marché, ce sont les pays émergents de l'UE. La région souffre d'une offre extrêmement faible de capitaux privés. Sans la BEI ou le FEI, notre fonds n'aurait donc pas été en mesure de lever des ressources » ;
- le FEIS a eu une incidence sur le calendrier et la structuration : « Sans la BEI, nous aurions probablement échoué à mener à bien le projet dans les délais, ce qui aurait entraîné une réduction de la période d'affectation » ;
- il a également eu une incidence sur le développement du secteur financier : « Il s'agissait de la première obligation hybride pour ce pays et notre entreprise. D'autres institutions financières ont été encouragées à nous financer grâce à la présence de la BEI, dont le soutien a fait office de label de qualité. »

FIGURE 12 : QUESTION POSÉE AUX PROMOTEURS RELEVANT DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION

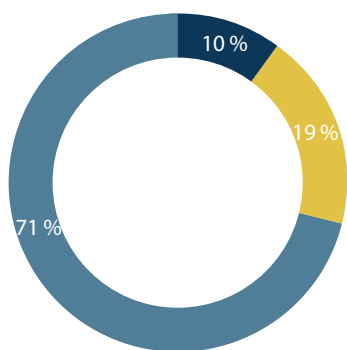


« Que se serait-il passé si votre organisation n'avait pas reçu le financement de la BEI ? »

- Nous n'aurions pas obtenu de financement ou pas dans les mêmes délais ou selon la même ampleur (indépendamment des modalités et conditions)
- Nous aurions obtenu un financement dans les mêmes délais et selon la même ampleur auprès d'une autre source, mais pas selon les mêmes modalités et conditions
- Nous aurions obtenu un financement dans les mêmes délais et selon la même ampleur auprès d'une autre source, selon les mêmes modalités et conditions

Source : enquête auprès des promoteurs de projets du volet Infrastructures et innovation.
Taille de l'échantillon : 68 réponses sur 108.

FIGURE 13 : QUESTION POSÉE AUX INTERMÉDIAIRES FINANCIERS RELEVANT DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION ET DU VOLET PME



« Que se serait-il passé si votre organisation ou l'opération que vous menez n'avait pas reçu le financement de la BEI ou du FEI ? »

- Nous n'aurions pas obtenu de financement ou de garantie ou nous en aurions obtenu un(e) plus tard ou selon une moindre ampleur
- Nous aurions obtenu un financement ou une garantie dans les mêmes délais et d'une ampleur similaire auprès d'une autre source, mais pas selon les mêmes modalités et conditions
- Nous aurions obtenu un financement ou une garantie dans les mêmes délais et d'une ampleur similaire auprès d'une autre source, selon les mêmes modalités et conditions

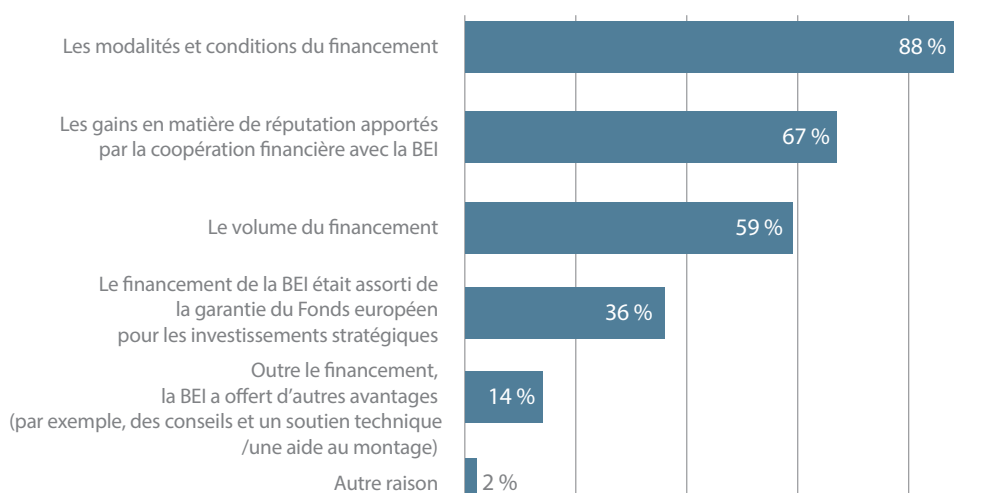
Source : enquête auprès des intermédiaires financiers du volet Infrastructures et innovation et du volet PME.
Taille de l'échantillon : 121 réponses sur 185.

5.2.4 La principale source d'additionnalité est financière, mais les gains en matière de réputation, l'effet de signal et les conseils sont des éléments importants de l'additionnalité non financière du FEIS



Pour l'écrasante majorité des **promoteurs relevant du volet Infrastructures et innovation** (88 %), les modalités et conditions de financement de la BEI constituaient la caractéristique la plus attrayante des opérations du FEIS. Toutefois, une grande partie des personnes interrogées (67 %) ont également signalé que les gains en matière de réputation et l'effet de signal à l'égard d'autres investisseurs représentaient d'importantes sources d'additionnalité non financière.

FIGURE 14 : QUELLES SONT LES CARACTÉRISTIQUES QUI ONT RENDU LE FINANCEMENT DE LA BEI ATTRAYANT POUR VOUS EN TANT QUE PROMOTEUR ?



Source : enquête auprès des promoteurs de projets du volet Infrastructures et innovation.

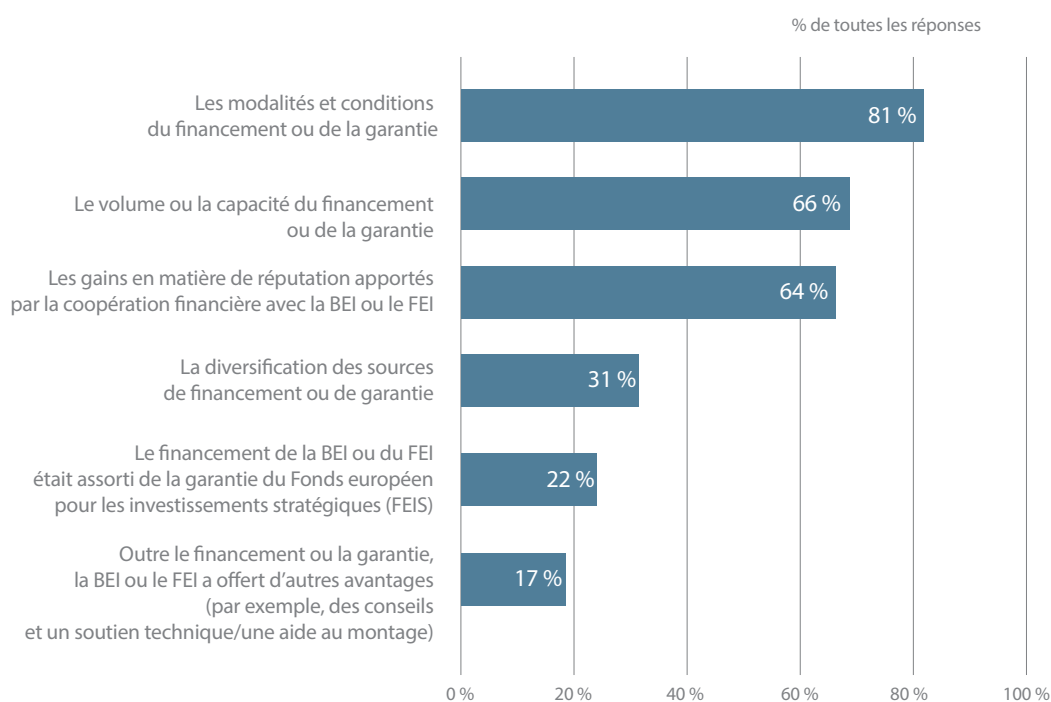
Taille de l'échantillon : 68 réponses sur 108.

Il était possible de donner plusieurs réponses.

Si les modalités et conditions constituaient la caractéristique la plus attrayante du financement ou de la garantie de la BEI pour **les intermédiaires financiers dans le cadre du volet Infrastructures et innovation et du volet PME**, les gains en matière de réputation ont également été fortement appréciés. Dans l'enquête menée auprès de 185 intermédiaires, 81 % des personnes interrogées estimaient que les modalités et conditions rendaient les financements de la BEI attrayants, tandis que 64 % estimaient que les gains en matière de réputation apportés par la coopération financière avec le Groupe BEI étaient importants.

Certains des promoteurs ou intermédiaires financiers qui n'ont pas mentionné les conseils du Groupe BEI comme un élément particulièrement attrayant pour eux les ont néanmoins évalués de manière positive lorsqu'ils ont répondu à une autre question de l'enquête : lorsqu'on leur a demandé spécifiquement s'ils avaient reçu des conseils du Groupe BEI, environ un tiers des promoteurs et plus d'un tiers des intermédiaires financiers ont indiqué qu'ils en avaient reçu et qu'ils s'étaient avérés utiles ou très utiles pour eux.

FIGURE 15 : QUELLE(S) CARACTÉRISTIQUE(S) A(ONT) RENDU L'OFFRE DE LA BEI OU DU FEI ATTRAYANTE POUR VOUS ?



Source : enquête auprès des intermédiaires financiers du volet Infrastructures et innovation et du volet PME.

Taille de l'échantillon : 121 réponses sur 185.

Il était possible de donner plusieurs réponses.

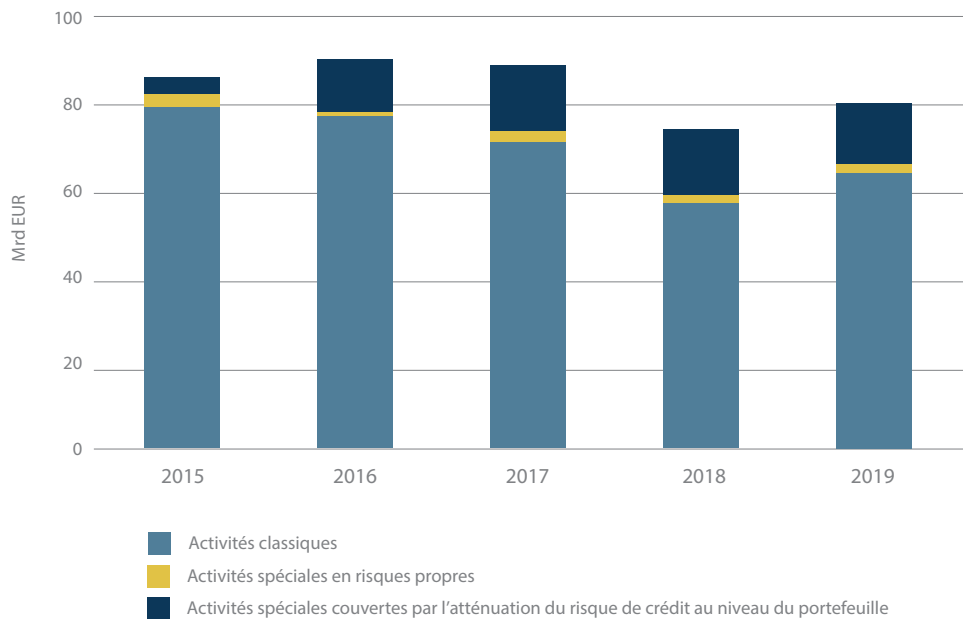
5.2.5 Le Groupe BEI n'aurait pas pu financer le même portefeuille d'opérations du FEIS (du moins pas dans les mêmes délais) sans la garantie de l'UE



Une des conclusions importantes de l'évaluation 2018 du FEIS était libellée comme suit : « La BEI n'aurait pas pu financer l'intégralité du portefeuille des opérations soutenues au titre du FEIS à ses propres risques, sans impact potentiellement négatif sur sa capacité globale de prêt, son profil de risque et, in fine, la viabilité de son modèle économique »²⁷.

Les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation auprès du personnel interne concerné ont montré que, au moment de la création du FEIS, il existait un consensus au sein de la BEI sur le fait que le niveau élevé d'engagement en faveur des activités spéciales requis par le FEIS n'était possible qu'avec le soutien de la garantie de l'Union. Des agences de notation telles que Standard and Poor's et Moody's ont noté dans leurs rapports de notation de 2015 qu'une telle augmentation des opérations risquées pourrait avoir une incidence sur les ratios d'adéquation des fonds propres de la BEI, mais ont jugé que cette augmentation était « neutre sur le plan du crédit » en raison de l'existence du mécanisme de garantie.

FIGURE 16 : VOLUME DE SIGNATURES DE LA BEI ET ACTIVITÉS SPÉCIALES, 2015-2019



Source : rapports financiers annuels de la BEI, 2015-2019.

27. Évaluation du FEIS réalisée par IG/EV, 2018 ([accessible ici](#)).

