

COM(2018) 644 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018/2019

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 04 octobre 2018

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 04 octobre 2018

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Communication de la Commission Vers une architecture financière plus
efficace pour les investissements hors de l'Union européenne

E 13618



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 13 septembre 2018
(OR. en)**

12142/18

**ECOFIN 820
UEM 284**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	12 septembre 2018
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2018) 644 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION Vers une architecture financière plus efficace pour les investissements hors de l'Union européenne

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2018) 644 final.

p.j.: COM(2018) 644 final



Bruxelles, le 12.9.2018
COM(2018) 644 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA BANQUE EUROPÉENNE
D'INVESTISSEMENT**

**Vers une architecture financière plus efficace pour les investissements hors de l'Union
européenne**

1. Introduction

Pour pouvoir relever les défis, de plus en plus complexes, du monde qui nous entoure, défis qui vont des conflits liés à la pauvreté au changement climatique, en passant par les migrations et les problèmes démographiques, le financement du développement doit s'appuyer sur différentes sources de financement¹. Pour en accroître les effets, les fonds tant publics que privés doivent être mobilisés avec autant d'efficacité que possible. Pour ce faire, l'Union européenne doit faire preuve de souplesse et être prête à adapter et à faire évoluer encore ses instruments financiers et ses outils stratégiques consacrés aux investissements en dehors de l'UE, complétant ainsi sa boîte à outils traditionnelle en matière de coopération au développement, si elle veut honorer les engagements ambitieux qu'elle a pris dans le domaine du développement durable.

Lorsque les conditions qui permettraient des investissements privés autonomes ne sont pas suffisamment remplies dans les pays partenaires, l'UE a de plus en plus recours aux garanties pour apporter un soutien. Les instruments financiers viennent ainsi compléter les outils traditionnels de l'aide au développement. S'ils sont utilisés de manière plus efficace, les investissements extérieurs soutenus par l'UE contribuent à moderniser les structures économiques et les infrastructures dans les pays partenaires, ce qui ouvre la voie à la création d'emplois, notamment pour les jeunes, et à la croissance durable.

Toutefois, les ressources pourraient être déployées de manière plus efficace. Les investissements extérieurs soutenus par l'Union devraient viser à servir l'intérêt à long terme à la fois du partenaire bénéficiaire et de l'Union, en bâtissant une relation économique profonde et durable entre les deux parties. Il importe de veiller à ce que les projets ne soient pas uniquement mus par des considérations à court terme, mais soient aussi porteurs d'une valeur stratégique à long terme tant pour le pays partenaire que pour l'Union.

De plus, les investissements extérieurs soutenus par l'Union doivent respecter les exigences fixées par les traités en ce qui concerne la cohérence avec l'action extérieure et les autres politiques de l'Union². En raison de la fragmentation actuelle, les décisions d'investissements ne sont pas toujours prises en parfaite coordination et en concertation avec les institutions et les États membres, ce qui est susceptible d'affaiblir la capacité de l'UE à atteindre ses objectifs de politique extérieure vis-à-vis des pays tiers, notamment ses objectifs au titre du «cadre de partenariat», qui a pour but de «parvenir à un engagement cohérent et ciblé, dans lequel l'Union et ses États membres agissent de manière coordonnée, en unissant les instruments, les outils et les leviers dont ils disposent en vue d'élaborer des partenariats globaux [...] avec des pays tiers pour mieux gérer les migrations»³.

Dans ce contexte, certains États membres ont souligné la nécessité de porter un regard plus général sur l'architecture financière européenne pour le développement, en particulier en ce qui concerne les rôles respectifs de la Banque européenne d'investissement et de la Banque

¹ Conformément au Programme 2030 et au Programme d'action d'Addis-Abeba.

² Conformément aux articles 208 et 212 du TFUE, l'Union veille à ce que la politique de coopération au développement et les autres actions de coopération économique, financière et technique soient menées dans le cadre des principes de son action extérieure. L'article 21 du traité UE exige que l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques.

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration [COM(2016) 385 final du 7.6.2016].

européenne pour la reconstruction et le développement⁴. À cette fin, l'Allemagne et la France ont fait part de leur intention de mettre en place un groupe de «sages» pour se pencher sur cette question.

