

## **VERS UNE NOUVELLE STRATÉGIE POUR LE GROUPE BEI**

Lors de sa séance annuelle de 2005, qui s'est tenue le 7 juin, le Conseil des gouverneurs de la BEI a avalisé les orientations générales de la future stratégie telles que décrites dans le document ci-joint et a pris bonne note des annexes à ce document. Le Conseil des gouverneurs a invité le Conseil d'administration de la BEI à faire des propositions en conséquence et à prendre les décisions qui s'imposent dans le cadre du Plan d'activité de la Banque, en particulier pour ce qui a trait aux différents éléments du compte de profits et pertes, en vue de maintenir l'autosuffisance financière.

# VERS UNE NOUVELLE STRATÉGIE POUR LE GROUPE BEI

## Introduction

1. En soumettant sa dernière proposition d'augmentation du capital, en juin 2002, le Conseil d'administration s'était engagé à mener un examen en bonne et due forme de la stratégie de la Banque, y compris la gestion des risques, à mi-parcours de la période de cinq ans suivant l'augmentation. L'objectif de cet examen était de s'assurer que la stratégie annoncée était dûment mise en œuvre par le Comité de direction et le Conseil d'administration, et que l'augmentation de capital couvrirait une période d'au moins cinq ans, comme en avait décidé le Conseil des gouverneurs. Les résultats de cet examen devaient être présentés au Conseil des gouverneurs à sa réunion de juin 2005.
2. Depuis juin 2002, le Conseil des gouverneurs a reçu plusieurs rapports sur la performance du Groupe BEI au regard du Cadre de stratégie, notamment concernant les résultats, la maîtrise du volume des opérations, les nouvelles initiatives liées aux politiques de l'UE, l'identification de la valeur ajoutée et la gestion des risques. Parallèlement à un nouveau rapport sur la gestion des risques, soumis séparément, le présent rapport et ses annexes passent en revue la situation du capital de la Banque et les évolutions survenues dans son activité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne. Ce document a pour but de préparer le terrain pour la présentation d'une stratégie révisée de la Banque et du Groupe BEI dans son ensemble.
3. Sous réserve de l'accord des gouverneurs concernant les orientations présentées ci-dessous et détaillées dans les annexes qui suivent, le Comité de direction et le Conseil d'administration sont disposés à préparer la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie au niveau du Groupe BEI. Le Conseil d'administration sollicite du Conseil des gouverneurs un mandat pour suivre cette mise en œuvre et en consigner les progrès.

## **Situation du capital**

4. Aux termes de ses Statuts actuels, la Banque demande une augmentation de capital lorsque l'encours des prêts approche une limite fixée à 250 % du capital souscrit. Si cette limite venait à être atteinte, le bon déroulement de l'activité de prêt de la Banque serait perturbé. Suite à l'augmentation de capital de 2003, puis à l'augmentation, en 2004, du capital souscrit, le **capital de la Banque est désormais jugé suffisant pour couvrir les besoins au moins jusqu'en 2010**, toutes choses étant égales par ailleurs<sup>1</sup>. Ainsi, si l'activité de prêt maintient sa tendance actuelle et en l'absence de toute baisse importante et durable du taux de change de l'euro, il ne devrait pas être nécessaire de procéder à une augmentation de capital en 2008 comme cela était envisagé il y a trois ans.

---

1

en tenant compte, en outre, de l'appréciation de l'euro et de l'augmentation du capital souscrit intervenue le 1<sup>er</sup> mai 2004 pour 7,7 milliards d'EUR, soit plus que ce qui était anticipé au moment de l'augmentation de capital de 2003.

5. En outre, le financement de la prochaine augmentation de capital ne posera aucune difficulté particulière et le **principe d'auto-suffisance financière ne devrait pas être remis en question**. Durant la préparation des décisions relatives à la prochaine augmentation de capital, on pourrait envisager de consacrer spécifiquement une partie des fonds propres de la Banque aux objectifs de stratégie décrits ci-après (comme on l'a fait par le passé avec la réserve du PASA), ainsi qu'à l'augmentation de capital.

