

FEMIP – CRÉATION D'UN FONDS FIDUCIAIRE

1. Le contexte

Le Conseil européen du 12 décembre 2003 a invité la Banque à intensifier ses activités dans la région méditerranéenne dans le cadre du système dit de la «FEMIP renforcée», adopté par décision du Conseil ECOFIN en date du 26 novembre 2003. La résolution du Conseil ECOFIN prévoyait notamment de « créer un fonds fiduciaire d'un montant initial de 20 à 40 millions d'euros, sur le modèle des fonds de cofinancement spéciaux des autres institutions financières internationales, qui réorienterait les ressources vers des projets dans certains secteurs prioritaires (eau, transport, électricité, capital humain) qu'il est possible de rendre financièrement viables à travers une contribution sous forme de subvention ou à travers une participation sous forme de capitaux à risques. La participation au fonds fiduciaire permettrait à d'autres donateurs de compléter librement les contributions provenant du budget de la Communauté qu'il a déjà été décidé d'accorder à la FEMIP dans le cadre du programme MEDA. L'identité des donateurs devrait être révélée. »

2. Introduction

Le fonds fiduciaire de la FEMIP serait un fonds polyvalent et multisectoriel, avec pluralité de donateurs, qui aurait pour principal objectif d'instaurer un environnement « porteur » pour le développement du secteur privé dans les pays partenaires méditerranéens (PPM). Ce fonds serait financé par les **contributions volontaires et sans conditions** des États membres. Il serait structuré autour de trois « guichets » : (i) les prêts en faveur des secteurs prioritaires ; (ii) l'assistance technique en amont ; et (iii) le soutien direct au secteur privé. La taille du fonds devrait atteindre 20 millions d'EUR au cours de la première année de fonctionnement, pour s'élargir ensuite au cours des années suivantes. Le fonds doit demeurer un **instrument souple**, ouvert à tout moment à de nouveaux membres éligibles et capable de financer de nouvelles activités. Il deviendrait opérationnel en 2005.

3. Justification du fonds fiduciaire

Le fonds fiduciaire de la FEMIP répondrait aux objectifs suivants :

- Offrir la possibilité aux États membres donateurs, comme indiqué dans la décision du Conseil ECOFIN, de compléter librement les ressources financières déjà accordées en faveur de la région dans le cadre du programme MEDA. Grâce au fonds fiduciaire, les États membres désireux de renforcer leur présence ou leur visibilité dans la région disposeront d'un système géré dans un cadre européen.
- Doter la Banque d'un nouvel instrument souple destiné à encourager la création d'un environnement « porteur » pour l'activité du secteur privé et à soutenir directement ce secteur, ce qui permettra de combler certaines lacunes des mandats actuels de la Banque dans la région.
- Accroître la visibilité de la FEMIP renforcée et de la région elle-même pour les milieux d'affaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région couverte par la FEMIP.

- Adapter le soutien financier aux besoins fondamentaux des pays bénéficiaires de la FEMIP nécessitant des conditions spéciales.

4. Objectifs et principes directeurs

Le fonds fiduciaire aurait pour objectif global de favoriser le développement du secteur privé dans la région couverte par la FEMIP. La réalisation de cet objectif passerait par celle d'objectifs clés spécifiques qui consisteraient notamment : (i) à instaurer un climat favorable à l'activité du secteur privé en stimulant la création dans la région d'infrastructures financières et humaines adéquates, l'accent étant mis sur certains domaines prioritaires ; (ii) à stimuler et à diversifier l'offre d'instruments financiers destinés au secteur privé.