La Commission soutient tous les efforts déployés pour rendre le cadre institutionnel et opérationnel des investissements extérieurs encore plus efficace et fonctionnel, en vue de garantir sa parfaite adéquation avec les défis qui se posent à l'heure actuelle en matière d'investissement en Afrique, dans les pays relevant de la politique de voisinage de l'UE et ailleurs dans le monde, mais elle tient à souligner également la nécessité de trouver des solutions rapides et opérationnelles. Dans le cas particulier de l'Afrique, la Commission a adopté aujourd'hui une communication sur une nouvelle alliance Afrique-Europe pour des emplois et des investissements durables⁵, qui présente des mesures concrètes pour faire progresser les engagements fixés d'un commun accord avec l'Union africaine dans le cadre du partenariat Afrique-UE.

Au début de 2018, la Commission a déjà organisé des ateliers spécialement consacrés à l'architecture financière européenne pour les investissements extérieurs, avec les États membres et les acteurs concernés.

La Commission invite, en en faisant **une priorité absolue**, les principales institutions financières et de développement actuelles agissant dans le domaine du financement du développement (au niveau tant national qu'europpéen) à envisager une **approche plus collaborative**, cohérente avec les objectifs de l'action extérieure de l'UE, lors du financement d'investissements adossés à des garanties budgétaires de l'UE. Afin de mettre pleinement en œuvre le principe général de coordination des politiques en matière de développement entre l'Union et les États membres, tel qu'énoncé à l'article 210 du TFUE, ces grands acteurs sont en particulier encouragés à renforcer les synergies opérationnelles, ainsi que la complémentarité sur le plan tant géographique que sectoriel et au niveau de l'expertise et des expériences, tout en préservant l'innovation et un niveau sain de concurrence et de diversité sur le marché. Cette coopération pourrait aussi être étendue à d'autres institutions financières internationales mondiales.

Compte tenu de la situation complexe et précaire dans de nombreuses régions voisines de l'Union et en Afrique, la Commission est fermement convaincue qu'il n'y a pas de temps à perdre et que l'UE doit aujourd'hui axer ses efforts sur des solutions opérationnelles et pratiques, plutôt que sur des mesures qui nécessiteraient des modifications structurelles et institutionnelles de fond, comme la création de nouveaux organes ou de nouvelles entités ou la mobilisation de crédits supplémentaires à partir du budget de l'UE. Les vastes cadres de politique extérieure élaborés par le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la haute représentante continueront de fournir des orientations conformes aux priorités de l'UE et aux partenariats conclus avec les pays concernés, répondant à leurs besoins d'investissement. La Commission continuera de veiller à ce que le budget de l'Union soit dépensé avec le plus de discernement possible, en faisant en sorte que chaque euro dépensé génère une valeur ajoutée accrue.

⁴ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe/evenements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/actualites-europeennes/article/europe-declaration-commune-de-la-france-et-de-l-allemande-19-06-2018>

⁵ «Une nouvelle alliance Afrique-Europe pour des investissements et des emplois durables: hisser notre partenariat pour l'investissement et l'emploi au niveau supérieur» [COM(3018) 643].

2. Tirer le meilleur parti des instruments existants

Pour atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés dans le domaine de l'action extérieure⁶, l'UE s'efforce de réunir toutes les institutions et tous les outils adéquats, de combiner les ressources financières et de veiller à ce que les instruments financiers soutiennent de manière adéquate et cohérente la réalisation des objectifs de la politique extérieure de l'UE. Les investissements soutenus par le budget de l'UE jouent un rôle clé dans ce contexte, complétant efficacement d'autres instruments, tels que les subventions, qui resteront essentiels pour relever d'autres défis qui ne se prêtent pas à des investissements. Dans ce contexte, il importe de tenir compte de la diversité des besoins d'investissement et des défis auxquels les partenaires de l'UE sont confrontés, notamment les partenaires les plus vulnérables, parmi lesquels les pays les moins avancés, les pays pauvres lourdement endettés et les pays en situation de fragilité ou de conflit.