### **La valeur ajoutée, pierre angulaire de la politique de prêt de la BEI**

6. La valeur ajoutée qu'apportent les prêts de la BEI repose sur trois piliers :
  - 1) la conformité des opérations avec les objectifs prioritaires de l'UE,
  - 2) la qualité et la solidité de chaque projet,
  - 3) les avantages financiers spécifiques résultant de l'utilisation des fonds de la BEI.
7. La BEI n'a plus à faire la preuve de la solide valeur ajoutée qu'elle apporte au titre des deux premiers piliers, par son soutien des politiques de l'UE – en répondant rapidement et efficacement aux demandes d'appui des programmes lancés par les Présidences successives de l'UE –, ainsi que par la qualité de son processus de sélection des projets. Cependant, pour une grande partie des opérations classiques de la BEI faisant l'objet d'une intermédiation, l'évolution du secteur financier ces dernières années a eu des conséquences négatives sur la valeur ajoutée financière apportée par la Banque (troisième pilier).
8. En conséquence, et eu égard à la mission de la Banque qui consiste à servir les objectifs des politiques de l'Union, le Conseil d'administration et le Comité de direction examinent actuellement la question de savoir si l'approche de la valeur ajoutée, dans sa forme actuelle, constituera, à plus long terme, un outil adéquat pour justifier les opérations de la Banque. Leur avis est que le Groupe BEI, et en particulier la Banque, doivent envisager d'importantes adaptations et modifications, qui seraient mises en œuvre progressivement et déboucheraient, à terme, sur une nouvelle approche de la valeur ajoutée qu'apporte la BEI.

### **Europe (UE à 25), pays adhérents et candidats**

9. **Le Comité de direction et le Conseil d'administration ont conclu que, concernant l'activité en Europe, le Groupe BEI devrait revoir ses grandes priorités, mettre en place de nouveaux instruments, se préoccuper davantage du type d'opérations effectuées et moins de leur volume et permettre une augmentation maîtrisée de la tolérance au risque pour certaines opérations.**

#### *Ajout des PME aux principales priorités opérationnelles de la Banque*

10. Actuellement, les principales priorités opérationnelles de la BEI dans l'Union élargie sont au nombre de quatre : la cohésion économique et sociale (première priorité de la Banque), la mise en œuvre de l'initiative « Innovation 2000 » (i2i), le développement des réseaux transeuropéens et de leurs réseaux d'accès, et la protection et l'amélioration de l'environnement. La pertinence de ces quatre priorités a été régulièrement confirmée par les décisions du Conseil visant à améliorer la croissance et l'emploi au sein de l'Union et à faire progresser le programme de Lisbonne. Ces thèmes resteront au centre des discussions au niveau communautaire sur les perspectives et priorités financières de l'Union pour la période 2007-2013 et devraient donc demeurer des priorités essentielles pour la Banque.

11. De plus, dans un marché qui compte plus de 20 millions de PME, le soutien à ce secteur et à sa capacité de création d'emploi est considéré comme un élément central de la mission du Groupe BEI pour contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE. Tandis que la Banque a toujours participé au soutien des PME au travers de ses prêts globaux, le Fonds européen d'investissement a pour unique objectif depuis sa réforme, en 2000, l'amélioration de l'accès des PME aux financements. **Il est aujourd'hui proposé que le soutien aux PME, dans le respect des spécificités du marché de chaque pays, soit ajouté aux priorités opérationnelles de la Banque elle-même, et que la BEI et le FEI unissent leurs forces afin de travailler plus efficacement grâce aux synergies ainsi dégagées.** Cette coordination permettra de mieux identifier le produit le plus apte à améliorer l'accès des PME aux financements, en tenant compte de la diversité des situations nationales et régionales, mais aussi de la spécificité des contreparties financières, rehaussant par là au maximum la valeur ajoutée du Groupe BEI en faveur des PME. Cette nouvelle configuration opérationnelle permettrait en outre de clarifier les rôles respectifs de la BEI et du FEI et de mettre au point des produits communs BEI-FEI en s'appuyant sur le vaste réseau de relations de la Banque parmi les intermédiaires financiers européens et sur le savoir-faire technique et l'expérience opérationnelle particulière du Fonds dans le domaine des PME.
12. Pour maximiser la valeur ajoutée de ses interventions, la Banque devra se concentrer strictement sur ces cinq grands objectifs. Par conséquent, les opérations admissibles qui ne relèvent pas de ces priorités se verront consacrer une attention – et des ressources – moindres.

