

Première évaluation d'une analyse d'impact de la Commission européenne

Mandat externe de la Banque européenne d'investissement (2014-2020)

Analyse d'impact (SWD (2013) 179, SWD (2013) 178 (résumé)) d'une proposition de la Commission portant sur une décision du Parlement européen et du Conseil accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés en dehors de l'Union (COM (2013) 293)

• Contexte

La présente note vise à établir une première évaluation de l'analyse d'impact (AI) de la Commission européenne accompagnant la proposition susmentionnée, adoptée par la Commission en mai 2013. La Banque européenne d'investissement (BEI) est aujourd'hui le premier prêteur multilatéral au monde. Cette initiative porte exclusivement sur des projets extérieurs à l'Union qui, bien qu'ils représentent moins de 10 % des activités de la Banque, revêtent souvent une importance notable pour soutenir les objectifs de politique extérieure de l'Union. C'est pourquoi l'Union fournit une garantie budgétaire à la BEI couvrant les risques de nature souveraine et politique liés à ses opérations de prêts et de garantie de prêts. Depuis 2009, cette garantie est établie par une décision du Conseil et du Parlement européen. Auparavant, il s'agissait uniquement d'une décision du Conseil.

En 2011, la décision précédente stipulait que: "[l]orsqu'elle présente une proposition visant à accorder la garantie de l'Union dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel, la Commission devrait être invitée, en particulier, à examiner, en étroite coopération avec la BEI et en tenant compte des implications du provisionnement du Fonds de garantie, les plafonds fixés aux fins de la garantie de l'Union, la liste des pays potentiellement éligibles et la possibilité pour la BEI d'assurer un financement sous forme de microcrédit ou au moyen d'autres types d'instruments. Il conviendrait que la Commission et la BEI étudient également les possibilités de renforcer, dans l'avenir, les synergies entre le financement au moyen de l'IAP [instrument d'aide de préadhésion], de l'IEVP [instrument européen de voisinage et de partenariat], de l'ICD [instrument de financement de la coopération au développement], de l'IEDDH [instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme] et de l'instrument de stabilité et le mandat extérieur de la BEI."

Le Conseil et le Parlement doivent agir rapidement, le mandat en cours expirant à la fin de l'année 2013.

• Définition du problème

L'AI fait ressortir les problèmes suivants nécessitant une action de l'Union.

1. La garantie de l'Union pourrait ne pas être utilisée de manière optimale. Dans certains cas, résultant pour la plupart des changements balayant le paysage mondial, la garantie de l'Union est accordée à des pays solvables et à des bénéficiaires qui peuvent plus facilement avoir accès à des financements commerciaux.
2. La BEI ne peut pas financer tous les types d'opérations de microfinancement – qui peuvent contribuer à réduire la pauvreté – en raison de critères d'éligibilité restreints.
3. Le niveau de financement de la BEI en faveur de l'action climatique est insuffisant – deux milliards d'euros sont actuellement alloués de manière explicite à cette problématique. Globalement, on estime que quelque 15 % des opérations garanties menées dans des pays tiers depuis 2007 sont liées au changement climatique, soit environ 4,15 milliards d'euros (AI, p. 22 et note de bas de page 24, p. 31)..
4. Un autre problème concerne le "positionnement peu clair de la BEI en tant qu'instrument clef de la mise en œuvre du soutien financier extérieur de l'UE". Celui-ci fait référence à un alignement insuffisant avec les politiques de l'Union et à un manque de cohérence et de synergies avec d'autres instruments de l'Union.

Le deuxième et le troisième problèmes sont assurément des exemples de l'alignement insuffisant sur les politiques de l'Union, qui est repris dans le dernier problème, plus général. Le témoignage et les opinions des différentes parties concernées sont présentées.

Ces questions ont une incidence sur de nombreux pays non européens qui, conformément à la décision actuellement en vigueur, sont divisés entre les différentes régions (de A à D) et sous-régions (en chiffres romains) éligibles à la garantie de l'Union¹.