2.1 Le plan d'investissement extérieur

L'UE a déjà pris des mesures énergiques pour rendre le financement du développement plus efficient. Le **plan d'investissement extérieur européen**⁷, présenté en 2016, propose une manière innovante de mobiliser des sources de financement tant publiques que privées en faveur du développement, en complément de l'aide classique apportée sous la forme de subventions, en s'appuyant sur l'expertise des acteurs publics et privés compétents. Pierre angulaire de ce plan, le **Fonds européen pour le développement durable**⁸ s'appuie sur l'expérience du plan Juncker et du Fonds européen pour les investissements stratégiques⁹, ainsi que sur une décennie de pratique des opérations de financement mixte dans des pays tiers, pour amener des investisseurs privés à participer à des projets caractérisés par un degré plus élevé d'innovation et de risque.

Le Fonds européen pour le développement durable est fondé sur la reconnaissance du fait que les investissements tant publics que privés sont des moteurs essentiels pour le développement durable, que les investissements privés peuvent compléter les dépenses publiques et que les entreprises peuvent être des partenaires dans le développement durable, créant des situations profitables à tous. Dans le cadre financier pluriannuel actuel, le plan d'investissement extérieur fournit un ensemble intégré de mesures pour le financement d'investissements en Afrique et dans le voisinage de l'UE et il devrait vraisemblablement permettre de mobiliser des investissements à hauteur d'au moins 44 000 000 000 EUR. En cas de contributions comparables venant d'États membres ou d'autres sources, la mobilisation de fonds supplémentaires pourrait doubler ce chiffre et le porter à 88 000 000 000 EUR. Les premiers

⁶ Voir l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE (https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) et le nouveau consensus européen pour le développement «Notre monde, notre dignité, notre avenir» (JO C 201 du 30.6.2017, p. 1), qui s'appuie sur les principes universellement reconnus du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies et du Programme d'action d'Addis-Abeba.

⁷ Communication de la Commission intitulée «Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance: vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen», 14 septembre 2016 [COM(2016) 581 final].

⁸ Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD (JO L 249 du 27.9.2017, p. 1).

⁹ 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.

appels à projets d'investissement lancés dans le cadre du plan ont donné lieu à une demande supérieure aux possibilités de financement et les opérations associant subventions et prêts ont déjà été renforcées. Les premiers programmes sont maintenant mis en œuvre sur le terrain et montrent déjà des résultats concrets¹⁰. Le 20 juin 2018, les premiers programmes d'investissement bénéficiant de la garantie de l'UE en Afrique et dans le voisinage ont été approuvés; ils permettent, entre autres, à des personnes vulnérables qui connaissent actuellement des difficultés à emprunter de l'argent à des taux abordables d'accéder à des prêts bancaires et à plus de 25 000 petites entreprises d'accéder à des comptes mobiles et à des crédits à long terme. On estime que ces garanties, d'un montant d'environ 800 000 000 EUR, devraient contribuer à attirer entre 8 000 000 000 EUR et 9 000 000 000 EUR d'investissements publics et privés supplémentaires. **Bien que ces premiers résultats soient encourageants, il y a lieu de mieux faire connaître le plan d'investissement extérieur et d'accélérer encore sa mise en œuvre sur le terrain, par exemple au moyen de campagnes de communication ciblées.**

Les investissements soutenus par le budget de l'UE doivent aussi de plus en plus **contribuer à la mise en œuvre des réformes structurelles**. L'investissement peut être un instrument puissant pour conduire les réformes et améliorer la gouvernance dans les pays partenaires, contribuant à instaurer des conditions propices à une activité économique inclusive par la promotion de politiques et de cadres réglementaires plus durables, le respect des normes internationales dans le domaine des droits de l'homme, y compris les normes fondamentales du travail et le devoir de diligence, des conditions plus favorables aux entreprises, de nouveaux modèles économiques et un renforcement des capacités des administrations publiques. Utilisé à bon escient, il peut servir à renforcer les garanties en matière de lutte contre la corruption, à améliorer la gestion des finances publiques et à renforcer la réglementation du secteur financier. En plus de financer des programmes d'investissement individuels, l'UE devrait, par l'intermédiaire de l'assistance technique et d'un dialogue renforcé, intensifier sa contribution au soutien de stratégies qui attireront d'autres investissements en provenance du secteur tant public que privé. C'est l'objectif du troisième pilier du plan d'investissement extérieur. En collaborant avec les pays partenaires dans les domaines de la gouvernance et des réformes réglementaires, de la lutte contre la corruption et les flux financiers illicites, ainsi que du renforcement des institutions et des capacités, l'UE peut apporter son soutien à la création d'un environnement dans lequel les micro, petites et moyennes entreprises ont plus facilement accès au financement, le cadre juridique des investissements tant publics que privés est amélioré, les systèmes de passation des marchés publics deviennent plus efficaces, l'investissement profite à l'économie locale et favorise la création d'emplois sur place et les normes internationales sont promues. Le maintien d'une réserve de projets adéquate est aussi essentiel pour soutenir l'emploi et la croissance dans la durée.