Entre 2018 et 2020, la part des opérations classées dans la catégorie des activités spéciales et couvertes par la garantie du FEIS représentait près de 20 % de l'ensemble du portefeuille des opérations signées par la BEI chaque année. Le maintien d'une note AAA est primordial pour le modèle économique de la BEI, qui suppose de transférer aux opérations qu'elle soutient, dans le but de contribuer aux objectifs stratégiques de l'UE, les avantages financiers liés à la possibilité de lever des fonds à des conditions très avantageuses sur les marchés des capitaux. Le maintien d'une note AAA exige (entre autres) de procéder à des estimations prudentes de facteurs déterminants, tels que les niveaux de pertes inattendues, et de posséder des indicateurs relatifs au capital solides (par exemple, le ratio de capital ajusté en fonction des risques de S&P's et le ratio d'adéquation des fonds propres). L'article 16 des statuts de la BEI impose à la Banque de maintenir une réserve pour les activités spéciales en vue d'absorber le risque lié à ce portefeuille spécifique. Au 31 décembre 2020, cette réserve s'élevait à 11,7 milliards d'euros, tandis que le volume total des activités spéciales couvertes par l'atténuation du risque de crédit au niveau du portefeuille représentait 14 milliards d'euros en 2020. Sans la garantie de l'UE, la BEI aurait dû constituer une réserve pour les activités spéciales beaucoup plus importante, et les principaux indicateurs relatifs au capital de la Banque se seraient détériorés. En ce qui concerne le FEI, à la fin de l'année 2015, il avait épuisé les moyens mis à disposition au titre de mandats tels que COSME et InnovFin et, sans le soutien du FEIS, aurait donc dû interrompre ses activités relevant de ces mandats.



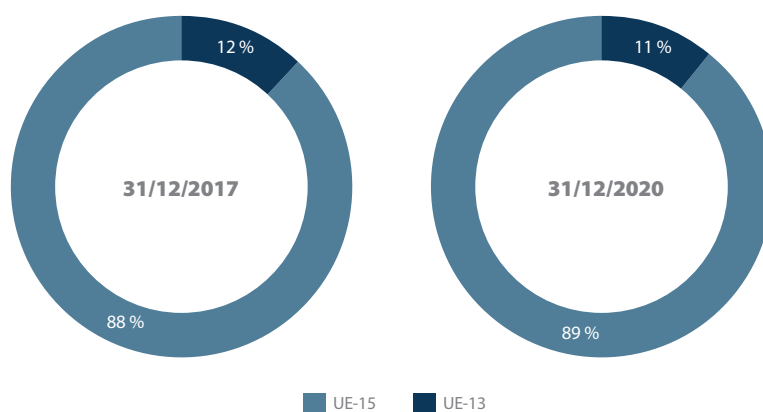
L'expérience acquise dans le cadre du FEIS au cours des sept dernières années, y compris les compétences développées au sein de la Banque en matière de prospection et de gestion de telles opérations, le renforcement de son cadre de gestion des risques et du capital (par exemple, l'introduction du Cadre de référence de la propension au risque et la Politique de viabilité du capital du Groupe) et l'augmentation des fonds propres de la Banque de 14-15 milliards d'euros entre 2014 et 2020, pourrait permettre à la BEI d'assumer progressivement plus de risque à son propre compte par rapport à avant le FEIS. Toutefois, les entretiens menés pour la présente évaluation auprès de membres du personnel concerné ont confirmé que, compte tenu des facteurs susmentionnés, **le Groupe BEI n'aurait pas été en mesure, en l'absence de la garantie de l'Union, de financer à ses propres risques le volume d'activités spéciales qu'il a soutenu dans le cadre du FEIS sans menacer sa viabilité financière (et sa note AAA).**

5.2.6 Les modifications relatives à l'additionnalité n'ont pas eu d'incidence sur la répartition des opérations entre l'UE-15 et l'UE-13, ni sur la qualité des justifications de l'additionnalité. De tels changements étaient déjà en cours, dans le cadre d'un processus d'apprentissage progressif entre la Banque et les organes décisionnels du FEIS

L'article 9 du règlement FEIS limite l'utilisation de la garantie du FEIS à un nombre restreint d'objectifs généraux. Chaque objectif couvre un ensemble d'activités économiques (par exemple, « la recherche, le développement et l'innovation », « la protection de l'environnement et l'utilisation efficace des ressources »). Le règlement FEIS modifié prévoit, parmi les objectifs généraux, des opérations dans les régions les moins développées et dans les régions en transition, tous secteurs économiques confondus. Il définit également le fait que des opérations relevant des activités spéciales soient menées dans ces régions comme un élément comportant « un indice fort de l'additionnalité ».

L'objectif déclaré du règlement FEIS modifié était d'élargir l'utilisation du FEIS dans l'UE-13 (considérant 16 du règlement FEIS modifié). Toutefois, **le pourcentage des financements du FEIS destinés à l'UE-13 est resté le même à la mi-2020 qu'à la fin de l'année 2017, malgré l'élargissement de l'admissibilité sectorielle pour les régions les moins développées et les régions en transition.** Selon les rapports opérationnels sur le FEIS, il a même légèrement diminué, passant de 12 % à la fin de 2017 à 11 % à la fin de l'année 2020²⁸.

FIGURE 17 : RÉPARTITION DES FINANCEMENTS DU FEIS : UE-13 CONTRE UE-15 (EN % DU VOLUME TOTAL DES SIGNATURES)



Source : rapports opérationnels sur le FEIS 2017 et 2020.

Les modifications apportées au concept d'additionnalité auraient pu entraîner le renforcement des justifications de l'additionnalité dans les documents relatifs aux projets soumis au comité d'investissement du FEIS, avec notamment un déplacement de l'accent des aspects liés aux risques vers l'internalisation des effets externes. Toutefois, certains décisionnaires du FEIS ont indiqué n'avoir noté **aucun changement qualitatif dans les justifications de l'additionnalité dans les documents qui leur ont été soumis, en particulier après 2018**, et que la qualité de ces documents s'était déjà améliorée depuis la création du FEIS dans le cadre d'un processus d'apprentissage progressif entre la Banque et le comité d'investissement du FEIS.

28. Il convient de noter que le PIB agrégé de l'UE-13 représentait environ 9,3 % du PIB total de l'UE-28 en 2019. Ainsi, la part de l'UE-13 dans le volume de financement du FEIS est conforme – et même légèrement supérieure – à la part de l'UE-13 dans le PIB de l'UE-28.

5.3 MOBILISATION DE FINANCEMENTS PRIVÉS

5.3.1 La mobilisation de financements privés était l'un des principaux objectifs du FEIS

Contexte

L'article 6 du règlement FEIS dispose que le FEIS devrait maximiser, si possible, la mobilisation de financements du secteur privé. La logique sous-jacente était qu'à la suite de la crise financière mondiale et de la crise de la dette souveraine, le secteur privé hésitait à prendre des risques et le secteur public était surendetté. En renforçant la capacité de prise de risque du Groupe BEI, le FEIS devait mobiliser principalement des investissements du secteur privé par effet d'attraction, relançant ainsi l'économie européenne sans trop peser sur le niveau de la dette publique.

Si le règlement FEIS modifié a porté l'objectif relatif aux investissements mobilisés de 315 milliards d'euros à 500 milliards d'euros (qui était dépassé à la fin de l'année 2020 sur la base des approbations), il n'a pas fixé d'objectif spécifique pour la mobilisation de financements privés.

Enjeu de l'évaluation

L'évaluation examine dans quelle mesure le FEIS a joué un rôle important dans la mobilisation de financements privés, tout en se penchant sur les effets d'éviction potentiels.

Principales constatations concernant la mobilisation de financements privés

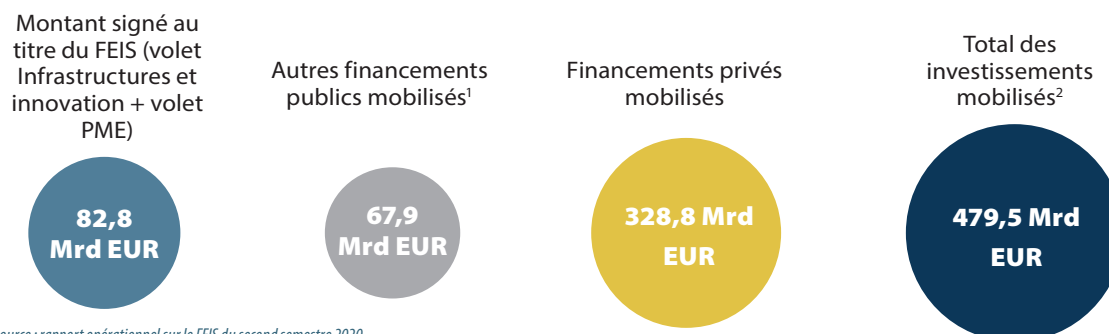
1. La majorité des investissements mobilisés par les opérations signées au titre du FEIS ont été financés par des sources privées. Leur montant a atteint quatre fois celui des opérations signées au titre du FEIS.
2. Des enquêtes, des entretiens et des études de cas confirment que le FEIS a généralement servi de catalyseur permettant d'attirer des investisseurs privés.

5.3.2 La majorité des investissements mobilisés aux côtés des opérations signées au titre du FEIS ont été financés par des sources privées



69% des investissements mobilisés par les opérations signées relevant du FEIS provenaient de sources privées, dont le montant était supérieur à quatre fois le volume des opérations signées au titre du FEIS. L'examen des évaluations au niveau des projets (tableaux de bord, par exemple) montre également que la possibilité de catalyser d'autres sources de financement privé a été systématiquement prise en considération et a constitué, dans la plupart des cas, une partie de la justification du recours au FEIS.

FIGURE 18 : VOLUME DES INVESTISSEMENTS MOBILISÉS



Source : rapport opérationnel sur le FEIS du second semestre 2020.

¹ Parmi les autres financements publics mobilisés figurent diverses catégories de financement public (par exemple, contributions propres des promoteurs du secteur public, subventions – nationales ou de l'UE –, soutien de BINPE).

² Total des investissements mobilisés = montant signé au titre du FEIS + autres financements publics + financements privés.

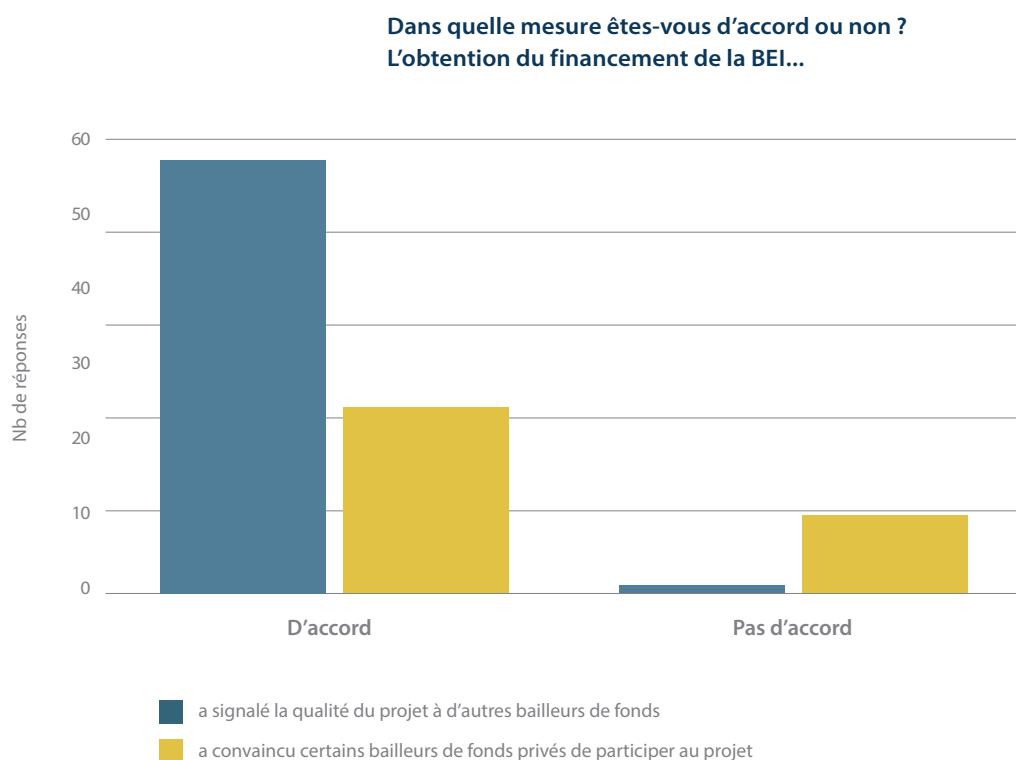
5.3.3 De manière générale, le FEIS a servi de catalyseur permettant d'attirer des investisseurs privés



La majorité des promoteurs de projets ou intermédiaires ont indiqué que le FEIS a contribué à mobiliser d'autres sources de financement public et privé. Presque tous les promoteurs de projets ou intermédiaires qui ont répondu à cette question ont estimé que le soutien du FEIS signalait la qualité de leur projet ou organisation à d'autres investisseurs publics et privés (voir les barres bleu foncé dans la figure 19 et la figure 20).

Une grande majorité d'entre eux ont également laissé entendre que certains investisseurs privés n'auraient pas fourni de financement à leur projet ou organisation en l'absence du FEIS (barres jaunes dans la figure 19 et la figure 20). Seuls cinq promoteurs de projets ou intermédiaires ont indiqué que la participation du FEIS avait dissuadé des investisseurs privés de fournir un financement à leur projet ou organisation.