- A. Pays en phase de préadhésion: actuellement la Turquie, les pays non européens des Balkans et l'Islande.
- B. Pays couverts par la politique de voisinage et de partenariat:
 - i. pays méditerranéens bordant la mer Méditerranée au Sud et à l'Est;
 - ii. Europe orientale, Caucase du Sud et Russie.
- C. Asie et Amérique latine:
 - i. Amérique latine;
 - ii. Asie;
 - iii. Asie centrale.
- D. Afrique du Sud.

Le reste du continent africain est couvert par un mandat spécifique s'appliquant au groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

L'AI s'efforce d'identifier les causes de ces problèmes. D'une manière générale, on peut distinguer: certaines causes règlementaires, comme les critères d'éligibilité et d'autres critères définis par le mandat en vigueur, d'une part; et quelques problèmes décelés dans le processus en place, d'autre part. L'AI mentionne "l'absence de processus pour la révision [des critères]... l'absence de processus dynamique destiné à fournir l'élan politique en amont" (AI, p. 25); le "décalage nécessaire entre le moment où un projet est identifié comme "bancable" et sa matérialisation... En outre, la réserve de projets est généralement "délicate" dans certains

¹ Il s'agit ici d'une version simplifiée de la liste proposée de pays éligibles. Pour obtenir la liste complète des pays figurant à la fois dans la décision de 2011 et dans la proposition de la Commission, veuillez vous référer à l'annexe III.

secteurs puisque la Banque a besoin de diversifier progressivement sa base de clients traditionnelle" (AI, p. 22).

Dans l'ensemble, la définition du problème va globalement dans le sens de la demande visant à examiner les problèmes mis en avant dans la décision de 2011 susmentionnée. Toutefois, les "plafonds couverts par la garantie de l'UE", qui étaient également mentionnés, occupent une position moins importante dans l'analyse (voir les paragraphes "Portée" et "Relations avec les pays tiers" ci-dessous).

• Objectifs de la proposition législative

Les objectifs opérationnels correspondent aux problèmes identifiés. Les objectifs de la proposition sont donc "[1] un meilleur ciblage géographique de la garantie de l'UE, en faveur des bénéficiaires pour lesquels sa valeur ajoutée sera la plus élevée...; [2] une extension explicite de la garantie de l'UE à toutes les opérations de microfinance...; [3] un renforcement du volet "changement climatique" de la garantie de l'UE afin de promouvoir les opérations de la BEI dans ce domaine clé de l'action extérieure de l'Union...; [4] un impact accru des financements de la BEI grâce à un meilleur alignement sur les politiques de l'UE et à une meilleure cohérence et de plus fortes synergies avec les instruments de l'UE".

Curieusement, l'objectif de "l'extension explicite de la garantie de l'UE à toutes les opérations de microfinance" est formulé de façon ambiguë et plutôt tendancieuse.

L'AI mentionne également deux objectifs spécifiques: "mieux exploiter l'expertise et les ressources de la BEI" et "améliorer l'efficacité financière de la garantie de l'UE tout en préservant une bonne couverture budgétaire". S'il est vrai que ces objectifs et contraintes sont légitimes et compréhensibles, ils correspondent moins clairement à la manière dont les problèmes sont décrits.

• Éventail des options envisagées

Les options suivantes sont envisagées dans l'AI:

- Option 0: pas de nouvelle décision – les nouvelles opérations de la BEI en dehors de l'Union ne bénéficieraient pas d'une garantie de l'Union.
- Option 1: pas de changement (reconduction de la décision précédente jusqu'à la fin de l'année 2020 et avec un plafond global de 25 milliards d'euros) - scénario de base.
- Option 2: modification de la garantie existante. Trois sous-options décrivent les différentes manières d'atteindre les objectifs opérationnels ci-dessus.