2.2 L'architecture actuelle peut encore permettre une coopération et des synergies accrues...

L'architecture financière actuelle de l'UE pour les investissements extérieurs a évolué au cours des dernières décennies. La **Banque européenne d'investissement**¹¹ – la banque de l'Union – se concentre principalement sur les projets menés dans l'UE, mais elle intervient également en dehors de l'Union pour soutenir les politiques de celle-ci, sur la base d'instruments existants tels que le mandat de prêt extérieur et la facilité d'investissement pour

¹⁰ Commission européenne, The European Fund for Sustainable Development – 2017 Operational Report, 11 juillet 2018 (https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/efds-report_en.pdf).

¹¹ Article 308 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et protocole n° 5.

les pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Le Groupe de la Banque européenne d’investissement¹² a aussi présenté son initiative «Résilience économique»¹³ parallèlement au plan d’investissement extérieur de l’UE et a prévu de vastes programmes d’investissement pour certains pays, telle l’Ukraine. Il a récemment lancé sa propre réflexion sur la question de savoir s’il y a lieu de créer une nouvelle filiale consacrée au développement.

La **Banque européenne pour la reconstruction et le développement**¹⁴ est une banque multilatérale d’investissement en faveur du développement (dont les États membres de l’UE sont actionnaires majoritaires) qui concentre ses efforts sur l’Europe centrale et orientale, l’Asie et l’Afrique du Nord. Elle a accumulé une expertise locale considérable par l’intermédiaire d’un réseau existant de bureaux permanents sur le terrain et, dans le cadre de ses activités, mène des travaux politiques avec les partenaires, notamment en soutenant les réformes.

De plus, de nombreux États membres disposent de leur propre banque ou institution nationale de développement¹⁵ qui contribue à la mise en œuvre des politiques de l’Union et des actions opérationnelles connexes sur le terrain. Il existe également un nombre croissant de banques de développement régionales.

Ces acteurs mobilisent actuellement la plus grande partie des prêts extérieurs destinés au développement et disposent de mandats, de capacités et d’une expertise qui diffèrent, par exemple en termes de couverture géographique, de modèle d’entreprise ou de présence d’experts sur le terrain dans le pays de coopération. Les bons exemples de coopération entre pays et institutions existent, comme la plate-forme de financement mixte pour la coopération extérieure¹⁶. Toutefois, dans certains cas, les acteurs se font concurrence pour des investissements en dehors de l’Union et des garanties soutenues par le budget de l’UE, plutôt que de rechercher une complémentarité et des synergies utiles.

Pour remédier à ce problème, il conviendrait d’accroître assez rapidement les synergies et les gains d’efficience au sein des structures existantes, par exemple grâce à une **spécialisation régionale et thématique** adaptée des différentes institutions financières partenaires existantes, ou par des **initiatives conjointes** de la Banque européenne d’investissement et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, ce qui pourrait constituer une manière de tirer parti de l’expertise conjuguée des deux institutions sans évincer d’autres acteurs du marché. Actuellement, dans le cadre d’investissement en faveur des Balkans occidentaux¹⁷, la Banque européenne d’investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement collaborent à la gestion d’un fonds commun, ce qui montre qu’une telle coopération existe déjà et est possible. Les banques et institutions

¹² La Banque européenne d’investissement et le Fonds européen d’investissement.

