COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.12.2022
SWD(2022) 444 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

Évaluation ex post du règlement EFSI 2.0

{SWD(2022) 443 final}

En réponse à la crise économique et financière qui a frappé l'Europe en 2008 et à ses incidences négatives sur le niveau d'investissement et l'accès au financement dans l'UE, la Commission européenne a lancé en novembre 2014 le *plan d'investissement pour l'Europe* (ci-après le «plan d'investissement»), inscrit dans le règlement (UE) 2015/1017 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques [EFSI], la plateforme européenne de conseil en investissement [EIAH] et le portail européen de projets d'investissement [EIPP] (ci-après le «règlement EFSI»), afin de soutenir la croissance et la création d'emplois. Le présent document de travail des services de la Commission contient le rapport d'évaluation ex post du règlement EFSI, tel que prévu par le règlement (UE) 2017/2396 (ci-après le «règlement EFSI 2.0») et qui couvre les premier et deuxième piliers du *plan d'investissement*.

Le premier pilier du *plan d'investissement* est représenté par l'EFSI, qui visait à mobiliser des financements pour soutenir au moins 500 milliards d'EUR d'investissements supplémentaires dans les infrastructures, l'innovation et les petites et moyennes entreprises (PME) pour 2020 sur la base du règlement EFSI 2.0. Cet objectif a été réalisé en dotant le Groupe Banque européenne d'investissement (BEI) d'une capacité accrue de prise de risques au moyen d'une garantie budgétaire de l'Union de 26 milliards d'EUR, complétée par la contribution propre du Groupe BEI, qui s'élève à 7,5 milliards d'EUR.

Le deuxième pilier du *plan d'investissement* a contribué à ce que le financement de l'investissement parvienne à l'économie réelle, en développant et en promouvant une solide réserve de projets d'investissement. Il se compose de l'EIAH, fournissant des services de conseil technique et financier aux promoteurs de projets, ainsi que de l'EIPP, une plateforme en ligne reliant des promoteurs établis dans l'UE et des investisseurs du monde entier.

Au moyen de ressources financières, techniques et institutionnelles, l'EFSI a renforcé la capacité de prise de risques du Groupe BEI, ce qui a permis à ce dernier d'apporter de nouveaux soutiens financiers plus risqués à divers secteurs et groupes de bénéficiaires afin de remédier aux défaillances du marché ou aux situations d'investissement sous-optimales. Ces produits financiers alimentent des investissements supplémentaires, directement ou indirectement via des intermédiaires financiers et des véhicules spéciaux. Ces investissements (et d'autres), associés aux conseils de l'EIAH et à la facilitation d'investissements par l'EIPP, produiront à terme des biens et des services supplémentaires, augmentant la croissance et l'emploi dans l'UE. Bien qu'axée sur la demande, l'intervention de l'EFSI couvre plusieurs secteurs et entreprises de toutes tailles dans l'ensemble de l'UE, conformément aux priorités des politiques de l'UE qui la guident.

La présente évaluation examine les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de valeur ajoutée européenne et de cohérence de l'intervention. L'évaluation porte en outre sur l'additionnalité de l'EFSI. Elle concerne à la fois le volet «Infrastructures et innovation» et le volet «PME» de l'EFSI.

La couverture géographique de l'évaluation inclut les 27 États membres de l'UE et le Royaume-Uni. Elle inclut également des projets transfrontières étendus à un ou plusieurs pays tiers relevant de la politique européenne de voisinage.

L'évaluation repose, entre autres, sur une étude indépendante réalisée par un contractant externe (ICF SA). Les données primaires ont été collectées à partir d'un échantillon du portefeuille d'opérations de financement et d'investissement de l'EFSI, de missions de conseil de l'EIAH et de projets de l'EIPP; les données secondaires ont été obtenues à partir de rapports existants, d'études et de publications pertinentes, ainsi que d'activités de consultation. L'analyse de ces données a été effectuée à l'aide de méthodes quantitatives et qualitatives dont l'analyse de portefeuille, l'analyse des contributions, l'analyse d'enquêtes, l'évaluation du rapport coût-efficacité, les études de cas et les triangulations.

Les principales conclusions de l'évaluation sont exposées ci-dessous.

L'EFSI a joué un rôle crucial pour accélérer et encourager l'investissement en Europe et, ce faisant, a contribué à réduire le déficit d'investissement. Au 31 décembre 2021, 99,3 milliards d'EUR de financements de l'EFSI avaient été approuvés (et 86,6 milliards d'EUR, signés); ils devraient mobiliser 524,3 milliards d'EUR d'investissements privés et publics, dépassant ainsi l'objectif d'au moins 500 milliards d'EUR d'investissements supplémentaires débloqués. En termes de volume, les investissements mobilisés par l'EFSI représentent une part importante du déficit d'investissement cyclique au cours de cette période. En outre, bien que certains éléments indiquent que plusieurs opérations financées par l'EFSI auraient pu avoir lieu sans ce Fonds, ces investissements auraient alors été réalisés à une plus petite échelle et à un rythme plus lent.

L'EFSI a particulièrement réussi à attirer des financements du secteur privé: en termes de signatures, 72 % des investissements mobilisés par l'EFSI devraient provenir de sources privées.