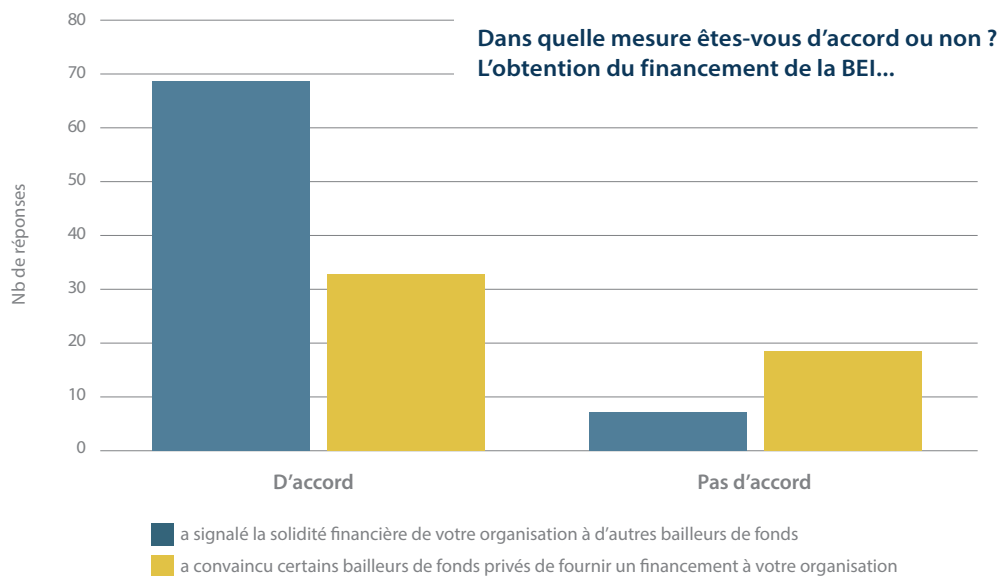
FIGURE 19 : PERCEPTION DES PROMOTEURS DE PROJETS DANS LE CADRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION



Taux de réponse :
Première question (barres bleu foncé), 57 répondants sur 108 ;
Deuxième question (barres jaunes), 34 répondants sur 108.

Source : enquête auprès des promoteurs de projets du volet Infrastructures et innovation.

FIGURE 20 : PERCEPTION DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS DANS LE CADRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION ET DU VOLET PME



Taux de réponse :

Première question (barres bleu foncé), 76 répondants sur 184 ;

Deuxième question (barres jaunes), 50 répondants sur 184.

Source : enquête auprès des promoteurs de projets du volet Infrastructures et innovation.

Les neuf BINPE interrogées étaient toutes d'accord sur le fait que la présence de la BEI ou du FEI a contribué à mobiliser des investisseurs privés par effet d'attraction.



Les BINPE ont estimé que cet effet résultait :

- de l'association avec le Plan d'investissement pour l'Europe et la BEI ou le FEI, qui jouissent d'une perception positive de la part des investisseurs privés ;
- de l'utilisation du FEIS pour financer une plus grande part d'opérations plus risquées, ce qui a rassuré les investisseurs privés et les a encouragés à fournir des financements.

De l'avis unanime des membres de la Fédération bancaire européenne, « le FEIS a contribué à mobiliser des financements du secteur privé » et « a attiré un plus grand nombre d'investisseurs institutionnels ».



Les études de cas ont également révélé comment cet effet de catalyseur s'est produit :

- le FEIS a rendu les initiatives soutenues visibles au-delà du contexte national respectif, attirant ainsi des investisseurs internationaux ;
- le FEIS a soutenu les promoteurs dans leurs efforts initiaux pour obtenir un financement, les aidant ainsi à atteindre une « masse critique » de soutien et à démontrer aux autres investisseurs que le projet était financièrement viable. C'est particulièrement vrai pour les investissements dans des fonds ;
- l'audit préalable technique et juridique réalisé par le Groupe BEI a rassuré les autres investisseurs ; dans un cas particulier, les investisseurs ont subordonné leur soutien à la participation de la BEI pour cette raison ;
- le statut supersubordonné des financements de la BEI (y compris du fait de leur durée très longue) a réduit l'aversion au risque des investisseurs potentiels.

5.4 OBJECTIF RELATIF À L'ACTION POUR LE CLIMAT

5.4.1 Le règlement FEIS modifié a introduit un objectif non contraignant en matière d'action pour le climat

Contexte

Le règlement FEIS modifié a introduit un objectif non contraignant pour les financements fournis au titre du volet Infrastructures et innovation du FEIS, qui demande que 40 % des composantes des projets (hormis le soutien aux PME et aux petites ETI) contribuent à l'action pour le climat.

L'action pour le climat est mentionnée à l'article 9 du règlement FEIS modifié comme un domaine dans lequel la garantie de l'Union devrait être utilisée pour remédier aux défaillances du marché ou aux situations d'investissement non optimales. Plus précisément, le règlement FEIS modifié recommande le renforcement de la contribution des opérations soutenues par le FEIS à la réalisation des objectifs que l'Union a fixés à la COP21, ainsi que de l'engagement pris par l'Union de réduire ses émissions de gaz à effet de serre à hauteur de 80 % à 95 % avant 2050.

Enjeu de l'évaluation

L'évaluation examine dans quelle mesure l'accent accru mis sur l'action pour le climat, y compris l'introduction d'un objectif, a eu un impact sur la mise en œuvre du FEIS et la réalisation de ses objectifs. En particulier, l'évaluation analyse dans quelle mesure la part des financements consacrés à l'action pour le climat dans le portefeuille du FEIS a augmenté et si la répartition géographique ou l'additionnalité du portefeuille du FEIS, deux aspects revêtant une importance particulière pour les parties prenantes du FEIS, ont été modifiées du fait de cet objectif.

Principales constatations concernant l'objectif relatif à l'action pour le climat

1. La part du portefeuille du FEIS soutenant l'action pour le climat a augmenté au cours de la période, mais il est difficile de savoir si cette augmentation est due à l'introduction de l'objectif.
2. Les opérations du FEIS relevant de l'action pour le climat étaient concentrées dans l'UE-15 avant et après l'introduction de l'objectif. L'introduction de l'objectif n'a pas modifié de manière significative la répartition entre l'UE-13 et l'UE-15.
3. Le risque a continué de constituer l'élément déterminant de l'additionnalité des opérations soutenues par le FEIS, même si certains membres du comité d'investissement du FEIS ont estimé que l'objectif relatif à l'action pour le climat avait enrichi leurs délibérations.
4. L'évaluation ex ante de la BEI et la perception de l'additionnalité par les promoteurs étaient similaires pour les opérations soutenues par le FEIS, qu'elles contribuent ou non à l'action pour le climat, et ce indépendamment de l'introduction de l'objectif.
5. L'introduction de l'objectif relatif à l'action pour le climat a permis de mettre le FEIS en adéquation avec l'évolution globale des politiques de l'UE et de faire en sorte qu'il soit davantage perçu comme un mandat de soutien à l'action pour le climat.

5.4.2 La part du portefeuille du FEIS soutenant l'action pour le climat a augmenté entre 2018 et 2020, mais il est difficile de savoir si cette augmentation est due à l'introduction de l'objectif

L'objectif fixé pour le FEIS en matière d'action pour le climat a été dépassé à la mi-2020. La part des financements à l'appui de composantes de projets contribuant à l'action pour le climat a augmenté dans le portefeuille d'opérations signées au titre du FEIS après l'introduction de l'objectif non contraignant en 2018. Le niveau de 40 % a été dépassé en 2019, avant d'atteindre 41,6 % à la fin du premier semestre de 2020.

Toutefois, cette augmentation de la part de l'action pour le climat dans le portefeuille du FEIS n'est sans doute pas (uniquement) attribuable à l'introduction de l'objectif.



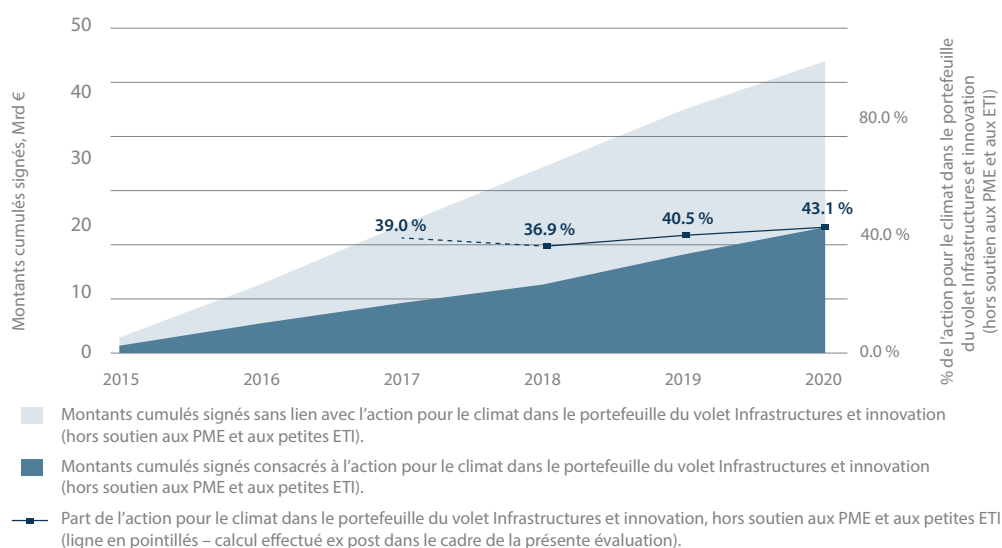
- Dans l'ensemble du portefeuille de la BEI (y compris les opérations soutenues par le FEIS), la part des financements contribuant à l'action pour le climat n'a cessé d'augmenter ces dernières années, passant de 25 % en 2014 à 30 % en 2018 et à plus de 37 % en 2020²⁹. Ces pourcentages ne sont pas directement comparables à ceux enregistrés dans le cadre du FEIS car les bases de calcul sont différentes³⁰. Toutefois, la tendance est similaire.



- Un large éventail de membres du personnel de la BEI interrogés sont unanimes pour confirmer que l'introduction de l'objectif n'a pas eu d'incidence sur la sélection des opérations soutenues par le FEIS. La BEI accordait déjà la priorité aux opérations relevant de l'action pour le climat au moment de l'introduction de l'objectif. L'augmentation de la part des financements consacrés à l'action pour le climat dans les opérations du FEIS est plutôt à mettre au compte de l'ambition de la BEI de devenir la « banque européenne du climat », comme en témoignent les changements stratégiques introduits par la Politique de prêt dans le secteur de l'énergie (2019) et la Feuille de route de la banque du climat (2020).

Les entretiens menés auprès de membres du comité d'investissement du FEIS indiquent que la contribution à l'action pour le climat n'était qu'un des aspects pris en considération lors de l'approbation des opérations du FEIS et que c'était déjà le cas avant l'introduction de l'objectif.

FIGURE 21 : FINANCEMENTS CONSACRÉS À L'ACTION POUR LE CLIMAT DANS LE PORTEFEUILLE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION (HORS SOUTIEN AUX PME ET AUX ETI)



Source : calculs d'EV basés sur les rapports opérationnels sur le FEIS.

29. Voir la Feuille de route du Groupe BEI dans son rôle de banque du climat (ici) et la page web de la BEI consacrée au climat et à la durabilité environnementale (ici).

30. L'objectif fixé pour le FEIS en matière d'action pour le climat n'est calculé que pour le portefeuille du volet Infrastructures et innovation (hors soutien aux PME et aux petites ETI) et de manière cumulative (c'est-à-dire pour l'ensemble du portefeuille). C'est ce qui explique que les niveaux de financement illustrés dans la figure 21 sont inférieurs aux chiffres totaux pour le volet Infrastructures et innovation.

5.4.3 Les opérations du FEIS en faveur de l'action pour le climat sont concentrées dans l'UE-15. L'introduction de l'objectif n'a pas modifié de manière significative la répartition entre l'UE-13 et l'UE-15



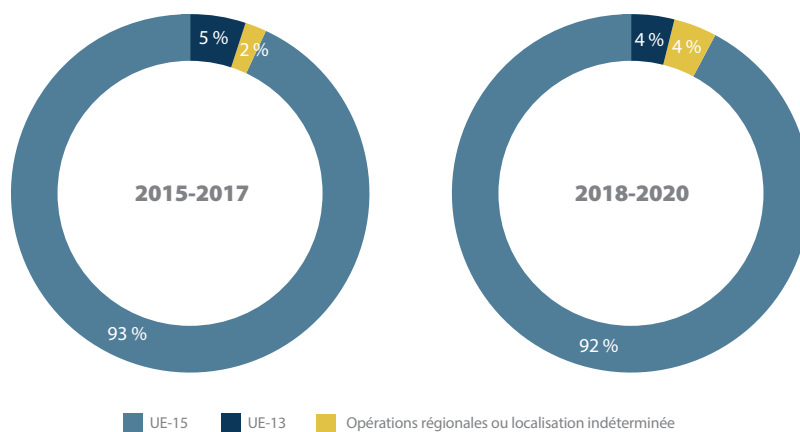
Les projets contribuant à l'action pour le climat soutenus par le FEIS ont été et continuent d'être particulièrement concentrés dans l'UE-15 (92 à 93 %), soit encore plus que le portefeuille du FEIS dans son ensemble (88 à 89 % – se reporter à la section 5.2.6)³¹.

Toutefois, comme le montre la section 5.2.6, la répartition des financements du FEIS entre l'UE-15 et l'UE-13 n'a pas évolué de manière significative après les modifications apportées au règlement FEIS. C'est également vrai pour les projets comportant des composantes climatiques (se reporter à la figure 22). Il n'y a donc aucune raison de penser que le fait que la priorité ait été accordée à l'action pour le climat après l'introduction de l'objectif en la matière a altéré la répartition géographique des opérations soutenues par le FEIS entre l'UE-13 et l'UE-15.



Aucune des parties prenantes interrogées ne pensait qu'il y avait une corrélation négative entre la localisation géographique des opérations et l'objectif relatif à l'action pour le climat. Parmi ces personnes interrogées figuraient des décideurs du FEIS (comité d'investissement et comité de pilotage du FEIS), du personnel opérationnel de la BEI ainsi que des représentants de la Commission européenne, du Parlement européen et d'organisations de la société civile.