¹³ http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_economic_resilience_initiative_fr.pdf

¹⁴ <https://www.ebrd.com/news/publications/institutional-documents/basic-documents-of-the-ebd.html>

¹⁵ <https://www.edfi.eu/members/meet-our-members/>

¹⁶

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2852&Lang=FR>

¹⁷ Le cadre d’investissement en faveur des Balkans occidentaux, mis en place en 2009, est une initiative conjointe de la Commission, de la Banque de développement du Conseil de l’Europe, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, de la Banque européenne d’investissement et de plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux. Il s’agit d’un mécanisme régional de financement mixte soutenant l’élargissement de l’UE et le développement socio-économique en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, dans l’ancienne République yougoslave de Macédoine, au Monténégro et en Serbie.

nationales de développement ainsi que les partenaires mondiaux, lorsqu'il y a lieu, pourraient également participer à une future coopération de ce type.

2.3 ...ainsi qu'un pilotage renforcé

L'UE devrait s'efforcer de veiller à un pilotage encore renforcé afin de maximiser les effets de son action extérieure, et plus particulièrement de ses outils de coopération au développement, afin de garantir une déclinaison cohérente de ses buts et objectifs politiques à tous les stades de la mise en œuvre. Cette approche est aussi essentielle pour aboutir à une utilisation optimale de l'argent des contribuables et assurer la pleine cohérence avec les autres domaines de l'action extérieure de l'UE. De nouveaux gains d'efficacité en ce qui concerne la réalisation des objectifs de l'UE peuvent être obtenus en renforçant la cohérence entre les différentes actions menées par les partenaires de mise en œuvre. Le réexamen en cours des mécanismes de consultation existants devrait contribuer à y parvenir.

2.4 Renforcement de la coopération intra-UE dans les institutions financières internationales

En toutes circonstances, il est primordial de veiller rapidement à améliorer la coordination de l'UE en amont dans les institutions financières internationales concernées, ce qui n'a pas été suffisamment le cas jusqu'à présent. Les États membres et l'Union sont représentés dans des configurations différentes au sein des structures de gouvernance des institutions financières internationales. Ce n'est qu'en agissant de manière cohérente et concertée que les objectifs de l'UE en matière de financement du développement pourront être atteints. Cela concerne en particulier la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Quand le Royaume-Uni aura quitté l'Union européenne, la participation cumulée de l'UE et des États membres dans la Banque européenne pour la reconstruction et le développement tombera de 62,8 % à 54,3 %, ce qui rendra d'autant plus importante une coordination ferme de la position de l'UE en amont des réunions du conseil des gouverneurs de la banque¹⁸. Une telle coordination renforcée en amont entre les États membres et la Commission pourrait ouvrir la voie, à plus long terme, à une modification des statuts de la banque afin de permettre un vote conjoint, au nom de tous les États membres de l'UE, au conseil des gouverneurs de celle-ci.

3. Accroissement de la capacité d'investissement extérieur de l'UE à moyen terme

3.1 Proposition relative à l'établissement d'un instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale

L'esprit et le principe d'une incidence maximale sous-tendent également la proposition de la Commission relative au futur **instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale**¹⁹, présentée en juin 2018 dans le cadre des propositions ayant trait au prochain cadre financier pluriannuel. L'architecture de cet instrument reflète les priorités géographiques et thématiques de l'UE et garantit que l'Union sera dotée d'un outil moderne, puissant, réactif et souple lui permettant de s'atteler à la question du développement durable dans le cadre de son action extérieure. Cette proposition envisage par conséquent la mise en œuvre de la coopération au développement selon les modalités d'intervention les mieux adaptées à un contexte donné (subventions, appui budgétaire, instruments financiers ou

¹⁸ Les principaux actionnaires de la banque qui ne sont pas membres de l'UE sont les États-Unis (10,10 %), le Japon (8,60 %), la Fédération de Russie (4,04 %), le Canada (3,43 %) et la Turquie (1,16 %). La Chine détient une participation de 0,10 %.