2.1. Option CLOSE

- l'Asie et l'Amérique latine ne seraient plus éligibles;
- toutes les opérations de microfinance seraient explicitement éligibles, mais en "réduisant le risque pour la Banque à un niveau acceptable" (AI, p. 30);
- quatre milliards d'euros seraient alloués à la lutte contre le changement climatique;
- des documents de stratégie annuels par pays seraient rédigés afin d'assurer la cohérence.

2.2. Option MICRO

- la portée géographique couvrirait toutes les régions;
- deux milliards d'euros seraient alloués à la microfinance et une garantie globale de l'Union serait fournie afin de réduire le risque;
- les objectifs en termes de changement climatique seraient fixés au niveau régional;
- les orientations opérationnelles techniques régionales seraient actualisées afin de garantir la cohérence.

2.3. Option FOCUS

- l'accent serait mis sur les intermédiaires moins solvables dans toutes les régions;
 - la microfinance ne serait pas différenciée comme étant un domaine d'intervention;
 - un objectif en termes de volume global de prêts serait défini pour la lutte contre le changement climatique (par exemple, 25 % des prêts totaux) et les émissions de gaz à effet de serre seraient surveillées;
 - les orientations opérationnelles techniques régionales seraient actualisées afin de garantir la cohérence.
- Option 3: étendre la garantie à d'autres établissements financiers, tels que les mécanismes d'investissement en place dans les Balkans occidentaux, les pays voisins, l'Asie centrale, l'Amérique latine et l'Asie.

Cet éventail d'options semble assez complet. Point intéressant, les trois sous-options sont groupées sous la forme d'un package, ce qui ne permet pas de combiner différemment les éléments.

• Portée de l'analyse d'impact

Le plafond global

La Commission indique qu'un calcul effectué en prenant en compte toutes les contraintes budgétaires et législatives, ainsi que les schémas de décaissement et de remboursement et d'autres suppositions, "permettrait d'affecter un plafond fixe de l'ordre de 25 milliards d'euros" (AI, p. 16). Ce point est en partie expliqué dans l'AI, mais sans effectuer de calcul réel et sans dévoiler toutes les valeurs.

Analyse des options

L'analyse se base sur les données émanant d'un vaste éventail d'études, de consultations avec les parties concernées et de l'analyse quantitative du comité de pilotage de l'analyse d'impact. Elle traite des conséquences économiques, sociales et environnementales, en ciblant plus particulièrement les aspects budgétaires et internationaux. Premièrement, l'AI écarte de façon claire les options 0, 1 et 3, qui sont moins efficaces pour différentes raisons. Ensuite, elle traite plus en profondeur les trois sous-options, à savoir CLOSE, MICRO et FOCUS. L'analyse montre finalement que l'option FOCUS, qui concentre la garantie sur les pays moins solvables de toutes les régions, est l'option privilégiée par la Commission.

Sans remettre en question la finalité et le résultat de l'analyse, la présentation n'est pas très claire. Les options favorites sont comparées sur la base de sept critères et classées en fonction de leur efficacité, de leur efficience et de leur cohérence. Un total de 21 scores qualitatifs est ainsi obtenu, chacun des scores étant confirmé par une description plutôt longue de l'analyse. Il est à noter un élément pouvant porter à confusion: les sept critères recourent en partie les quatre

objectifs opérationnels mentionnés ci-avant. Par ailleurs, l'un des sept critères est le "Renforcement de l'impact/de la cohérence des politiques": il semble donc que la cohérence soit comptée deux fois. L'AI indique que "deux critères (impact sur le [Fonds de garantie] et le budget de l'UE, impact sur la position en matière de risque de crédit et sur les ressources de la BEI) sont probablement les plus importants puisqu'ils posent en pratique les limites dans lesquelles la décision sera mise en œuvre" (AI, p. 40). Ce résultat est compréhensible. Toutefois, au moment de tirer les conclusions, les scores sont additionnés sans qu'aucune pondération ne soit appliquée.