#### *Un nouveau partenariat avec le secteur bancaire*

13. La BEI attachera toujours une grande importance à un partenariat fructueux avec les banques commerciales, fondé sur les principes de subsidiarité et de complémentarité. Sans ses partenaires bancaires, la BEI ne serait pas en mesure d'apporter une valeur ajoutée dans une telle variété de projets relevant des secteurs public et privé. Dans les nouveaux États membres, les pays adhérents, les pays candidats et les pays partenaires, la BEI peut apporter une contribution notable au développement et au renforcement du secteur bancaire.
14. Sans perdre de vue la nécessité de maintenir une offre de produits suffisamment attrayante pour garantir un avantage financier correct non seulement aux intermédiaires mais aussi aux bénéficiaires finals, la Banque cherche à mettre au point d'autres approches et structures, pour faire en sorte que les emprunteurs finals (PME, collectivités locales) tirent un réel avantage de son intervention. Il n'existe toutefois pas de solution unique, convenant à tous les pays et à tous les groupes de clients, puisque la nature et la portée des partenariats varient en fonction des caractéristiques spécifiques de chaque marché bancaire.
15. Par conséquent, dans le cadre de ce processus, la Banque devrait se démarquer du rôle de fournisseur universel de ressources qu'elle jouait jusqu'à maintenant pour évoluer vers celui de partenaire souple, proposant davantage de produits personnalisés, adaptés aux conditions du marché concerné et aux besoins des contreparties.

#### *Augmentation maîtrisée de la tolérance au risque et nouveaux instruments financiers*

16. Pour l'ensemble des grandes priorités opérationnelles citées ci-dessus, le Comité de direction et le Conseil d'administration ont passé en revue la gamme des instruments financiers proposés par la Banque. Ils sont d'avis que d'autres produits pourraient et devraient être mis en œuvre afin de mieux refléter l'engagement statutaire de la BEI envers le principe d'additionnalité. Les connaissances et le savoir-faire de haut niveau que possède la Banque dans certains secteurs, sa forte capitalisation et son

solide système de gestion des risques devraient lui permettre d'accroître sa valeur ajoutée en étendant ses interventions à des domaines qui sont insuffisamment, voire pas du tout, desservis par le marché.

17. Ces nouveaux produits, qui nécessiteront certes un personnel plus nombreux, devront répondre aux besoins variés des emprunteurs du secteur privé comme du secteur public ainsi que d'éventuels nouveaux clients ; ils impliqueront d'assumer davantage de risque sur certaines opérations ; enfin, ils feront davantage appel à des ressources de type capital-risque et financement structuré. Outre de nouvelles modifications relatives au profil de risque, ces changements entraîneront une adaptation des systèmes de classement des prêts et de tarification des risques.
18. Parallèlement à ses activités purement financières, le Groupe se propose de développer son activité de conseil dans les domaines où son savoir-faire technique peut appuyer la réalisation des politiques de l'UE.

#### *Coopérations renforcées*

19. La coopération, au niveau du Groupe, avec la **Commission européenne** se poursuivra et sera intensifiée chaque fois que cela sera jugé bénéfique au regard de l'impact global de l'intervention financière de l'UE, notamment par un renforcement substantiel du cadre de coopération avec les Fonds structurels. La **coopération institutionnelle et opérationnelle avec les autres IFI**, en l'occurrence la BERD, la Banque nordique d'investissement (NIB) et la Banque de développement du Conseil de l'Europe, se poursuivra, dans le but d'obtenir le maximum d'impact des interventions respectives de ces institutions, que ce soit au niveau du savoir-faire, des ressources financières ou des objectifs stratégiques.