FIGURE 22 : RÉPARTITION RÉGIONALE DES MONTANTS SIGNÉS AU TITRE DU FEIS CONTRIBUTANT À L'ACTION POUR LE CLIMAT



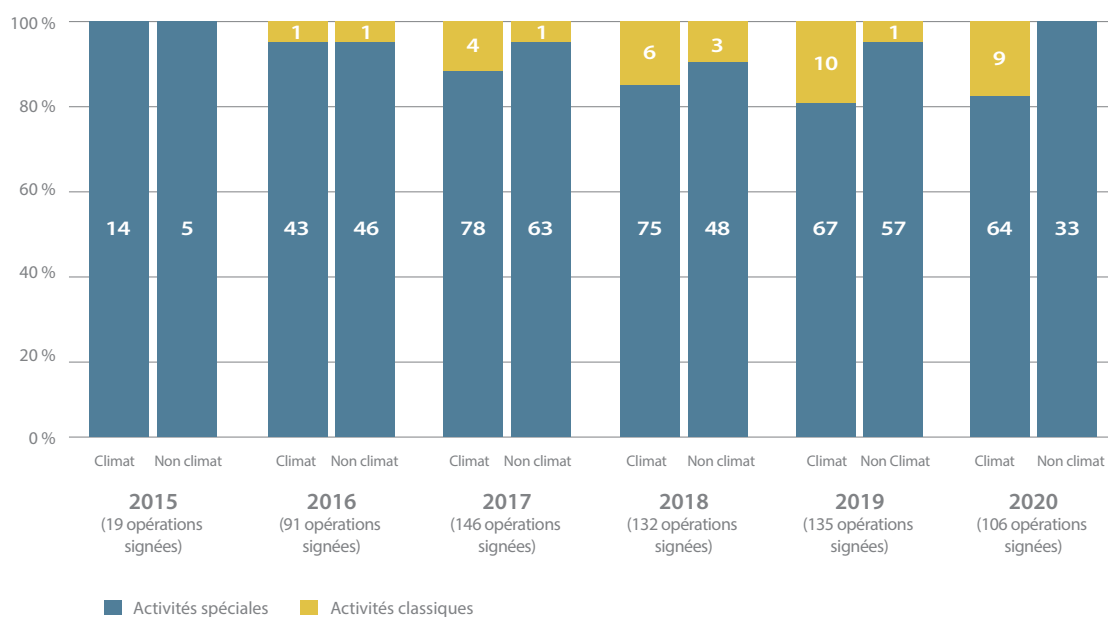
Source : rapports opérationnels sur le FEIS.

31. Aux fins de la présente évaluation, les « opérations contribuant à l'action pour le climat » ont été définies comme des opérations relevant du volet Infrastructures et innovation (hors soutien aux PME et aux petites ETI) dont le pourcentage d'action pour le climat est positif.

5.4.4 Le risque a continué de constituer l'élément déterminant de l'additionnalité des opérations soutenues par le FEIS, même si certains membres du comité d'investissement du FEIS ont estimé que l'objectif relatif à l'action pour le climat avait enrichi leurs délibérations

Un nombre croissant d'opérations contribuant à l'action pour le climat soutenues par le FEIS ont été signées en tant qu'activités classiques (25 au cours de la période 2018-2020), tandis que les opérations du FEIS sans lien avec l'action pour le climat sont restées très majoritairement des activités spéciales. Toutefois, une analyse de la documentation relative aux projets destinée au comité d'investissement du FEIS concernant ces 25 opérations contribuant à l'action pour le climat relevant des activités classiques montre que le niveau de risque demeure l'élément déterminant de l'additionnalité pour plusieurs opérations.

FIGURE 23 : PART DES ACTIVITÉS SPÉCIALES ET DES ACTIVITÉS CLASSIQUES POUR LES OPÉRATIONS CONTRIBUTANT À L'ACTION POUR LE CLIMAT ET SANS LIEN AVEC L'ACTION POUR LE CLIMAT DANS LE PORTEFEUILLE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION



Sources : calculs d'EV.

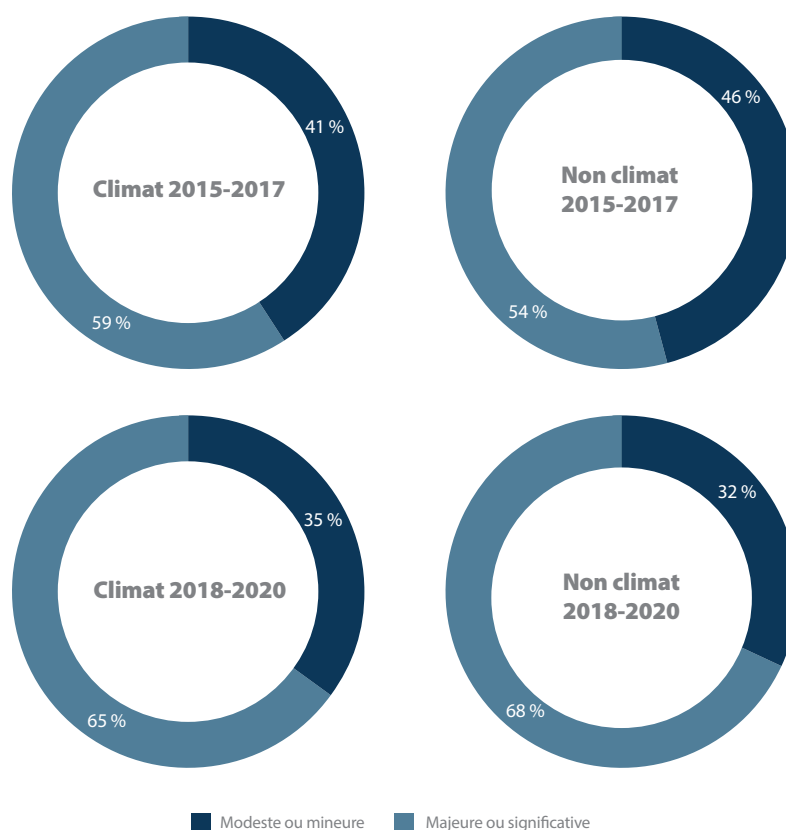


Néanmoins, les décisionnaires du FEIS (comité de pilotage et comité d'investissement) ont estimé que l'introduction de l'objectif relatif à l'action pour le climat – signe de l'importance accrue accordée à ce domaine dans le cadre du FEIS – a contribué à recentrer leurs discussions concernant les opérations proposées : le risque, qui occupait auparavant une place centrale, y a cédé le pas aux défaillances du marché et aux situations d'investissement non optimales, conformément au règlement FEIS modifié.

5.4.5 L'évaluation ex ante de la BEI et la perception de l'additionnalité par les promoteurs étaient similaires pour les opérations soutenues par le FEIS, qu'elles contribuent ou non à l'action pour le climat, et ce indépendamment de l'introduction de l'objectif

Les contributions techniques et financières attendues de la Banque (éléments utilisés pour mesurer l'additionnalité dans le cadre d'évaluation selon les trois piliers – 3P³²) étaient similaires pour les opérations du FEIS qu'elles concernent ou non l'action pour le climat³³. Comme indiqué dans la figure 24, avant 2018, un peu plus de la moitié des opérations comportant ou non une composante climatique menées dans le cadre du volet Infrastructures et innovation avaient obtenu une note « majeure » ou « significative » pour le pilier 3. La part des opérations se voyant attribuer ces mêmes notes est passée à environ deux tiers pour les opérations signées après 2018, dans une mesure à peu près égale pour les opérations présentant ou non une composante climatique.

FIGURE 24 : CONTRIBUTION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE DE LA BEI AUX OPÉRATIONS SOUTENUES PAR LE FEIS SELON UNE ESTIMATION EX ANTE – OPÉRATIONS CONTRIBUANT À L'ACTION POUR LE CLIMAT (« CLIMAT ») ET OPÉRATIONS SANS LIEN AVEC L'ACTION POUR LE CLIMAT (« NON CLIMAT »)



Source : analyse des scores du pilier 3 dans les évaluations 3P pour les 629 opérations du portefeuille du FEIS relevant du volet Infrastructures et innovation.

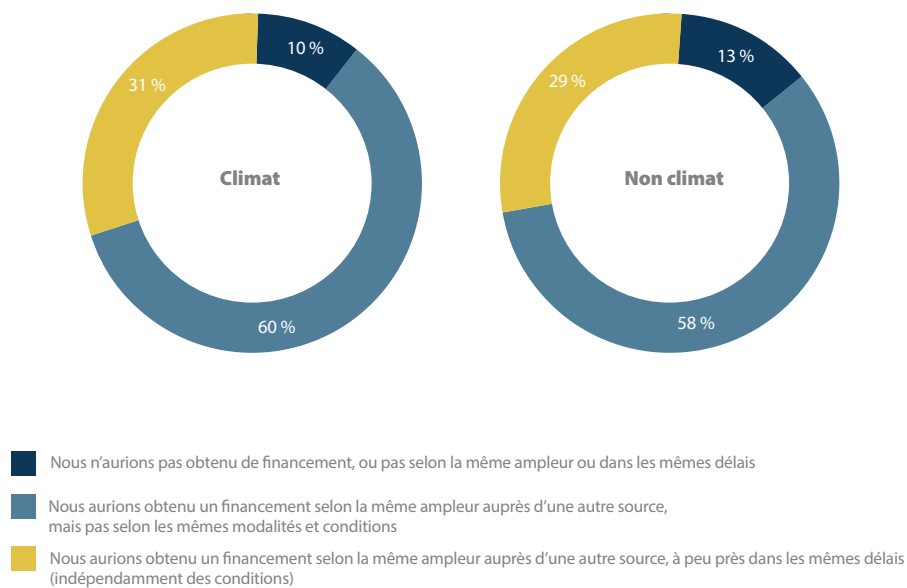
32. La méthode 3P était le cadre d'évaluation des résultats de la BEI pour les opérations menées au sein de l'Union européenne jusqu'à la fin de l'année 2020. Pour plus de détails, cliquez ici. En 2021, la méthode 3P a été remplacée par le Cadre de mesure de l'additionnalité et de l'impact (MAI). L'évaluation effectuée par le personnel de la BEI au titre du pilier 3 examine la contribution financière aux opérations et (ou) les conseils techniques de la Banque, ce qui est la manière dont la BEI peut apporter une additionnalité non financière aux opérations qu'elle soutient.

33. Les notes pour le pilier 3 vont de « majeure » (catégorie supérieure) à « mineure » (catégorie la plus basse).



La perception de l'additionnalité par les promoteurs est similaire pour les opérations signées après 2018 qu'elles contribuent ou non à l'action pour le climat. L'enquête montre que la majorité des promoteurs participants – qu'ils mettent en œuvre des projets FEIS ayant trait ou non à l'action pour le climat – auraient eu des difficultés à obtenir un financement de taille similaire, dans les mêmes délais ou selon les mêmes modalités ou conditions en l'absence de soutien de la BEI.

FIGURE 25 : PERCEPTION DE L'ADDITIONNALITÉ PAR LES PROMOTEURS POUR LES OPÉRATIONS SIGNÉES APRÈS 2018



Source : enquête auprès des promoteurs de projets dans le cadre du FEIS 2.0.

Taille de l'échantillon : 68 réponses au total ; 44 pour des opérations contribuant à l'action pour le climat et 24 pour des opérations sans lien avec l'action pour le climat.

5.4.6 L'introduction de l'objectif relatif à l'action pour le climat a permis de mettre le FEIS en adéquation avec l'évolution globale des politiques de l'UE et de faire en sorte qu'il soit davantage perçu comme un mandat de soutien à l'action pour le climat



L'introduction de l'objectif relatif à l'action pour le climat a donné lieu à un processus de suivi et d'établissement de rapports sur la contribution du FEIS dans ce domaine³⁴. Ce processus (qui n'existait pas avant l'introduction de l'objectif) a permis d'évaluer plus objectivement la contribution du FEIS à l'action pour le climat et de faire en sorte que ses parties prenantes internes et externes ne se concentrent pas uniquement sur les volumes d'investissement et la mobilisation de financements privés.

Les parties prenantes interrogées qui ont participé (ou étaient présentes) lors de la décision d'inclure un objectif non contraignant en matière d'action pour le climat dans le règlement FEIS modifié conviennent qu'il s'agissait d'une **décision politique** visant à aligner le FEIS sur :

- la place plus centrale accordée à l'approche reposant sur le principe de « primauté des politiques » pour le déploiement des garanties budgétaires de l'UE ;
- d'autres initiatives conjointes de l'UE et de la BEI assorties d'objectifs stratégiques pertinents (tels que le dispositif InnovFin et l'instrument de prêt du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe) ;
- les principales priorités du programme stratégique de l'UE et de la BEI (action pour le climat).



Les mêmes personnes interrogées ont souligné que **l'introduction de l'objectif a permis aux parties prenantes du FEIS (par exemple, les députés au Parlement européen et la Commission européenne) de communiquer sur un sujet plus concret suscitant l'intérêt du grand public** (action pour le climat) plutôt que sur des concepts plus techniques (volumes d'investissement, effet multiplicateur, mobilisation de financements privés, etc.).