Le dispositif adopté dans le cadre du fonds fiduciaire devra garantir le respect des principes directeurs suivants :

- *Complémentarité* : comme indiqué ci-dessus, le fonds fiduciaire a pour but de combler certaines lacunes des mandats de la Banque dans la région couverte par la FEMIP. Dès lors, il n'a pas vocation à financer les activités qui peuvent bénéficier actuellement de ressources similaires au titre des mandats en cours de la Banque dans cette région. Il est important de souligner que le fonds fiduciaire vise à compléter et non à dupliquer les instruments qui existent déjà dans le cadre de la FEMIP renforcée.
- *Appropriation et faisabilité* : le fonds fiduciaire doit être un instrument répondant à la demande ; autrement dit, il doit financer des activités pour lesquelles il existe déjà une demande concrète et tangible sur le terrain.
- *Flexibilité* : pour satisfaire aux deux principes susmentionnés, le fonds fiduciaire doit être un instrument relativement souple, capable de répondre rapidement et de façon efficace aux besoins évolutifs des pays bénéficiaires, et, par conséquent, d'entreprendre progressivement de nouvelles activités.

5. Domaines d'activité

Le fonds fiduciaire s'articule autour de trois « guichets » :

- *Les prêts en faveur de secteurs prioritaires* : ce volet sera centré sur la création d'un environnement « porteur » pour l'activité du secteur privé, principalement grâce à la mise à disposition de subventions destinées à financer des bonifications d'intérêts applicables aux prêts ordinaires de la FEMIP. Ces bonifications auront pour but d'encourager **certaines types d'investissements dans les domaines désignés comme prioritaires**, en particulier dans des domaines à forte composante sociale dont la rentabilité est en principe insuffisante pour assurer leur viabilité financière de façon autonome. Aux termes du règlement du Conseil actuellement en vigueur¹, la possibilité de financer des bonifications d'intérêts au moyen de subventions de la Commission européenne concerne **exclusivement** certains projets environnementaux, la priorité étant actuellement accordée aux projets qui atténuent ou qui réduisent les effets néfastes sur l'environnement (traitement des eaux usées, gestion des déchets solides, dépollution de zones industrielles, par exemple). Pour donner un ordre de grandeur des activités qui pourraient être ainsi soutenues, l'on estime que des subventions de 20 millions d'EUR permettraient de bonifier des prêts de l'ordre de 300 millions d'EUR, sur la base d'une bonification de 1 %. Par ailleurs, alors que les bonifications d'intérêts actuellement financées par la Communauté européenne sont destinées de façon quasi-exclusive aux promoteurs du secteur public, les bonifications accordées au titre du fonds fiduciaire pourraient servir à stimuler la participation du secteur privé dans les infrastructures des PPM.
- *L'assistance technique en amont* : dans le cadre du fonds d'assistance technique actuel de la FEMIP, seules les activités directement liées à un projet de la Banque peuvent être financées à l'aide de ressources budgétaires communautaires (il s'agit des opérations

¹ Règlement n° 2698/2000 du Conseil

d'identification, de préparation et de mise en œuvre des projets, et d'activités en amont qui présentent un lien direct avec les projets). Le fonds fiduciaire servirait à financer les activités d'assistance technique pour lesquelles il n'existe pas nécessairement de lien direct avec un projet actuel ou futur de la Banque. Les activités qui sont susceptibles de relever de ce guichet comprennent notamment les réformes de politique générale, les réformes législatives, réglementaires et institutionnelles, les stratégies de développement sectoriel, le renforcement des capacités institutionnelles, etc. **Les activités menées à ce titre seront fortement axées sur le soutien, direct ou indirect, au développement du secteur privé.** Cet instrument pourrait donc s'avérer particulièrement utile pour stimuler les processus de privatisation dans la région. La Banque coordonnera étroitement ses activités avec celles de la Commission européenne et des autres organismes bilatéraux et multilatéraux, de façon à éviter toute duplication d'efforts et tout chevauchement d'activités, notamment avec les initiatives financées par le programme MEDA ou par la Banque mondiale.