#### **Pays partenaires**

20. Dans le cadre des dispositions actuelles, la Banque est chargée de gérer une série de mandats politiques ad hoc : elle n'est pas en mesure d'élaborer sa propre approche et sa propre stratégie en partant d'une mission définie dans les grandes lignes. Sa pratique est en outre influencée par sa structure de capital et par la culture en vigueur dans les domaines qui constituent son cœur de métier dans l'UE et dans les pays adhérents.
21. Le Comité de direction et le Conseil d'administration estiment que, si la Banque s'est forgé une réputation d'institution de financement fiable, pragmatique et efficace dans nombre de régions du monde, certains changements permettraient néanmoins d'améliorer la visibilité et l'efficacité globales des financements de l'UE en faveur du développement.
22. **Afin de mieux contribuer à la réalisation des objectifs et des politiques de l'Union en matière de développement, la BEI devrait adopter, pour son activité dans les pays partenaires, une approche plus cohérente et à plus forte intensité de main-d'œuvre, qui soit davantage axée sur des stratégies d'intervention par pays et par secteur, et qui implique une prise de risque accrue, un accroissement des subventions disponibles, ainsi qu'une coopération plus étroite avec tous les intervenants (les États membres qui sont ses actionnaires, la Commission et les agences bilatérales d'aide au développement). Les décisions en la matière, y compris celles concernant la structure institutionnelle et les effectifs, ne pourront être prises qu'une fois achevées les évaluations relatives à la FEMIP, à la Facilité d'investissement et aux mandats extérieurs.**
23. Sans préjudice des discussions futures à un niveau politique, plusieurs options possibles sont présentées à l'annexe II du présent document. Le Conseil

d'administration et le Comité de direction évalueront, à la demande des gouverneurs, les principaux éléments de ces différentes possibilités.

24. Entre-temps, la Banque continuera à opérer conformément aux dispositions institutionnelles en vigueur pour ses prêts à l'extérieur de l'UE, tout en s'employant à en accroître l'efficacité. En particulier, pour ce qui concerne la Facilité d'investissement de Cotonou dans les pays ACP, elle proposera de s'orienter vers un profil de risque plus élevé.

### **Conséquences de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie pour le Groupe BEI**

25. De toute évidence, la Banque continuerait à être gérée selon des principes bancaires sains et en tenant compte de l'objectif qu'elle s'est fixé de se mettre en conformité avec Bâle II dans un délai raisonnable. C'est sur cette base qu'il faudrait évaluer soigneusement les conséquences des changements proposés s'ils sont approuvés par le Conseil des gouverneurs.
26. Il convient de noter que, eu égard aux réalités propres aux différents marchés, une conséquence éventuelle de la mise en œuvre des modifications proposées pourrait être une stabilisation du volume des prêts dans l'UE.
27. De plus, la nouvelle stratégie étant fortement axée sur la qualité, elle impliquerait une hausse du coût des opérations qui se répercuterait sur le niveau de l'excédent. Elle pourrait également donner lieu à des propositions visant à consacrer des fonds propres à des initiatives spécifiques. Dès lors, il faudra trouver un équilibre approprié avec les instruments de prêt classiques de la BEI, de manière à maintenir un niveau d'excédent qui soit compatible avec le principe de l'autosuffisance financière.
28. Les conséquences de cette nouvelle stratégie en termes de ressources humaines ne devraient pas être sous-estimées. Sa mise en œuvre nécessiterait des changements sur le plan de l'organisation interne et du budget, l'identification des compétences requises, une redistribution des ressources existantes, la mise au point d'une formation adéquate et le recrutement de personnel spécialisé.

### **Proposition**

29. Le Conseil des gouverneurs est invité à avaliser les orientations générales de la future stratégie, telles que décrites ci-dessus, et à prendre note des annexes ci-jointes. Il est également invité à demander au Conseil d'administration de faire des propositions en conséquence et de prendre les décisions qui s'imposent dans le cadre du Plan d'activité de la Banque, en particulier pour ce qui a trait aux différents éléments du compte de profits et pertes, en vue de maintenir l'autosuffisance financière.

### Annexes

## **ANNEXES**

- I      UE, pays adhérents et pays candidats**
- II     Les pays partenaires**
- III    Stratégie en matière de collecte des ressources**
- IV    Augmentation du capital**

## I – UE, pays adhérents et pays candidats

### 1. Non plus quatre, mais cinq priorités opérationnelles

Dans l'Union élargie, et conformément à la proposition d'augmentation de capital de 2002 et au dernier PAB (2005-2007) approuvé par le Conseil d'administration, la Banque vise actuellement quatre objectifs prioritaires : la **cohésion économique et sociale**, l'**initiative Innovation 2010**, les **réseaux transeuropéens** et la **protection et l'amélioration de l'environnement**.