La garantie de l'Union a permis au Groupe BEI de prendre davantage de risques. Si l'on peut trouver des exemples d'opérations qui auraient pu être réalisées sans l'EFSI, le Groupe BEI n'aurait néanmoins pas été en mesure de financer l'ensemble du portefeuille de l'EFSI sur son bilan, en l'absence de la garantie de l'Union, sans nuire à sa notation de crédit, à sa consommation de capital et à sa viabilité financière.

Grâce à l'EFSI, le Groupe BEI a été en mesure de remédier à toute une série de défaillances du marché et de situations d'investissement sous-optimales dans l'ensemble des zones géographiques et des domaines thématiques de l'UE. Sur le plan géographique, la répartition des financements de l'EFSI correspondait bien aux déficits d'investissement à l'échelon national. Sur le plan thématique, le financement de l'EFSI a bien visé des domaines dans lesquels le secteur privé est moins susceptible d'investir seul. Quelque 1,5 million d'entreprises dans toute l'Europe bénéficieront d'un financement de l'EFSI.

En conséquence, l'impact macroéconomique de l'EFSI devrait être significatif. Selon les simulations de la BEI, d'ici à 2025, les investissements soutenus par l'EFSI devraient contribuer à la création de 2,1 millions d'emplois et générer une augmentation du PIB de l'UE de 2,4 % par rapport au scénario de référence.

L’EFSI a apporté une valeur ajoutée européenne claire et démontrable, par exemple en ce qui concerne le financement d’opérations plurinationales, la promotion de la coopération internationale, ainsi que les phases de pilotage et d’expansion de produits thématiques.

Un instrument tel que l’EFSI était pertinent lors de son lancement et reste pertinent pour l’avenir, étant donné que l’Europe est confrontée à des besoins d’investissement massifs pour atteindre ses objectifs stratégiques, répondre aux besoins de la société et réaliser ses ambitions en matière de climat, y compris la nécessité d’accélérer la transition écologique et de réduire la dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie.

L’EIAH a effectivement joué son rôle de point d’entrée pour les services de conseil. L’EIAH a systématiquement évalué si les demandes reçues pouvaient être couvertes par ses services directement ou par d’autres programmes existants, et a orienté les bénéficiaires vers le soutien le plus approprié.

L’EIAH a commencé à produire une réserve de projets viables. Au fil du temps, l’EIAH a contribué activement à la production d’investissements en général et à la réserve de projets de l’EFSI en particulier, notamment via des missions de conseil propres à un projet et des services de conseil «du dernier kilomètre».

Pour l’accomplissement de son mandat, l’EIAH est parvenue à concilier des priorités différentes et, dans une certaine mesure, contradictoires. D’une part, la plateforme est restée fondée sur la demande; d’autre part, elle a entrepris des actions de sensibilisation afin de stimuler une demande de grande qualité et d’accroître l’utilisation de ses services. En outre, l’EIAH a couvert de manière adéquate tous les pays et tous les secteurs, soit directement, soit par l’intermédiaire d’un réseau de partenaires extérieurs.

Le soutien de l’EIAH a apporté une valeur ajoutée européenne, en fournissant aux investisseurs des conseils sur les exigences réglementaires de l’UE, en facilitant le partage de bonnes pratiques entre les États membres (tout en tenant compte du contexte local lors de la fourniture d’aide concrète), en assurant la crédibilité des résultats grâce au «label de qualité» EIAH/BEI/UE et en offrant un niveau élevé d’expertise.

L’EIPP a contribué à améliorer la visibilité des projets d’investissement publiés. Compte tenu de son mandat et de son budget, l’EIPP a souvent dépassé les attentes quant à son rôle, en animant de manière proactive la plateforme, en soutenant des projets dans l’obtention de financements, en organisant des événements et en développant des partenariats pour s’insérer dans la communauté des investisseurs. Toutefois, il est important de noter que les attentes et les objectifs concrets fixés pour l’EIPP étaient relativement peu nombreux, notamment en ce qui concerne sa capacité de générer des investissements.

La valeur ajoutée européenne de l’EIPP a été quelque peu limitée, mais s’est améliorée au fil du temps grâce à la proactivité de l’EIPP et aux partenariats qu'il a noués. Dans la pratique, l’EIPP a rencontré des difficultés pour s’intégrer à l’écosystème des investisseurs, ce qui, au début, a entravé sa capacité de progresser rapidement dans la création de contacts pertinents.

Certains enseignements clés ont déjà été tirés de la mise en œuvre de l'EFSI, de l'EIAH et de l'EIPP et repris pour le programme InvestEU, le nouveau programme de soutien à l'investissement à l'échelle de l'UE pour la période couverte par l'actuel cadre financier pluriannuel (2021-2027), afin de maximiser son impact. On peut notamment citer la flexibilité de la réaction de l'EFSI à un environnement en mutation (pandémie de COVID-19 par exemple), la simplification de l'architecture des instruments financiers existants, le passage à une ligne d'action davantage axée sur les politiques en ce qui concerne les besoins géographiques et sectoriels, et l'introduction d'une architecture ouverte, c'est-à-dire l'octroi d'un accès direct à la garantie de l'Union aux partenaires chargés de la mise en œuvre au-delà du Groupe BEI.