- *Le soutien direct au secteur privé* : le but de ce guichet est d'élargir la gamme des instruments financiers actuellement disponibles pour soutenir directement le développement du secteur privé dans les PPM. En particulier, le fonds fiduciaire aurait pour priorité de renforcer la participation de la Banque dans les opérations sur fonds propres, en s'efforçant notamment d'aller au-delà des limites inhérentes au mécanisme de capital-risque de la FEMIP, financé par les fonds MEDA. Les opérations susceptibles d'être financées à ce guichet seraient notamment les suivantes, par ordre de priorité:
 - (a) Injection de fonds propres dans les secteurs en cours de privatisation – l'expérience acquise par les autres IFI dans d'autres régions du monde montre que la participation directe d'une IFI à un processus de privatisation constitue un instrument clé pour stimuler la participation d'investisseurs étrangers. La Banque apporterait des fonds propres par l'intermédiaire du fonds fiduciaire, à condition que les pouvoirs publics aient arrêté une stratégie de privatisation claire et qu'une stratégie de désengagement ait été définie.
 - (b) Participations dans des fonds régionaux et dans des « fonds de fonds » – le mécanisme de capital-risque mis en place au titre de la FEMIP et financé par la Communauté européenne permet, dans des circonstances bien définies et dans ces cas seulement, d'injecter des fonds propres dans des « fonds de fonds » ou dans des fonds régionaux. Les ressources financières du fonds fiduciaire pourraient être utilisées pour développer l'activité de la Banque dans ce domaine.

Au fil des ans, l'on envisagera d'inclure dans ce « guichet » d'autres instruments de soutien au secteur privé, pour lesquels il existe déjà une forte demande sur le terrain mais qui nécessitent des préparatifs supplémentaires de la part de la Banque, comme les prêts en monnaie locale (le fonds fiduciaire assumerait en totalité ou en partie le risque de change), l'octroi de garanties pour les prêts consentis aux PME et l'injection directe de fonds propres dans les PME à des fins de restructuration du capital.

6. Financement

Le fonds fiduciaire serait financé par les contributions volontaires des États membres. En tant que fonds polyvalent, comprenant plusieurs donateurs et d'une taille relativement limitée, et afin de garantir une souplesse maximum, le fonds fiduciaire regroupera l'ensemble des contributions des donateurs dans un fonds commun, ce qui veut dire que les contributions affectées à une activité ou à un « guichet » spécifique ne seront pas acceptées. Toutefois, les donateurs pourront exprimer collectivement leurs priorités par l'entremise du Comité des donateurs (voir le point 9 ci-dessous).

En règle générale, le montant minimum d'une contribution sera en principe de 1 million d'EUR ; compte tenu des divers coûts fixes associés au traitement de chaque contribution et à la diffusion des informations y afférentes, les contributions d'un montant inférieur ne présenteraient pas un bon rapport coût-efficacité.

Conformément à la décision du Conseil, le fonds fiduciaire devrait être de 20 millions d'EUR à l'origine, et pourrait atteindre 40 millions d'EUR ou plus au fil des ans. Étant donné que les activités au titre de deux des trois « guichets » envisagés font appel à des éléments de subvention, la Banque sollicitera des donateurs, en fonction des besoins, une reconstitution périodique des ressources. Au fil des ans, le fonds pourrait acquérir un caractère renouvelable, si les opérations sur capitaux à risques qu'il permettra de financer génèrent des rendements financiers suffisants.

7. Membres

Le fonds fiduciaire sera prêt à recevoir les contributions des États membres en 2004. Dans un second stade, de nouveaux membres pourront participer selon les orientations définies par le Comité des donateurs (voir le point 9 ci-dessous).

8. Date de démarrage et durée

Le fonds fiduciaire deviendra pleinement opérationnel en 2005. Il sera conçu comme un fond ouvert et continuera d'exister jusqu'à ce que toutes les ressources fournies aient été décaissées. Cependant, pour ménager une durée suffisamment longue pour obtenir des résultats, on a prévu une période initiale d'engagement de trois ans². Les décisions concernant la durée du fonds fiduciaire seront fondées sur les résultats du fonds et coordonnées avec les conclusions des débats sur l'avenir du programme MEDA, dans le contexte des nouvelles perspectives financières pour 2007-2013.

9. Structure de direction

Le fonds fiduciaire sera dirigé par un Comité des donateurs qui se réunira au moins une fois par an et qui sera chargé de définir les grandes orientations stratégiques du fonds. Ce Comité devra examiner les résultats opérationnels et financiers du fonds et fixer les objectifs prioritaires. Les droits de vote seront attribués en fonction du montant des contributions. Un règlement intérieur du Comité des donateurs sera établi.