L'opinion du Parlement européen concernant la contribution du FEIS à l'action pour le climat s'est améliorée après l'introduction de l'objectif. Dans son rapport de 2017, le Parlement a rappelé que le FEIS devrait soutenir une évolution majeure en faveur de l'investissement durable et a souligné la nécessité de renforcer la communication d'informations sur les changements climatiques dans le cadre du FEIS. L'introduction de l'objectif en matière d'action pour le climat a clairement répondu à cette préoccupation. Par la suite, le rapport du Parlement européen de novembre 2018 a salué le fait qu'en 2017, la BEI ait accordé 16,6 milliards d'euros de prêts à des projets qui allaient dans le sens de ses objectifs stratégiques en matière d'environnement.

34. La part contribuant à l'action pour le climat dans chaque opération soutenue par le FEIS a été calculée à l'aide de la méthode mise au point par la BEI à cet effet.

5.5 COOPÉRATION AVEC LES BINPE

5.5.1 La coopération avec les BINPE pourrait permettre de renforcer la complémentarité, de mettre à profit l'expertise locale, de réduire les coûts et d'apporter un soutien à des opérations de moindre envergure

Contexte

La coopération du Groupe BEI avec les BINPE repose sur des considérations tant politiques que techniques. D'un point de vue politique, les BINPE ont pour mission de soutenir les politiques nationales, tandis que le Groupe BEI joue un rôle important dans le soutien des politiques de l'UE. Par conséquent, les BINPE et le Groupe BEI ont des objectifs stratégiques similaires (par exemple, combler les déficits d'investissement en Europe).

Pour atteindre leurs objectifs, le Groupe BEI et les BINPE utilisent parfois des produits très similaires et ciblent les mêmes pays et secteurs. Par conséquent, d'un point de vue technique également, des possibilités de coopération existent entre le Groupe BEI et les BINPE afin de renforcer la complémentarité et les synergies.

Plusieurs structures de coordination bilatérales et multilatérales ont été mises en place pour faciliter de nombreuses formes de coopération avec les BINPE, notamment le cofinancement au niveau des projets, le co-investissement par l'intermédiaire de plateformes d'investissement et la participation conjointe à des produits de partage des risques, à des structures de titrisation et à des fonds de capital-risque.

Ainsi que l'a également encouragé le règlement FEIS modifié, cette coopération entre le Groupe BEI et les BINPE visait à générer un certain nombre d'avantages, tels que :

- le renforcement de la complémentarité et des synergies ;
- la mise à profit par le Groupe BEI de la connaissance des politiques et contextes locaux dont disposent les BINPE ;
- la réduction des coûts de transaction et d'information au moyen d'une « délégation complète » ou d'un certain niveau de « reconnaissance mutuelle » des audits préalables techniques dans le cadre des opérations de cofinancement ;
- la possibilité offerte au Groupe BEI, grâce à l'utilisation de plateformes d'investissement, de soutenir des opérations auxquelles il ne peut apporter son appui de manière directe (en raison de leur taille, de leur niveau de spécialisation, etc.).

Enjeu de l'évaluation

L'évaluation étudie dans quelle mesure les avantages décrits ci-dessus se sont concrétisés. Elle s'attache également à déterminer si la coopération du Groupe BEI avec les BINPE aurait pu influencer, sans que ce soit l'intention, sur la répartition géographique des opérations du FEIS.

Principales constatations concernant la coopération avec les BINPE

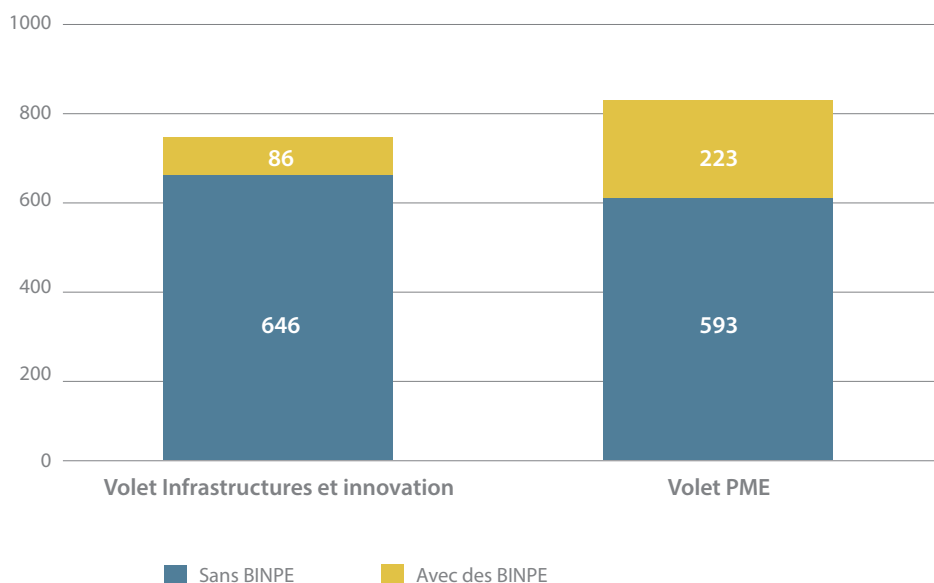
1. Un cadre solide régissant la coopération avec les BINPE a été mis en place dès le lancement du FEIS. Il en a résulté une intensification du dialogue entre le Groupe BEI et les BINPE. De manière générale, elle a également permis une meilleure compréhension mutuelle et un nombre important d'opérations conjointes (dans le cadre tant du volet Infrastructures et innovation que du volet PME).
2. Toutefois, la coopération dans le cadre du volet Infrastructures et innovation n'a pas permis de concrétiser certains des avantages potentiels :
 - du fait de l'hétérogénéité des BINPE et de leurs contextes nationaux respectifs, il a été difficile de garantir systématiquement un degré élevé de coopération bilatérale ;
 - les gains d'efficacité résultant du renforcement de la coopération avec les BINPE ont été limités dans l'ensemble ;
 - les plateformes d'investissement ont donné la possibilité de soutenir des opérations de moindre envergure, mais leur mise en place et leur mise en œuvre n'ont pas été efficaces.
3. Rien ne prouve que le renforcement de la coopération avec les BINPE ait accru la concentration des financements du FEIS dans les grands États membres de l'UE.

5.5.2 Le FEIS a contribué à la mise en place d'un cadre solide pour la coopération avec les BINPE

Les BINPE et le personnel du Groupe BEI s'accordent pour dire que le FEIS a contribué de manière notable à faciliter les échanges entre la BEI et les BINPE (et entre ces dernières). Toutefois, cette évolution avait commencé dès le lancement du FEIS et n'est pas le résultat du règlement modifié.

Les structures et les règles régissant cette coopération ont été renforcées. Une série de groupes de coordination (bilatéraux ou multilatéraux) ont été mis en place dans le cadre du volet Infrastructures et innovation et du volet PME afin de faciliter la communication. Cela a permis d'intensifier considérablement le dialogue sur les possibilités de coopération, tout en améliorant la compréhension mutuelle entre le Groupe BEI et les BINPE. Tant pour la BEI que pour le FEI, l'effet a été qualitatif et quantitatif et a donné lieu à la mise en place de nouvelles initiatives telles que la plateforme d'apports de fonds propres FEI-INPE (institutions nationales de promotion économique) et l'initiative de titrisation FEI-INPE.

FIGURE 26 : NOMBRE D'OPÉRATIONS DU FEIS AU COURS DE LA PÉRIODE 2015-2020



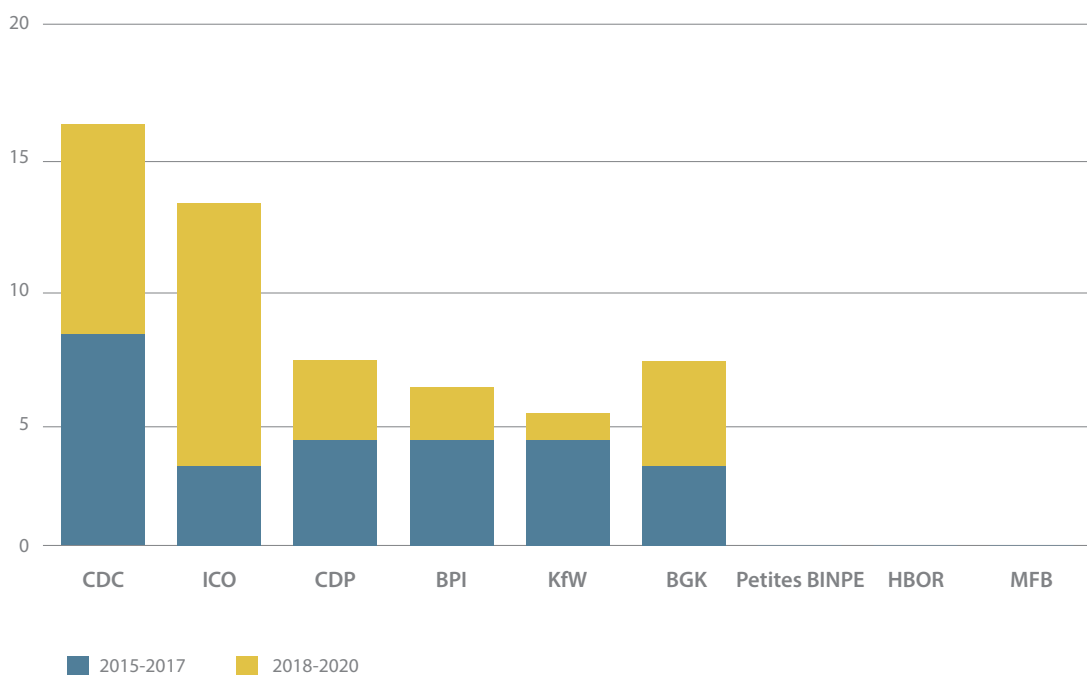
Source : données de suivi du FEIS, situation au mois de décembre 2020.

La plateforme européenne de conseil en investissement a également contribué au renforcement de la coopération avec les BINPE. La plateforme de conseil a soutenu plusieurs BINPE dans le cadre de projets individuels ou de plateformes d'investissement et a fourni des services de renforcement des capacités afin de consolider les compétences de certains membres du personnel des BINPE. Elle a également fait appel à des BINPE plus expérimentées pour qu'elles fournissent des services de conseil en son nom dans plusieurs pays. Dans un premier temps, la mise en œuvre du soutien de la plateforme de conseil a été lente, mais elle s'est considérablement accélérée au cours de la période d'évaluation. La lenteur du démarrage s'explique principalement par le manque de clarté de la part des BINPE quant au type de soutien dont elles avaient besoin. Bien que le nombre de missions de la plateforme de conseil ait considérablement augmenté, il est trop tôt pour savoir si le soutien apporté permettra de renforcer la coopération avec les BINPE à l'avenir.

5.5.3 Du fait de l'hétérogénéité des BINPE et de leurs contextes nationaux respectifs, il a été difficile de garantir systématiquement un degré élevé de coopération bilatérale

Hormis l'augmentation substantielle des missions de la plateforme de conseil, dans la plupart des cas, la coopération entre le Groupe BEI et les BINPE ne s'est pas intensifiée après 2018, mais a plutôt suivi la tendance amorcée en 2015. Les personnes interrogées étaient partagées quant à savoir si le dialogue avait été renforcé au cours de la période 2018-2020 par rapport à la période 2015-2017, conformément à la préconisation du règlement FEIS modifié. Certaines des plus grandes BINPE ont estimé que la coopération s'était intensifiée à compter de 2018, tandis que d'autres ont indiqué qu'une tendance antérieure s'était poursuivie (comme en témoigne le nombre d'opérations cofinancées avec la BEI et le FEI). Toutefois, les BINPE de moindre envergure ont souligné le manque de possibilités de coopération concrète avec la BEI au niveau des projets, imputable à l'absence de projets admissibles à un soutien du FEIS dans leur pays ou au fait que les projets du secteur public qui auraient pu bénéficier d'un financement du FEIS disposaient déjà d'autres sources de financement (par exemple, les fonds structurels).

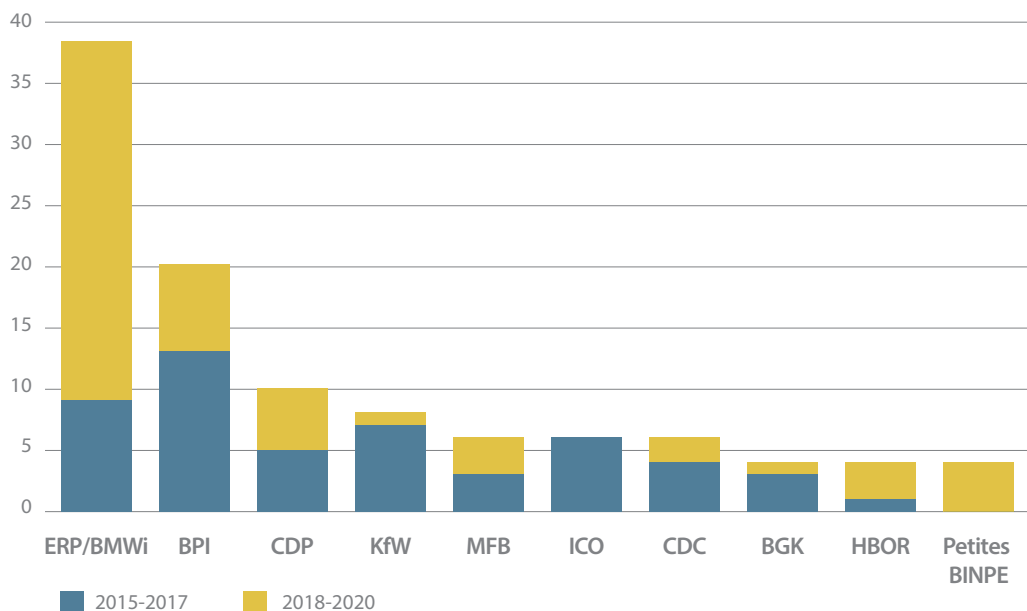
FIGURE 27³⁵ : NOMBRE DE PROJETS MIS EN ŒUVRE AVEC DES BINPE DANS LE CADRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION



Source : données de suivi du volet Infrastructures et innovation, situation au mois de décembre 2020.