La pertinence de ces quatre priorités a été régulièrement confirmée par les décisions du Conseil visant à améliorer la croissance et l'emploi au sein de l'Union et à faire progresser le programme de Lisbonne. Ces thèmes resteront au centre des discussions au niveau communautaire sur les perspectives et priorités financières de l'Union pour la période 2007-2013 et devraient donc demeurer des priorités essentielles pour la Banque.

L'activité au titre de la cohésion économique et sociale devra refléter pleinement les défis résultant de l'élargissement, mais aussi les disparités qui persistent au sein de chaque État membre. Cet objectif est et restera en tête des priorités opérationnelles de la Banque.

L'initiative Innovation 2010 amène la BEI et le FEI à utiliser, de façon complémentaire, toute la gamme des instruments de financement disponibles (prêts, garanties et prises de participation par l'intermédiaire de différents fonds de capital-risque). L'initiative i2i restera la principale contribution du Groupe BEI à l'appui de la stratégie de Lisbonne et de l'Action européenne pour la croissance lancée par le Conseil européen en décembre 2003.

Les réseaux transeuropéens forment la seconde grande composante de l'Action européenne pour la croissance, qui tient pour principe que des réseaux de transport, d'énergie et d'information performants sont un élément essentiel pour l'intégration et le développement économiques.

Les actions en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement continueront de répondre à plusieurs exigences : assurer un développement durable, réaliser les investissements nécessaires pour garantir la conformité avec la législation environnementale, existante et à venir, de l'UE, et accomplir les engagements au titre de l'accord de Kyoto, en particulier en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

**Les petites et moyennes entreprises (PME)** jouent un rôle de premier plan au sein de l'économie européenne : avec plus de 20 millions de structures, elles fournissent environ les deux tiers des emplois et représentent la moitié du chiffre d'affaires du secteur non agricole. Par leur contribution à la croissance et à l'emploi, mais aussi à la diffusion de l'innovation, les PME sont des acteurs essentiels de la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Dans le même temps, l'accès restreint de ces entreprises aux financements externes freine indûment l'emploi et la croissance dans l'Union.

Même si rien n'indique une incapacité générale du marché à fournir des financements aux PME en Europe, une communication de la Commission a récemment souligné la nécessité d'entreprendre une action publique dans trois domaines spécifiques pour catalyser le développement des marchés aux niveaux européen, national et régional :

- i. l'amélioration des conditions générales du financement des PME et, plus particulièrement, le développement des marchés financiers dans les nouveaux États membres, confrontés à un faible volume de prises de participation et de prêts bancaires ;



- ii. le financement d'entreprises en phase de démarrage, en particulier à l'aide de garanties et de micro-prêts ;
- iii. l'apport de fonds propres.

Grâce à son vaste réseau de partenaires bancaires dans l'Union, à sa gamme complète de produits de prêt, de garantie et de fonds propres, et à son expérience fructueuse de la mise en œuvre des mandats que lui confie la Commission, le Groupe BEI bénéficie d'atouts sans égal pour participer au soutien des PME. Afin de bien marquer l'importance qu'elle attache à une action durable en faveur des PME, et son engagement dans cette voie, la Banque propose de donner à cet objectif une priorité plus élevée en le faisant passer de la catégorie « autres objectifs opérationnels » et à celle des « objectifs prioritaires ».

Le principe de la maximisation de la valeur ajoutée des interventions de la Banque, émanant des décisions prises par le Conseil des gouverneurs lors de la dernière augmentation de capital, nécessitera de se concentrer strictement sur ces cinq grands objectifs. Par conséquent, les opérations admissibles qui ne relèvent pas de ces priorités se verront consacrer une attention – et des ressources – moindres. Sous réserve de l'approbation du Conseil des gouverneurs, cette proposition se reflètera dans le prochain PAB.

## **2. Un nouveau partenariat avec le secteur bancaire commercial**

### **2.1 Cadre général**

Le partenariat avec le secteur bancaire est pour la BEI un outil particulièrement précieux pour développer ses activités et en tirer parti. Sans ses partenaires bancaires, la BEI ne serait pas en mesure d'apporter une valeur ajoutée dans une telle variété de projets relevant des secteurs public et privé, et verrait son champ d'action limité à quelques grands projets et contreparties.

La nature et l'envergure du partenariat diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, du fait des caractéristiques particulières de chaque marché bancaire et des structures sur mesure créées par la BEI pour s'adapter aux besoins et attentes spécifiques des partenaires bancaires et bénéficiaires finals dans les différentes zones géographiques.