- **Subsidiarité**

Le principe de subsidiarité ne s'applique pas car la proposition relève de la compétence exclusive de l'Union. Les articles 209 et 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constituent les bases juridiques applicables. En particulier, l'article 209 stipule que la BEI "contribue, selon les conditions prévues dans ses statuts, à la mise en œuvre des mesures... nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement, qui peuvent porter sur des programmes pluriannuels de coopération avec des pays en développement ou des programmes ayant une approche thématique."

- **Incidences sur le budget ou les finances publiques**

Le fonds de garantie serait abondé par un paiement annuel unique provenant du budget de l'Union, d'un montant de 1,193 milliard d'euros, couvrant l'ensemble de la période 2014-2020 du CPF.

L'exposé des motifs fournit d'autres précisions quant aux incidences pour le budget de l'Union. La Commission est responsable de la gestion du fonds de garantie. Les ressources humaines affectées à cette tâche sont estimées à sept agents qui sont déjà affectés à la gestion de l'action et/ou seront redéployés en interne au sein de la DG ECFIN (exposé des motifs, p. 48).

- **Effets sur les PME et sur la compétitivité**

Le développement du secteur privé local (notamment des PME) constitue l'un des trois objectifs généraux énoncés dans la décision à l'examen, ainsi que dans la décision précédente. L'impact positif sur les PME est analysé de manière cohérente.

- **Simplification et autres implications réglementaires**

La Commission affirme que le plafond global de 25 milliards d'euros serait compatible avec le montant de 1,193 milliard d'euros alloué au fonds de garantie au titre du prochain cadre financier pluriannuel.

- **Relations avec les pays tiers**

Les relations avec les pays tiers sont analysées de manière cohérente. L'option retenue tient compte de l'avis des parties prenantes, parmi lesquelles le Service européen pour l'action extérieure, qui ont émis certaines craintes quant à l'exclusion pure et simple de certaines régions telles que l'Asie et l'Amérique latine.

Les plafonds régionaux sont brièvement analysés. La Commission rappelle qu'en 2011, les plafonds ont été relevés de manière temporaire et exceptionnelle pour réagir au Printemps arabe et tenir compte de la crise, comme la décision en fait clairement mention dans ses considérants. Ainsi, comme le relève l'analyse d'impact – apparemment juste avant l'adoption de la proposition –, "l'hypothèse sera donc que la nouvelle proposition législative doit prendre pour base la répartition régionale de 2009" (AI, p. 17).

En ce qui concerne les différents pays, la Commission propose d'ajouter le Myanmar à la liste des pays éligibles et fournit une analyse à l'appui de cette inclusion (AI, pp. 81-85). En outre, l'analyse d'impact et la proposition identifient l'Asie centrale en tant que sous-région spécifique au sein de la région "Asie et Amérique latine" afin de tenir compte du renforcement de la coopération de l'Union avec les pays de la région (AI, p. 35). Cette région comprend le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

• **Qualité des données, de la recherche et de l'analyse**

Les évaluations semblent raisonnables et sont fondées sur les recherches et analyses disponibles. Il s'agit notamment des éléments suivants:

- une évaluation du précédent mandat exécuté par un contractant extérieur;
- un examen à mi-parcours du mandat exécuté par la Commission;
- les résultats des travaux du comité directeur des sages, composé d'experts et de représentants d'organisations de la société civile;
- une analyse qualitative effectuée par le comité de pilotage de l'analyse d'impact, comprenant des membres des directions générales compétentes de la Commission ainsi que du Service européen pour l'action extérieure. La BEI a assisté aux réunions en qualité d'observateur;
- la consultation des parties prenantes.

• **Consultation des parties prenantes**

Parmi les parties prenantes consultées figurent des organisations non gouvernementales, d'autres institutions financières internationales, des représentants des États membres, des bénéficiaires de prêts de la BEI et des fonctionnaires de l'Union. L'analyse d'impact vise à établir un équilibre entre leurs avis parfois divergents.