¹⁹ COM(2018) 460 final du 14 juin 2018.

garanties, combinaison de différents instruments, etc.). Le nouvel instrument proposé intègre le modèle du plan d'investissement extérieur et suit la même approche innovante en matière de financement du développement, au moyen d'un Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+) étendu et d'une nouvelle garantie pour l'action extérieure pouvant atteindre 60 milliards d'EUR²⁰. Ce cadre intègre les dispositions existantes relatives au Fonds européen pour le développement durable, au mandat de prêt extérieur de la Banque européenne d'investissement et au Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.

Le nouvel instrument représentera une augmentation substantielle de la mise à disposition de financements mixtes, de garanties et d'autres opérations financières en faveur des investissements extérieurs. En outre, alors que l'Afrique, les pays du voisinage de l'Union et les Balkans occidentaux continueront de faire l'objet d'une attention particulière, la garantie sera étendue sur le plan géographique. Grâce à la coopération du secteur privé et à l'effet multiplicateur, elle pourra mobiliser jusqu'à 500 000 000 000 EUR d'investissement sur la période 2021-2027. Pour garantir une gestion des ressources de l'UE aussi efficace que possible, et compte tenu de la hausse considérable du volume de la garantie de l'UE, il est nécessaire d'adapter le modèle existant en conséquence.

3.2 Une architecture financière européenne renforcée

L'ambition du Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+) requiert une architecture financière extérieure permettant de concevoir et de réaliser des projets efficaces tout en mettant en œuvre les orientations stratégiques de l'UE. Dans ce contexte, la fragmentation actuelle nécessite une architecture renforcée au sein du cadre proposé par la Commission en juin 2018.

Pour permettre aux instruments financiers de l'UE d'atteindre les objectifs stratégiques qui seront fixés par le Parlement européen et le Conseil, l'UE devrait s'efforcer de garantir une orientation et un contrôle stratégiques plus stricts en vue d'une utilisation aussi efficace que possible de l'argent des contribuables en termes de priorités tant géographiques que thématiques. Dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel, il pourrait être procédé à la mise en place d'une **plateforme d'investissement extérieur de l'UE** réunissant tous les acteurs bénéficiant de garanties budgétaires de l'UE en faveur d'investissements extérieurs en un nouveau cadre unique, établi selon les principes suivants:

- le **premier niveau** concerne la définition de secteurs et de zones géographiques prioritaires en termes d'investissements. Cette définition sera effectuée dans le cadre du **processus de programmation pluriannuel**, sur la base des objectifs de l'Union en matière d'action extérieure, conformément au règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale;
- le **deuxième niveau** a trait à la gestion du recours à la garantie de l'UE. **La gestion de cette garantie incombe à la Commission**. Elle inclut l'approbation du recours à la garantie (y compris le contrôle de la conformité des réserves de projets aux orientations), la détermination et le contrôle des paramètres de risques aux fins de la

²⁰ Ce montant doit également permettre le financement d'opérations d'assistance macrofinancière de l'UE en faveur de pays confrontés à une crise des balances de paiement (jusqu'à hauteur de 14 milliards d'EUR sur la période 2021-2027).

protection du budget de l'UE, ainsi que la gestion globale du recours à la garantie²¹. En outre, la Commission ne chercherait pas à effectuer des opérations bancaires générales et ne reproduirait pas inutilement l'expertise technique dont elle dispose par ailleurs. L'évaluation du risque lié aux différents projets/réserves de projets, défini en fonction des priorités établies au niveau politique, devrait être réalisée par un **groupe chargé de l'appréciation des risques**²².

Le provisionnement du Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+) fera partie intégrante du fonds commun de provisionnement de l'Union conformément aux dispositions pertinentes du règlement financier²³, qui prévoit la réalisation d'une évaluation externe indépendante pour le 30 juin 2019 en ce qui concerne l'entité ou les entités auxquelles confier la gestion financière des actifs du fonds commun de provisionnement;

- le **troisième niveau** concernerait la réalisation des investissements sur le terrain et la présentation des réserves de projets en vue de leur évaluation. La Banque européenne d'investissement et d'autres institutions de financement du développement devraient pouvoir, en fonction de leur expertise respective et compte tenu de leurs propres procédures de bonne diligence et de gestion, disposer d'un accès à la garantie de l'UE en vue de l'exécution des projets offrant le plus haut niveau de valeur ajoutée européenne sur le terrain. La promotion de la coopération entre contreparties éligibles figure d'ores et déjà dans la proposition relative à l'établissement d'un instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale²⁴. Un modèle d'initiatives conjointes pour des régions ou des secteurs spécifiques serait le bienvenu. La Commission rendra un avis positif sur les réserves de projets réunies par différentes institutions en collaboration lorsqu'elle se prononcera sur un usage efficace, efficient et équitable des ressources disponibles.