35. Caisse des dépôts et consignations, France ; ICO : Instituto de Crédito Oficial, Espagne ; CDP : Cassa Depositi e Prestiti, Italie ; BPI : Banque publique d'investissement, France ; KfW : Kreditanstalt für Wiederaufbau, Allemagne ; BGK : Bank Gospodarstwa Krajowego, Pologne ; HBOR : Hrvatska banka za obnovu i razvitak, Croatie ; MFB : Magyar Fejlesztési Bank, Hongrie.

FIGURE 28³⁶ : NOMBRE D'OPÉRATIONS MISES EN ŒUVRE AVEC DES BINPE DANS LE CADRE DU VOLET PME



Source : données de suivi du volet PME, situation au mois de décembre 2020.



L'intensification du dialogue entre le Groupe BEI et les BINPE n'a pas toujours donné lieu à une augmentation du nombre d'opérations cofinancées. Cela s'explique par divers facteurs, tels que :

- **la diversité des modèles économiques des BINPE et l'impression qu'aucune possibilité de coopération n'existe dans certains cas.** Cela vaut non seulement pour les petites BINPE (comme indiqué plus haut), mais aussi pour certaines parmi les plus grandes dans des contextes où les financements déjà proposés par les banques commerciales et les BINPE étaient jugés suffisants, laissant une marge de manœuvre limitée pour des financements complémentaires de la BEI ;
- **l'impression que la BEI manque de souplesse pour adapter ses produits au contexte national.** Plusieurs petites BINPE ont estimé que la BEI aurait dû se montrer plus flexible et mieux adapter ses produits et la taille de ses financements au contexte national. Le FEI a été perçu comme plus souple à cet égard ;
- **la BEI a été perçue comme une concurrente par certaines BINPE.** Plusieurs BINPE ont eu le sentiment que la BEI était en mesure d'offrir des conditions de financement plus attrayantes grâce à la garantie de l'Union et craignaient donc de subir un effet d'éviction ;
- **des attentes non satisfaites.** À titre d'exemple, les BINPE s'attendaient à ce que la BEI fournisse une protection contre les premières pertes sur les co-investissements, ce qui n'était pas acceptable pour la BEI aux conditions proposées par ces institutions ;
- **l'impression que certaines BINPE se servaient de la coopération comme un moyen de contrôler la BEI.** Cette impression est née, par exemple, dans le cas de certaines plateformes d'investissement.

36. European Recovery Program/Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (ERP/BMWi), Bpifrance (BPI), Cassa Depositi e Prestiti (CDP), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Magyar Fejlesztési Bank (MFB), Instituto de Crédito Oficial (ICO), Caisse des dépôts et consignations, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR).

5.5.4 Les gains d'efficacité résultant du renforcement de la coopération avec les BINPE ont été limités dans l'ensemble



Dans la plupart des cas, l'audit préalable a été mené en parallèle par la BEI et les BINPE.

Dans le cadre du volet Infrastructures et innovation, il n'existe qu'une poignée d'exemples de délégation complète (3 projets sur 34) ou d'un degré quelconque de reconnaissance mutuelle en matière d'audit préalable technique au cours de la période 2018-2020. En outre, aucune BINPE n'a délégué de responsabilités à la BEI, ce qui aurait pu être envisagé dans des situations où la BEI disposait d'une expérience et d'une capacité plus importantes.

Cela s'explique notamment par :

- des contraintes volontaires (les normes de Bâle III imposent à tout bailleur de fonds de procéder à son propre audit préalable) ;
- des différences entre les normes d'instruction de la BEI et des BINPE (par exemple en ce qui concerne l'évaluation des risques, les marchés publics et les normes environnementales), d'où un manque de confiance ;
- l'idée selon laquelle les BINPE disposeraient nécessairement d'une meilleure connaissance du terrain et d'une capacité locale plus étoffée que la BEI.



Bien qu'il y ait eu un certain degré de coopération entre la BEI et les BINPE au cours de l'audit préalable, elle n'a pas été systématique et n'a pas permis de générer des gains d'efficacité significatifs :

- quatre des neuf BINPE interrogées ont indiqué qu'il existait peu de possibilités de coopération dans le cadre de l'audit préalable, car elles avaient mis en œuvre peu d'opérations aux côtés de la BEI ;
- sur ces neuf BINPE, cinq avaient une perception positive de la coopération dans le cadre de l'audit préalable, mais n'ont pas pu fournir d'exemples concrets de gains d'efficacité ; certaines se sont plaintes de ce que la coopération n'était pas reproduite dans les opérations ultérieures (absence d'une procédure simplifiée pour les opérations avec des clients réguliers, par exemple).



La coopération avec le FEI dans le cadre du volet PME a été unanimement perçue comme très efficace par les BINPE. Cela s'explique en grande partie par le fait que, dans la plupart des cas, les BINPE ont assumé le rôle d'intermédiaires dans le cadre du volet PME, ce qui a réduit les possibilités de mener des audits préalables communs. Le fait que le volet PME a été principalement utilisé pour développer des produits existants du FEI, qui étaient bien connus des BINPE, a également contribué à cette perception positive, valable dès le lancement du FEIS. Les BINPE ont également salué le soutien reçu du personnel du FEI dans la mise en œuvre de produits existants et nouveaux dans le cadre du FEIS.

Les études de cas n'ont révélé aucun élément de preuve significatif indiquant que la coopération avec les BINPE a permis des gains d'efficacité au cours du processus d'audit préalable. Dans un cas seulement, l'audit préalable de la BEI a conduit à l'allègement de l'audit préalable d'une BNPE, mais il n'y a pas eu de coopération directe sur l'opération qui s'est ensuivie (la BNPE a suivi une procédure d'audit préalable simplifiée, en se fiant à l'issue positive du processus de la BEI).

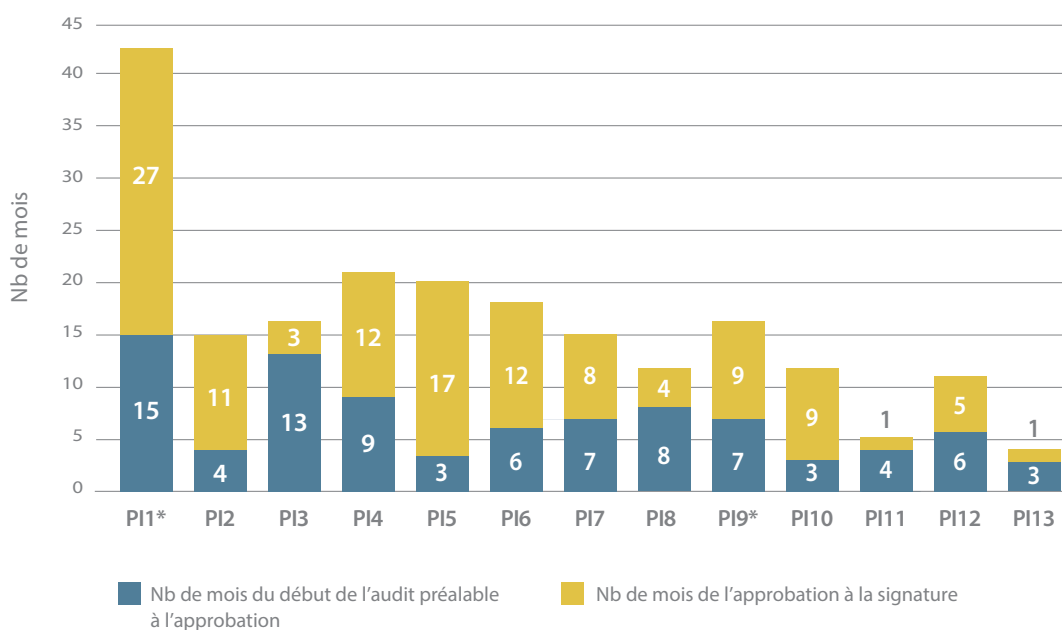
5.5.5 Les plateformes d'investissement ont donné la possibilité de soutenir des opérations de moindre envergure, mais leur mise en place et leur mise en œuvre n'ont pas été efficaces



La plupart des plateformes d'investissement relevant du volet Infrastructures et innovation ont fourni des financements ou des garanties à des opérations trop petites pour être financées directement par la BEI. Dans la plupart des cas, les plateformes d'investissement ont été mises en place sous la forme de fonds et d'instruments de partage des risques et ont été utilisées pour soutenir des sous-opérations d'une taille généralement comprise entre 100 000 euros et 8 millions d'euros. Il existe quelques exemples de plateformes ayant soutenu des opérations de plus grande envergure, mais il apparaît clairement que, dans l'ensemble, la BEI n'aurait pas été en mesure de financer directement de petites opérations de ce type.

La mise en place de la plupart des plateformes au cours de la période 2018-2020 dans le cadre du volet Infrastructures et innovation a pris beaucoup de temps. Le délai moyen entre le début de l'audit préalable et l'approbation de l'opération était de 6,7 mois, tandis que le délai moyen entre l'approbation et la signature était de 9 mois. Au vu des standards de la BEI, il est admis que ces deux délais (et en particulier le délai entre l'approbation et la signature) sont longs. À titre de comparaison, le délai moyen entre l'approbation et la signature pour l'ensemble des opérations mises en œuvre dans le cadre du volet Infrastructures et innovation entre 2015 et 2020 s'élève à 3,6 mois.

FIGURE 29 : DURÉE EN MOIS DE LA MISE EN PLACE DES PLATEFORMES D'INVESTISSEMENT



Source : données de suivi du FEIS, situation à la mi-2020.

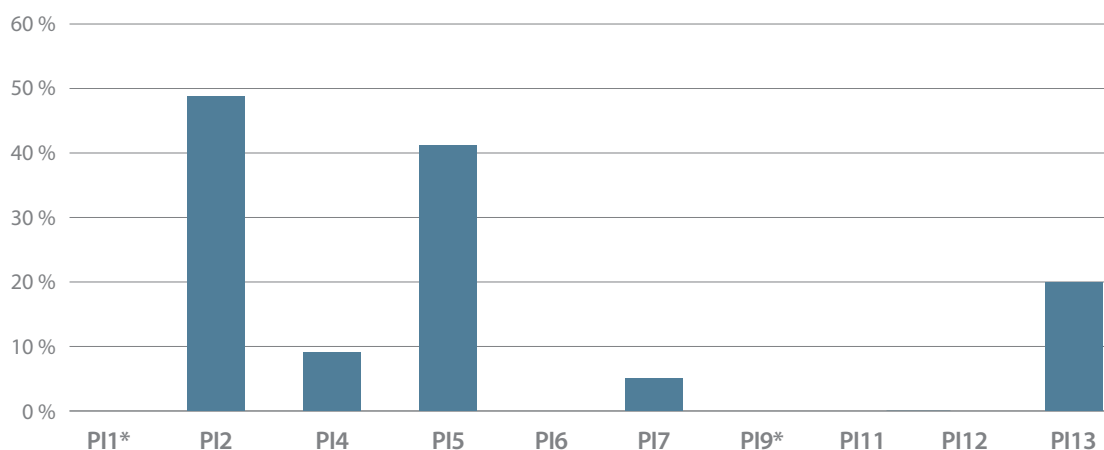
Le numéro assigné aux PI (plateformes d'investissement) renvoie à des plateformes d'investissement spécifiques.

* Les PI1 et PI9 n'avaient pas été signées à la mi-2020.

Le rythme de décaissement des plateformes a été lent. Si l'on considère les dix plateformes d'investissement avec mise de fonds sur le total des 13 plateformes relevant du volet Infrastructures et innovation (c'est-à-dire hormis celles qui ont fourni des garanties, celles-ci n'étant pas censées procéder à des décaissements), cinq n'avaient effectué aucun décaissement à la mi-2020. Certaines de ces plateformes d'investissement sont également actives depuis un certain temps. Par exemple, 12 et 15 mois après la signature, la PI4 et la PI7 n'avaient déboursé respectivement que 9 % et 4 % des montants signés.

Le concept de plateforme d'investissement n'était pas tout à fait clair. Il n'a pas été compris par toutes les BINPE lors de sa mise en place (que ce soit dans le cadre du volet Infrastructures et innovation ou dans celui du volet PME). Certains BINPE considèrent qu'il s'agit d'une simple étiquette qui n'apporte aucune valeur ajoutée sur le plan opérationnel. Les BINPE qui ont utilisé des plateformes d'investissement (principalement les « cinq grandes ») ont tendance à avoir une perception positive du concept, indiquant qu'il a donné un cadre à la coopération et contribué à préserver les BINPE de l'effet d'éviction induit par l'intervention de la BEI. Les règles de coopération avec les BINPE et dans le cadre des plateformes d'investissement ont contribué à clarifier le concept et à faire la démonstration d'exemples, mais une certaine ambiguïté subsiste. Par exemple, une grande partie des opérations relevant du volet PME pourraient être considérées comme des plateformes d'investissement conformément à la définition en vigueur³⁷.