La question du microfinancement a été examinée dans le rapport, comme demandé dans la décision de 2011 et par certains membres du Parlement. Le choix final a été de ne pas s'écarter du mandat précédent en la matière, étant donné que le microfinancement impliquerait un niveau plus élevé de risque.

• **Contrôle et évaluation**

L'analyse d'impact signale qu'un outil requis par la décision précédente, à savoir le "REM" (cadre de mesure des résultats) est actuellement en place et sera utilisé pour assurer le suivi des résultats et des incidences. Les indicateurs de suivi pertinents sont identifiés.

L'analyse d'impact mentionne un réexamen à mi-parcours qui aura lieu trois ans après l'entrée en vigueur de la décision.

- **Comité d'analyse d'impact de la Commission**

L'analyse d'impact semble se conformer aux principales observations formulées dans les deux avis remis par le comité d'analyse d'impact. Dans son second avis, favorable, le comité a notamment demandé à la DG ECFIN de mieux expliciter la cohérence entre la BEI et les autres acteurs participant au financement des actions extérieures, de fournir des exemples concrets illustrant les effets des options et de mieux présenter les points de vue des parties prenantes. Le comité de la Commission a également demandé à la DG ECFIN de justifier les notes attribuées dans la comparaison des options. Cela a été fait, mais dans une longue section d'analyse qui n'est pas toujours informative.

- **Cohérence entre la proposition législative et l'analyse d'impact de la Commission**

La proposition législative de la Commission suit les recommandations formulées dans l'analyse d'impact. Une analyse des éléments additionnels fournie dans l'exposé des motifs et dans la proposition permet de tirer les conclusions supplémentaires suivantes.

Le plafond couvert par la garantie de l'Union

Outre le plafond global de 25 milliards d'euros mentionné dans l'analyse d'impact, la proposition de la Commission prévoit également un "montant supplémentaire optionnel de trois milliards d'euros. L'activation totale ou partielle de ce montant optionnel et sa répartition régionale seront décidées conformément à la procédure législative ordinaire, à la suite d'un examen à mi-parcours. Cette conclusion ne semble pas être le résultat d'une étude effectuée dans l'analyse d'impact. À titre de référence, la décision de 2011 prévoyait un plafond global supérieur, de 29,5 milliards d'euros.

Liste des pays potentiellement éligibles

La Syrie, la Biélorussie, Cuba, l'Afghanistan et le Bhoutan sont les seuls pays "potentiellement éligibles" cités dans la proposition de directive. L'exposé des motifs rappelle ce qui suit: "Comme dans la décision actuellement en vigueur, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués pour activer ou suspendre l'éligibilité effective d'un pays à un financement de la BEI garanti par l'UE dès lors qu'il figure déjà dans la liste des pays potentiellement éligibles, alors qu'une modification de la liste des pays potentiellement éligibles devrait faire l'objet d'une décision séparée du législateur." (exposé des motifs, p. 7)." "Les décisions de la Commission se fondent sur une évaluation économique, sociale, environnementale et politique globale, tenant compte des aspects liés à la démocratie, aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, ainsi que sur les résolutions du Parlement européen et les décisions et conclusions du Conseil en la matière." (Art. 4 de la décision de 2011 et de la proposition actuelle).

La Syrie était précédemment éligible et fait actuellement l'objet d'une suspension par voie d'acte délégué, comme le rappelle également l'analyse d'impact (AI, p. 33). Le statut des quatre autres pays n'est pas modifié, mais la question n'est pas étudiée dans l'analyse d'impact.