La plateforme sera présidée par la Commission. Cette dernière veillera, en coordination avec les autres participants, à ce que la portée, la localisation et le calendrier des décisions d'investissement soient conformes aux priorités fixées en matière d'investissement et aux objectifs généraux de l'UE concernant la politique extérieure.

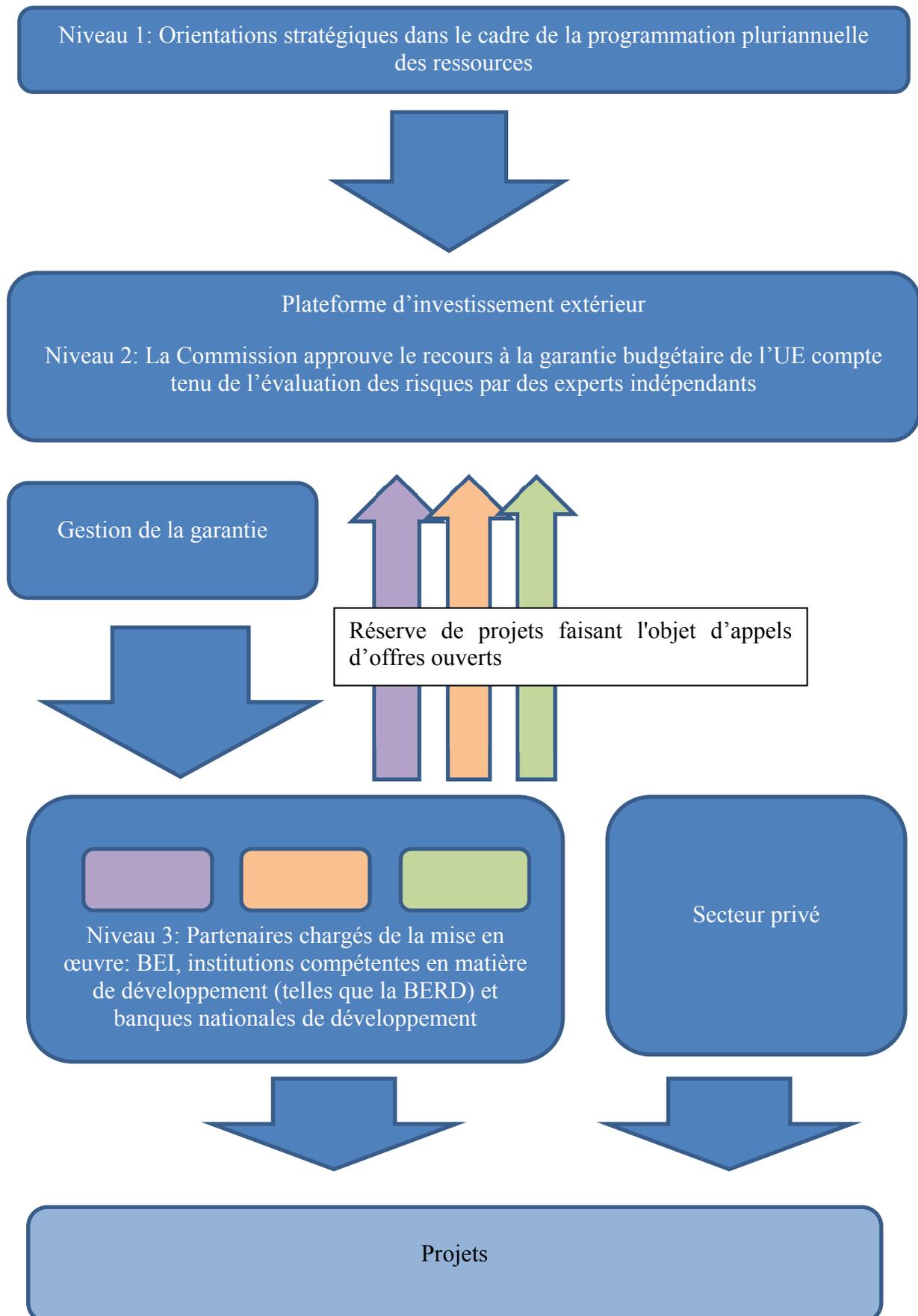
²¹ Annexe VI de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, COM(2018) 460 final du 14.6.2018.