10. Modalités d'administration

Le département FEMIP de la Banque administrera le fonds fiduciaire pour le compte des donateurs conformément aux procédures opérationnelles et aux pratiques de gestion habituelles de la Banque. En cas de besoin, des directives opérationnelles spécifiques seront élaborées pour les activités qui ne font actuellement l'objet d'aucune procédure de ce type.

10.1 Commission de gestion

La Banque facturera une commission de gestion comprise entre 3 % et 5 % afin de recouvrer les frais d'administration du fonds fiduciaire. Le montant de cette commission dépendra de la dimension qu'atteindra le fonds et de la répartition des ressources entre les différents guichets.

10.2 Gestion des projets

Les procédures d'instruction, d'approbation, de décaissement, de suivi et d'évaluation des projets, ainsi que les mesures de sauvegarde environnementale et sociale, seront conformes aux procédures et aux normes habituellement appliquées dans le cycle des projets financés par la BEI.

² La notion de « période d'engagement » est introduite en raison des participations qui seront prises sur capitaux à risques. Leur présence signifie en effet (i) que les ressources engagées doivent être décaissées au fil du temps (au-delà des trois ans) en fonction des besoins et (ii) que la structure juridique du fonds fiduciaire, détenteur des participations, devra se perpétuer au-delà de trois ans, jusqu'à ce que ces parts aient été cédées ou liquidées. En outre, un volume de ressources suffisant devra être réservé à la fin de la période d'engagement pour couvrir le paiement des commissions relatives au suivi des participations, à l'établissement des comptes annuels, etc.

10.3 Passation des marchés

Les marchés de fournitures, de travaux et de services seront conclus selon les directives de la Banque applicables en la matière.

10.4 Diffusion d'informations et de rapports sur les projets

Les donateurs recevront un rapport contenant une brève description du projet et indiquant ses objectifs, sa justification, son coût et une ventilation des dépenses. Ils devront ensuite approuver ou rejeter les propositions de financement selon le règlement intérieur adopté par le Comité des donateurs.

Les procédures standards de communication des informations comprendront notamment :

- un rapport annuel décrivant les activités du fonds
- un rapport financier annuel vérifié par un auditeur externe
- des rapports de fin de travaux pour les projets
- les documents de politique générale concernant le fonds fiduciaire, notamment les rapports d'évaluation.

En outre, la Banque, en tant qu'administrateur du fonds fiduciaire, consultera en permanence les donateurs et assurera une étroite coordination avec ces derniers.

10.5 Audit et contrôle financier

La comptabilité du fonds fiduciaire sera distincte de celle de la BEI. Un exemplaire des états financiers annuels, soumis aux mêmes procédures d'audit interne et externe que ceux de la BEI, sera joint au rapport annuel remis aux donateurs.

11. Visibilité

Toute activité entreprise par le fonds fiduciaire devra comporter une indication claire de la source de financement. Le fonds devra mettre au point des mesures ou initiatives appropriées afin de s'assurer que l'effort financier consenti par les donateurs est dûment reconnu. Ces mesures pourront consister : (i) à inviter les représentants locaux des donateurs à assister aux cérémonies de signature dans les pays concernés ; (ii) à intensifier les campagnes de publicité et de marketing au moyen de publications et de communiqués de presse ; (iii) à s'assurer, au sein de la Banque, que l'identité des donateurs est mentionnée dans tous les documents relatifs au projet ; (iv) à envisager, pour les projets d'assistance technique, l'insertion dans les cahiers des charges de clauses obligeant le (les) consultant(s) à prendre des initiatives en vue d'accroître la visibilité.

12. Prochaines étapes

- Commencer à rédiger les accords juridiques et les directives opérationnelles internes nécessaires.
- Soumettre le présent document aux ministres assistant à la réunion du comité ministériel d'Alexandrie le 7 juin 2004.
- Aborder la question du financement avec les bailleurs de fonds potentiels en marge de la prochaine réunion des experts.