Plafonds régionaux

Une analyse des plafonds régionaux fixés dans la proposition confirme largement que ces plafonds se fondent sur la répartition régionale de 2009, comme indiqué dans l'analyse d'impact. Toutefois, certains changements mineurs sont à noter: l'Amérique latine et l'Afrique du Sud y perdent légèrement au profit de l'Europe orientale, du Caucase, de la Russie, de l'Asie

et de l'Asie centrale. Pour les pays en phase de préadhésion ou les pays méditerranéens, les pourcentages restent les mêmes.

Toutefois, il convient de rappeler qu'il existe une certaine souplesse dans la réallocation des plafonds fixés. Cette règle est légèrement modifiée dans la proposition à l'examen. C'était prévu dans l'analyse d'impact en tant que moyen de renforcer la flexibilité en matière de réaffectation des montants: l'introduction d'un mécanisme dynamique permettant de cibler l'utilisation du fonds de garantie sur les opérations à plus forte valeur ajoutée pourrait amener la BEI, sur la période de sept ans couverte par la décision, à atteindre certains plafonds sous-régionaux avant la fin de la période, tandis que d'autres resteraient sous-utilisés. Par conséquent, pour faire face à ce problème potentiel, il serait important de renforcer la flexibilité pour réallouer les montants entre les sous-régions par rapport à la décision actuelle (AI, p. 35).

Il s'agit de faire face aux possibles conséquences non voulues d'un nouveau choix. L'annexe I proposée est libellée comme suit: "À l'intérieur du plafond fixe, la BEI demande à la Commission, le cas échéant, d'accepter de réallouer un montant représentant jusqu'à 20 % des sous-plafonds régionaux à l'intérieur des régions et jusqu'à 10 % des plafonds régionaux entre les régions."

Cela signifie que jusqu'à 20 % des plafonds peuvent être réalloués, toujours en dehors de l'Union:

- des pays méditerranéens, d'une part, vers l'Europe de l'Est, le Caucase du Sud et la Russie, d'autre part, et vice-versa; et
- entre l'Amérique latine, l'Asie et l'Asie centrale.

Jusqu'à 10 % des plafonds peuvent aussi être réalloués entre les quatre macrorégions.

Ce processus est également modifié légèrement. Alors que, dans la décision précédente, la décision était prise par les "organes de gestion de la BEI", dans la proposition à l'examen, la BEI doit adresser une demande à la Commission, le cas échéant.

• **Suivi par la commission**

Selon la proposition de la Commission, l'activation totale ou partielle du montant optionnel de 3 milliards d'euros et sa répartition régionale seront décidées conformément à la procédure législative ordinaire, à la suite d'un examen à mi-parcours. Cet examen, à effectuer d'ici la fin de 2017 en s'appuyant également sur une évaluation externe, revêtira dès lors une importance stratégique. Les rapports annuels sur la mise en œuvre de la décision, que la Commission soumettra au Parlement et au Conseil, constitueront des étapes importantes permettant de vérifier les progrès réalisés.

Auteur: Claudio Collovà

Unité évaluation ex-ante de l'impact

Direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne
Direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS)
Parlement européen

La présente note, élaborée par l'unité de l'évaluation ex-ante de l'impact à l'intention de la commission des budgets (BUDG) du Parlement européen, vise à déterminer si l'analyse d'impact respecte les principaux critères établis dans les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et les autres paramètres définis par le Parlement européen dans son guide pratique des analyses d'impact. Elle n'a pas vocation à examiner le contenu de la proposition. La présente note est élaborée à des fins d'information et de mise en contexte afin d'offrir une assistance plus large aux commissions parlementaires et aux députés dans leurs travaux.

Ce document est également disponible sur l'internet à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studies.html>

Vous pouvez contacter l'unité de l'évaluation ex-ante de l'impact en envoyant un courriel à l'adresse suivante : impa-secretariat@ep.europa.eu .

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable de l'éditeur.

Manuscrit achevé en novembre 2013.
Bruxelles © Union européenne, 2013

ISBN : 978-92-823-5049-2
DOI : 10.2861/29193
CAT : BA-02-13-569-FR-N