²² Différents modèles pourraient être appliqués à ce groupe chargé de l'appréciation des risques. À titre d'exemple, les experts indépendants chargés de dispenser des conseils à la Commission pourraient i) être sélectionnés au moyen d'un appel d'offres lancé auprès du secteur privé en vue de tarifs compétitifs et travailler en qualité d'experts indépendants ou ii) être mis à disposition par les partenaires chargés de la mise en œuvre (institutions de financement du développement et banques nationales de développement). Dans ce dernier cas, afin de prévenir tout conflit d'intérêt potentiel, les experts ne devraient pas procéder à l'évaluation de projets émanant de leur propre institution d'origine.

²³ Article 26, paragraphe 5, de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, COM(2018) 460 final du 14.6.2018, et article 212 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, JO L193 du 30.7.2018, p.1.

²⁴ Article 27, paragraphe 5, de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, COM(2018) 460 final du 14.6.2018.

Une architecture renforcée pour les investissements extérieurs de l'Union européenne



4. Conclusions

Les nombreux défis et opportunités d'investissement qui existent en Afrique, dans le voisinage de l'UE et dans d'autres parties du monde ne peuvent attendre. Ils exigent de l'UE qu'elle concentre ses actions et utilise ses instruments, institutions et acteurs existants aussi efficacement que possible en vue de la réalisation des objectifs politiques et stratégiques de l'Union. Alors qu'une réflexion sur des réformes présentant un caractère plus structurel et fondamental est justifiée dans une perspective à plus long terme, la Commission est d'avis que son action à court terme devrait tendre à rendre le système existant aussi efficace et opérationnel que possible.

À cette fin, les priorités et actions suivantes ont été définies:

- *tous les partenaires européens sont invités à renforcer leur coopération en vue de contribuer à la réalisation des politiques de l'Union en matière d'action extérieure, en veillant à une cohérence parfaite avec les objectifs politiques et intérêts stratégiques de l'Union;*
- *tous les partenaires concernés sont invités à accélérer la mise en œuvre du plan d'investissement extérieur. Celui-ci fera l'objet d'actions de sensibilisation ciblées;*
- *si le rôle privilégié de la Banque européenne d'investissement en tant que banque de l'UE est reconnu, le groupe BEI et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, conjointement avec d'autres acteurs – le cas échéant – sont invités à étudier les possibilités de synergies supplémentaires, par exemple sous la forme d'initiatives conjointes ayant une finalité spécifique ou dans le cadre de la mise en œuvre actuelle du plan d'investissement extérieur et du futur instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale;*
- *le Parlement européen et le Conseil sont invités à marquer leur accord sur les principaux paramètres de la proposition relative à l'établissement d'un instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel;*
- *il convient de mettre en place une architecture financière européenne renforcée en faveur des investissements financiers extérieurs de l'Union européenne en vue de la réalisation de ceux-ci;*
- *il convient de mettre en place un mécanisme de coopération garantissant une meilleure coordination des positions des États membres de l'UE au sein, en particulier, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.*

Se fondant sur les réflexions utiles menées au début de l'année 2018, la Commission réunira en octobre 2018 tous les acteurs concernés, parmi lesquels les États membres, les institutions de financement du développement et d'autres parties prenantes, en vue de mettre en œuvre les priorités susmentionnées dans les plus brefs délais, sans préjudice de la procédure législative en cours concernant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, ou pour réfléchir, d'une manière plus générale, à l'architecture financière européenne en faveur du développement à long terme.