FIGURE 30 : DÉCAISSEMENTS PAR LES PLATEFORMES D'INVESTISSEMENT AVEC MISE DE FONDS, EN POURCENTAGE



Source : données de suivi du FEIS, situation à la mi-2020.

Le numéro assigné aux PI (plateformes d'investissement) renvoie à des plateformes d'investissement spécifiques.

* Les PI1 et PI9 n'avaient pas été signées à la mi-2020.

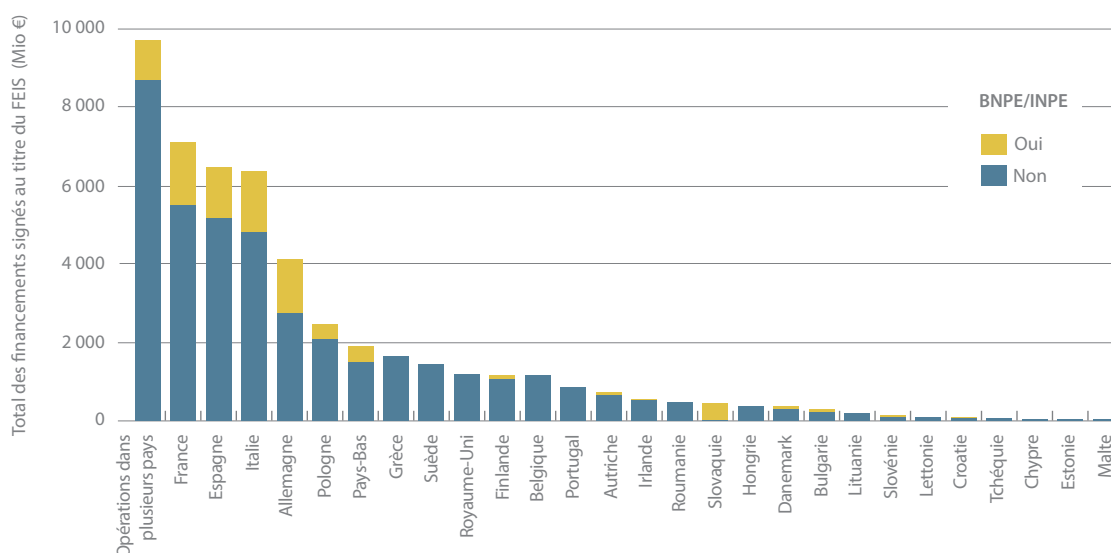
37. Conformément au règlement FEIS, les plateformes d'investissement sont « des entités ad hoc, des comptes gérés, des accords contractuels de cofinancement ou de partage des risques ou des accords conclus par tout autre moyen par l'intermédiaire desquels des entités apportent une contribution financière en vue de financer une série de projets d'investissement [...] ».

5.5.6 Rien ne prouve que le renforcement de la coopération avec les BINPE ait accru la concentration des financements du FEIS dans les grands États membres de l'UE



Les quatre principaux bénéficiaires des financements du FEIS en valeurs nominales (France, Espagne, Italie et Allemagne) représentent également une part importante des financements du FEIS orientés vers des projets cofinancés par les BINPE (les barres jaunes dans la figure 31). À première vue, il semble donc que les cofinancements avec les BINPE aient contribué à attirer en plus les financements du FEIS vers ces quatre pays. Toutefois, aucun élément probant étayant cette hypothèse n'a été trouvé dans le cadre de l'évaluation.

FIGURE 31 : FINANCEMENTS AU TITRE DU VOLET INFRASTRUCTURES ET INNOVATION DU FEIS MIS EN ŒUVRE EN COOPÉRATION OU NON AVEC DES BINPE AU COURS DE LA PÉRIODE 2015-2020



Source : données de suivi du FEIS, situation à la mi-2020.



Les entretiens avec le personnel de la BEI et du FEI, des BINPE et des parties prenantes externes indiquent que les cofinancements menés avec les BINPE n'ont pas conduit à une concentration accrue des financements du FEIS dans les grandes économies de l'UE.



Si les BINPE ont joué un rôle dans la prospection de certaines opérations du FEIS, les études de cas montrent que la participation du FEIS à des opérations cofinancées avec les BINPE (dans le cadre du volet Infrastructures et innovation et du volet PME) n'était généralement pas liée à la présence de BINPE dans ces opérations. Ces études de cas mettent plutôt en évidence le chevauchement entre les objectifs stratégiques de la BEI et ceux des BINPE. En d'autres termes, une grande partie des financements du FEIS acheminés vers des projets cofinancés par des BINPE y aurait de toute façon été investie.



Seuls 4 des 68 promoteurs et 1 des 121 intermédiaires financiers interrogés ont indiqué qu'ils avaient été orientés vers la BEI ou le FEI par une BINPE. La plupart d'entre eux se sont adressés à la BEI ou au FEI de leur propre initiative, ont été directement contactés par la BEI ou le FEI ou entretenaient déjà des relations avec la BEI ou le FEI.

5.6 TRANSPARENCE

5.6.1 Le règlement FEIS modifié a introduit certaines modifications visant à renforcer la transparence du FEIS

Contexte

Le règlement FEIS modifié a introduit l'obligation de publier la justification des décisions du comité d'investissement du FEIS approuvant l'utilisation de la garantie, ainsi que le tableau de bord utilisé par la BEI pour évaluer les opérations soutenues par le FEIS, tout en évitant la divulgation d'informations sensibles sur le plan commercial³⁸.

En outre, il prévoit que le Parlement européen nomme un expert indépendant en tant que membre sans droit de vote du comité de pilotage du FEIS.

Ces exigences ont élargi le périmètre des informations que le FEIS publiait depuis sa création. Ce changement a eu lieu à un moment où le Parlement européen et certaines organisations de la société civile avaient fait part d'inquiétudes quant au manque de transparence du FEIS, et notamment à la difficulté qui en découlait de demander des comptes au Groupe BEI sur son utilisation de la garantie de l'Union. Il est donc probable que les modifications introduites par le FEIS 2.0 aient influé sur la perception du FEIS par les parties prenantes externes, notamment sur des sujets tels que la transparence, l'additionnalité et la gouvernance.

Enjeu de l'évaluation

L'évaluation examine dans quelle proportion ces mesures ont modifié la manière dont le FEIS est perçu, tout en tenant compte d'éventuels effets négatifs involontaires, tels qu'une complexification des relations entre la BEI et ses clients ou une augmentation du nombre de demandes d'informations nuisant à l'efficacité de la mise en œuvre.

Principales constatations concernant la transparence

Les exigences de transparence introduites par le FEIS 2.0 ont amélioré l'image des opérations du FEIS sans inconvénient majeur :

1. l'opinion du Parlement européen et des organisations de la société civile concernant les opérations du FEIS s'est améliorée ;
2. certains coûts ont été engendrés par la complexification de l'administration, mais aucun préjudice significatif n'est à déplorer pour les relations avec les clients ;
3. il n'y a pas eu de perte d'efficacité dans la mise en œuvre du fait de demandes d'informations supplémentaires de la part de parties prenantes externes.

38. L'article 6, paragraphe 12, du règlement FEIS modifié précise que « [l]es décisions d'approbation de l'utilisation de la garantie de l'Union sont rendues publiques et accessibles, elles incluent une justification de la décision et insistent en particulier sur le respect du critère d'additionnalité ».

5.6.2 Le renforcement de la transparence a amélioré la perception du FEIS par le Parlement européen



En 2018, la position du Parlement européen sur le FEIS a évolué, passant de très négative (sur un large éventail de sujets) à positive. Cette évolution concerne les trois thèmes sur lesquels les mesures relatives à la transparence du FEIS 2.0 pouvaient entraîner un changement de perception :

- **additionnalité** : la BEI a été vivement critiquée dans le rapport du Parlement de 2017 pour avoir apparemment financé des projets peu risqués et classé artificiellement des opérations comme des activités spéciales. Ce sujet a de moins en moins fait l'objet de critiques au fil du temps jusqu'à ce qu'il ne soit plus mentionné dans le rapport du Parlement de novembre 2018 ;
- **transparence** : le Parlement européen a reconnu et salué les progrès accomplis sur cette question en 2018. Alors que le rapport de 2017 invitait instamment les organes directeurs du FEIS à partager activement des informations avec le Parlement et à améliorer le flux de communication, les rapports ultérieurs ont tous été positifs en ce qui concerne les améliorations en matière de transparence introduites par le FEIS 2.0 ;
- **la gouvernance du FEIS** a été vivement critiquée en 2017 à plusieurs égards, notamment le manque de transparence dans la sélection des projets. Aucun de ces aspects n'a été de nouveau abordé dans le rapport du Parlement de novembre 2018, dans lequel une opinion très positive du FEIS dans son ensemble était exprimée.



Les entretiens menés avec le Parlement européen, le personnel de la BEI et d'autres parties prenantes du FEIS confirment tous que les mesures introduites au titre du FEIS 2.0 ont été la principale raison de cette évolution des retours d'information. En particulier, les modifications en matière de transparence, d'additionnalité et de gouvernance (y compris la nomination par le Parlement européen d'un membre sans droit de vote au comité de pilotage du FEIS) ont été reçues très positivement par le Parlement.

TABLEAU 3 : ÉVOLUTION DANS LE TEMPS DES THÈMES FIGURANT DANS LES RAPPORTS DU PARLEMENT

2017	Mai 2018	Novembre 2018
Additionnalité	Additionnalité	
Transparence	Transparence	Transparence
Viabilité	Viabilité	Viabilité
Comité d'investissement		Réalisation de l'objectif du FEIS
Directeur exécutif		Poursuite de mandats de type FEIS
Répartition géographique		Répartition géographique
Concentration sectorielle		
Coopération avec les BINPE		Coopération avec les BINPE
Plateformes d'investissement		Risque d'éviction
Petits projets		Petites entreprises

Source : interprétation par EV des rapports publiés par le Parlement européen.

Légende : vert – commentaires positifs ; orange – commentaires mitigés ; rouge – commentaires négatifs.

* L'équipe d'évaluation n'a pas analysé la validité des avis exprimés dans les rapports. Le tableau a pour seul but de montrer l'évolution de la perception du FEIS par le Parlement.

5.6.3 Le renforcement de la transparence a également amélioré la perception du FEIS par les organisations de la société civile



Les organisations de la société civile sont également devenues moins critiques concernant la transparence, l'additionnalité et la gouvernance du FEIS.

- Des améliorations en matière de **transparence** ont été constatées dans le rapport publié en octobre 2019 par Bankwatch et Counter Balance. En revanche, tous les rapports précédents étaient très critiques s'agissant de la transparence du FEIS, affirmant notamment que le tableau de bord n'allait pas au-delà du système de notation standard de la BEI pour garantir que les opérations du FEIS apportent une plus grande additionnalité que les opérations classiques de la BEI.
- **L'additionnalité** était le principal motif de critique des organisations de la société civile en 2016. Un chapitre entier d'un rapport a été consacré à ce sujet. Il soulevait de vives inquiétudes quant au manque de transparence et affirmait que la BEI se contentait de maintenir son modus operandi habituel dans le cadre du FEIS. Le sujet était moins central en 2017 et il a été reconnu en 2019 que le FEIS finançait des projets plus risqués avec de nouveaux types de partenaires (deux aspects qui constituent un fort indice d'additionnalité).
- **Gouvernance** : le rapport d'octobre 2019 est bien moins critique à l'égard du comité d'investissement du FEIS que ceux publiés en juillet et octobre 2016, ce qui tend à indiquer que le renforcement de la transparence des processus décisionnels a contribué (au moins partiellement) à répondre aux préoccupations exprimées antérieurement par les organisations de la société civile.

Les procès-verbaux des réunions des organes décisionnels du FEIS organisées régulièrement avec des parties prenantes externes (y compris des organisations de la société civile) confirment également l'évolution positive des retours d'information reçus sur ces trois thèmes au fil du temps.



Les entretiens avec des organisations de la société civile, le personnel de la BEI et d'autres parties prenantes du FEIS confirment tous que le renforcement de la transparence a joué un rôle majeur dans cette évolution des retours d'information sur le FEIS. L'amélioration de la communication et l'engagement proactif du personnel de la BEI ont également été des facteurs importants pour lever les préoccupations des organisations de la société civile.

TABLEAU 4 : ÉVOLUTION DANS LE TEMPS DES THÈMES FIGURANT DANS LES RAPPORTS DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE*

Mai 2015	Juillet et octobre 2016	Novembre 2017	Octobre 2019
Transparence	Transparence	Transparence	Transparence
Viabilité	Viabilité	Viabilité	Viabilité
Additionnalité	Additionnalité	Additionnalité	Additionnalité
Instruments financiers	Nouveaux clients		Nouveaux clients
Socialisation des risques	Répartition géographique	Répartition géographique	Répartition géographique
	Comité d'investissement		

Source : interprétation par EV des rapports publiés par les organisations de la société civile concernées, telles que Bankwatch et Counter Balance, à différents moments.

Légende : vert – commentaires positifs ; orange – commentaires mitigés ; rouge – commentaires négatifs.

* L'équipe d'évaluation n'a pas analysé la validité des avis exprimés dans les rapports. Le tableau a pour seul but de montrer l'évolution de la perception du FEIS par les organisations de la société civile.

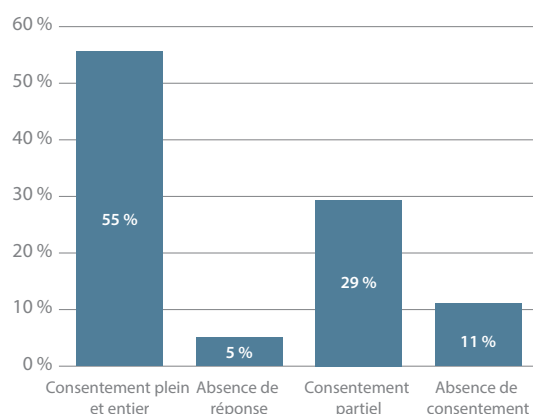
5.6.4 Certains coûts ont été engendrés par la complexification de l'administration, mais aucun préjudice significatif n'est à déplorer pour les relations avec les clients



La plupart des clients n'ont fait part d'aucune préoccupation majeure quant au contenu du tableau de bord et ont consenti à sa publication.

Bien que 11 % des clients n'aient pas consenti à la publication, les chargés de prêt ont indiqué que la plupart de ces clients avaient simplement demandé un report de la publication jusqu'à la signature de l'opération. Plusieurs raisons ont été invoquées pour justifier le report de la publication. Certains clients avaient des procédures de passation de marchés en cours et ne souhaitaient pas que le coût du projet ou le volume du financement de la BEI soient publiés, de manière à éviter que cela ne fausse les comportements de soumission d'offres. D'autres clients, des sociétés cotées en bourse, ont demandé que la publication soit différée jusqu'à ce qu'ils puissent consulter leurs actionnaires, afin d'éviter toute spéculation boursière.

FIGURE 32 : RETOUR D'INFORMATION DES CLIENTS SUR LA PUBLICATION DES TABLEAUX DE BORD AU MOMENT DE L'APPROBATION (% DU TOTAL)



Source : calcul interne de la BEI.



La procédure de publication du tableau de bord a introduit une certaine complexité administrative mais n'a pas nui aux relations avec les clients.

La consultation des clients concernant le tableau de bord a permis de prendre en compte avec souplesse les demandes légitimes. S'agissant d'une étape supplémentaire dans le processus, elle a entraîné une perte (limitée) d'efficacité, mais elle a été intégrée par la BEI et n'a pas eu d'incidence sur les relations avec les clients. Si la procédure était généralement jugée adéquate, le personnel de la BEI interrogé a indiqué qu'il aurait été plus efficace de publier tous les tableaux de bord au moment de la signature, ce qui aurait permis d'éviter une répétition inutile des échanges avec les clients.



Les études de cas révèlent également que les tableaux de bord ne comportaient pas d'informations que les clients ne souhaitent pas voir publiées.

Pour les gestionnaires de fonds, la publication de l'approbation par la BEI s'est avérée utile pour attirer d'autres investisseurs, de sorte qu'ils ont privilégié des publications les plus précoces possible, désireux qu'ils étaient de tirer parti des effets de signal. Toutefois, pour les ETI actives sur un marché concurrentiel et les sociétés cotées en bourse, la demande de publication du tableau de bord avant la signature du prêt a constitué une source d'inquiétudes. Le processus de publication du tableau de bord pourrait encore être amélioré en consultant le client avant que le libellé ne soit fixé par l'approbation du comité d'investissement du FEIS ou du Conseil d'administration de la BEI. En outre, plusieurs promoteurs ont estimé que les informations fournies dans le tableau de bord étaient techniques et difficiles à comprendre pour des lecteurs externes, ce qui permet de penser qu'il serait possible de rendre leur formulation plus accessible.

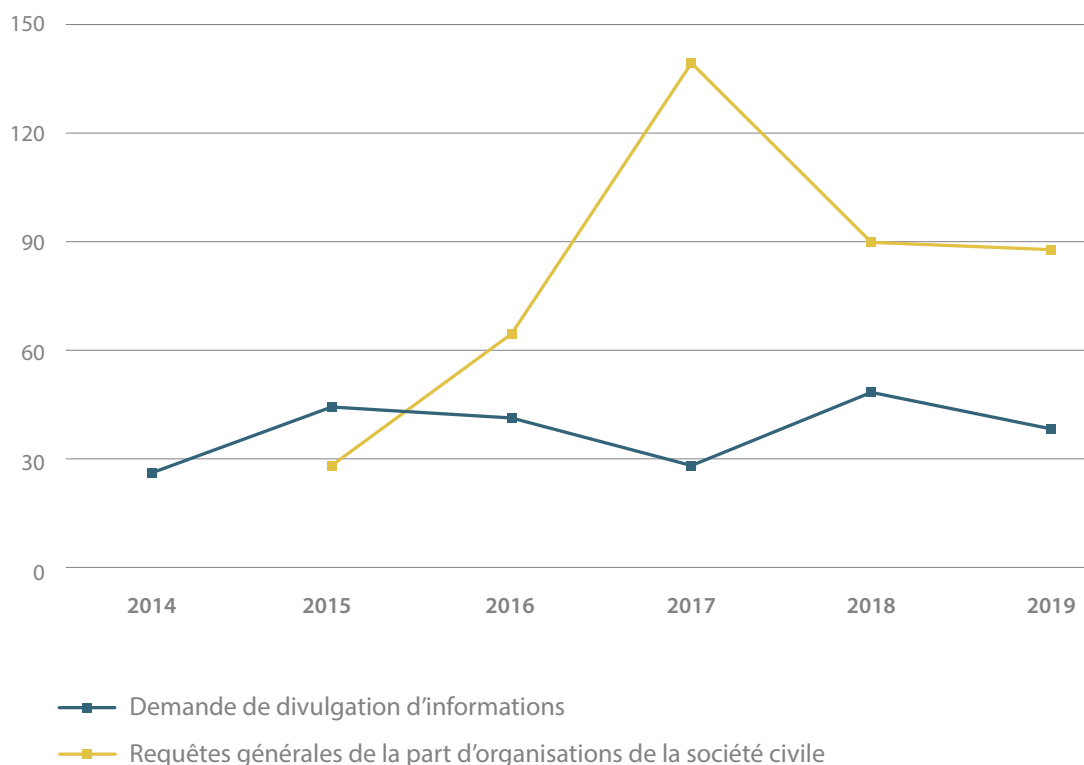
5.6.5 Il n’y a pas eu de perte d’efficacité dans la mise en œuvre du fait de demandes d’informations supplémentaires de la part de parties prenantes externes

Le nombre de requêtes générales émanant d’organisations de la société civile a considérablement diminué après 2017, tandis que le nombre de demandes de divulgation de documents est resté relativement stable.

Toutefois, la diminution observée du nombre de requêtes générales émanant d’organisations de la société civile n’est pas à mettre au compte de l’introduction des mesures de transparence au titre du FEIS 2.0³⁹ :

- seul un nombre limité de ces requêtes générales émanant d’organisations de la société civile concernent des projets spécifiques soutenus par le FEIS ;
- les entretiens avec les organisations de la société civile et le personnel de la BEI indiquent également que ces requêtes générales portent habituellement sur la nature des projets et qu’il est peu probable que la publication de tableaux de bord influe sur leur nombre.

FIGURE 33 : DEMANDES DE DIVULGATION DE DOCUMENTS ET REQUÊTES GÉNÉRALES DE LA PART DE PARTIES PRENANTES EXTERNES SUR TOUTES LES OPÉRATIONS DE LA BEI



Source : rapports annuels sur la mise en œuvre de la Politique de transparence de la BEI.

39. Parmi ces requêtes générales, on trouve notamment des questions sur les projets financés par la BEI ou sur les activités et processus de la Banque.

6. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

6.1 CONCLUSIONS

La présente évaluation met en évidence des constatations globalement positives sur le fonctionnement du FEIS pour la période 2018-2020. Sur la base de l'analyse réalisée, l'évaluation tire un certain nombre de conclusions.

1. Le FEIS a changé la donne à bien des égards : dans la manière dont il a utilisé des fonds publics pour accroître la capacité de prise de risque du Groupe BEI et ainsi mobiliser des investissements au sein de l'Union européenne ; dans la manière dont il a favorisé les échanges entre le Groupe BEI et les BINPE dans l'Union européenne ; et dans la manière dont il a contribué à intégrer de manière transparente les activités du Groupe BEI dans le contexte politique général. Au fil du temps, le FEIS s'est transformé en un mécanisme dont l'efficacité et l'utilité sont généralement reconnues.
2. Les défaillances du marché et les situations d'investissement non optimales varient dans le temps et selon les zones géographiques au sein de l'Union européenne. En augmentant la capacité de prise de risque du Groupe BEI, le FEIS est resté pertinent pour aider à remédier à de telles situations. Il y est parvenu en incitant le secteur privé à prendre l'initiative en matière d'investissement, plutôt qu'en la lui retirant.
3. Au cours de la crise due au COVID-19, le FEIS a démontré qu'il était suffisamment souple pour réagir rapidement à l'évolution de la perception des risques par les acteurs économiques, avec le transfert d'une partie de la capacité de garantie du volet Infrastructures et innovation au volet PME, la mise en place d'un important prêt-programme destiné aux opérations portant sur des titres adossés à des actifs, des montants complémentaires pour des produits existants et la réduction du délai de lancement pour les nouvelles opérations. Le FEIS a permis aux intermédiaires de partager avec le Groupe BEI les risques croissants qu'ils percevaient, contribuant ainsi à lutter contre une baisse sensible de l'accès au financement pour les PME et les ETI.
4. Le FEIS s'est révélé apporter de l'additionnalité à plusieurs titres :
 - en fournissant des financements qui, selon la majorité des clients, n'auraient pas pu être fournis par le marché, ou pas selon la même ampleur/dans les mêmes délais, ou pas aux mêmes conditions ;
 - en conférant des gains en matière de réputation et en lançant un effet de signal ;
 - en remédiant à des défaillances du marché ;
 - en permettant au Groupe BEI de financer un portefeuille d'opérations qu'il n'aurait pas pu financer sans la garantie de l'Union, sans mettre en péril son modèle économique.
5. L'introduction de l'objectif non contraignant en matière d'action pour le climat dans le règlement FEIS modifié a permis de bien enraciner le FEIS dans l'évolution du contexte politique, qui a vu l'action pour le climat devenir une priorité absolue du programme politique européen. L'objectif a été atteint sans compromettre la répartition géographique ou l'additionnalité perçue des opérations. Si l'augmentation des opérations contribuant à l'action pour le climat a coïncidé avec l'introduction de l'objectif, rien n'indique que ce soit le seul facteur pouvant expliquer cette augmentation.
6. Les BINPE sont des partenaires naturels du Groupe BEI dans les États membres de l'UE. Mais impossible de collaborer selon une approche unique. De nombreux facteurs, tels que les contextes nationaux respectifs en matière d'aide publique, les missions traditionnelles des BINPE sur leurs marchés respectifs et les contraintes réglementaires, déterminent le périmètre, le format et le succès de la coopération. Des concepts ouverts, tels que les plateformes d'investissement, ont contribué à intensifier le dialogue, mais, dans la pratique, la coopération s'est avérée déséquilibrée et les avantages concrets sur le plan de l'efficacité ont été limités dans le cadre du volet Infrastructures et innovation.
7. Les mesures de transparence introduites par le règlement FEIS modifié ont grandement contribué à améliorer la perception du FEIS par les tiers, ont engendré des pertes (limitées) en matière d'efficacité de la mise en œuvre et n'ont pas causé de préjudice important pour les relations avec les clients.

6.2 ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Enfin, l'évaluation recense trois enseignements tirés.

1. Les mandats avec partage des risques peuvent constituer un outil efficace pour combler les déficits d'investissement structurels et cycliques, y compris lors de crises comme celle déclenchée par la pandémie de COVID-19. Condition primordiale, leur conception et leur mise en œuvre doivent prévoir une souplesse fonctionnelle suffisante, y compris, par exemple, la possibilité de transférer rapidement une partie de la capacité de garantie là où elle est le plus nécessaire, et la possibilité de réduire le délai entre l'élaboration et la signature des projets. Ces mandats peuvent soutenir l'investissement face à une aversion accrue au risque de la part des acteurs économiques, mais ne peuvent fonctionner que lorsqu'il y a une certaine demande ou une volonté d'investir.
2. S'agissant des relations entre la BEI et les BINPE, l'expérience du FEIS montre qu'il est important de tenir compte des spécificités de chaque BINPE (contexte national, atouts spécifiques, etc.). L'hétérogénéité des BINPE exige une attention et une souplesse particulières afin d'atteindre un degré plus élevé de coopération mutuellement bénéfique.
3. Pour les mandats de type FEIS, une transparence accrue peut apporter d'importants avantages – par exemple une opinion plus favorable et un degré de confiance plus élevé dans l'initiative, ainsi qu'une amélioration des relations avec tout un ensemble de parties prenantes. Une bonne gestion à cet égard est possible avec peu de conséquences sur l'efficacité de la mise en œuvre et sur les relations avec la clientèle.

À PROPOS DE LA FONCTION D'ÉVALUATION

La division Évaluation procède à des évaluations indépendantes des activités du Groupe BEI. Elle évalue la pertinence et les performances de ces activités par rapport à leurs objectifs et à l'évolution de leur environnement opérationnel. Elle aide également le Groupe BEI à tirer des enseignements sur la manière d'améliorer constamment son travail, contribuant ainsi à une culture d'apprentissage et à une prise de décision fondée sur des données factuelles.

Les rapports d'évaluation sont disponibles sur le site web de la BEI :
<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/ex-post-evaluations/index.htm>

ÉVALUATION DU FONDS EUROPÉEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES

Juin 2021



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

Évaluation
Les rapports sont disponibles sur le
site web de la BEI, à la page consacrée à
l'évaluation des opérations :
Evaluation@eib.org
www.eib.org/evaluation