Ce partenariat est fondé sur les principes de subsidiarité et de complémentarité, la BEI tenant compte des préoccupations commerciales de ses partenaires bancaires pour sopeser les avantages respectifs de la coopération avec les banques et du financement direct. De leur côté, les banques commerciales tiennent compte des priorités opérationnelles de la BEI et acceptent ses exigences en matière d'information, de transparence et de valeur ajoutée, ce qui leur permet de transmettre aux bénéficiaires finals l'avantage financier procuré par la BEI.

Sur les marchés bancaires les plus « murs », le partenariat n'est pas un but en soi, mais un mécanisme d'acheminement qui permet de faire « plus et mieux » pour les promoteurs de projets. Dans les nouveaux États membres, les pays adhérents et les pays candidats, la BEI peut apporter une contribution notable au développement et au renforcement du secteur bancaire<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>

La valeur ajoutée que la BEI fournit ainsi dans la plupart des nouveaux États membres et des pays adhérents ou candidats est particulièrement élevée, puisque cette action s'appuie sur trois programmes spéciaux de la Commission en vertu desquels la Banque achemine les aides non remboursables de l'UE au moyen de prêts globaux spécialisés.

Grâce à l'effet de levier qu'il produit et à l'homogénéisation poussée des exigences en matière de crédit, le partenariat avec le secteur bancaire permet à la Banque d'accroître le volume de ses activités de prêt en conservant des effectifs à peu près constants dans ses départements chargés des prêts. Ce modèle de gestion est toutefois menacé par une combinaison de facteurs, à la fois internes et externes, à savoir :

**L'évolution des marchés de capitaux :** la complexité croissante des marchés des capitaux se traduit par une extension de la gamme des risques, qui inclut désormais les emprunteurs les moins bien notés, et par un approfondissement des marchés financiers, qui offrent des durées plus longues. Elle permet aussi aux emprunteurs d'adapter les émissions obligataires classiques à leurs besoins de financement spécifiques et réduit la relative dépendance envers les prêts bancaires comme source de financement. Par ailleurs, le marché de l'euro s'est substitué à de nombreux marchés nationaux qui offraient des possibilités de collecte plus opportunistes pour les signatures de premier ordre telles que la BEI.

De plus, au stade actuel du cycle économique, le système bancaire de la plupart des États membres se caractérise par une forte liquidité et de faibles possibilités de prêt. Ce contexte, combiné à des taux d'intérêt historiquement bas, conduit les investisseurs et les banques à rechercher des rendements plus élevés, ce qui entraîne, dans la collecte de ressources, une érosion des différentiels de marge de crédit entre les contreparties les mieux notées telles que la BEI, et celles qui sont moins bien notées. Par rapport aux banques commerciales, qui peuvent se financer à l'aide d'une large base de dépôts à faible coût, la BEI est particulièrement sensible à ces conditions de marché puisqu'elle est confrontée à l'étroitesse des marges sur les marchés des capitaux tant pour son activité d'emprunt que pour son activité de prêt. S'il est impossible de prédire combien de temps perdureront ces conditions de marché ni dans quelle mesure les changements en cours seront de nature plus permanente, la Banque doit tenir compte de l'éventualité d'une installation plus ou moins durable de ce contexte plus difficile.

L'érosion de l'avantage relatif de la BEI en matière de collecte de ressources, due aux conditions actuelles des marchés des capitaux, réduit également la valeur ajoutée financière que la Banque peut fournir, notamment à certaines de ses contreparties jouissant d'une note élevée.

**Recentrage sur la valeur ajoutée au sein de la BEI :** la mise en œuvre du cadre de la valeur ajoutée, fondé sur trois « piliers », est une mesure essentielle qui doit permettre à la BEI d'apporter un avantage conséquent, compte tenu des caractéristiques spécifiques des marchés ciblés, et qui atteigne effectivement les bénéficiaires finals. Ce contexte amène la BEI à relever ses exigences de transparence et d'information, ce qui peut occasionner une hausse des frais administratifs pour les banques partenaires, alors même que l'avantage absolu du financement de la BEI est déjà en recul. Si les intermédiaires spécialisés de petite taille (en particulier ceux qui, dépourvus d'activité de banque de détail, n'ont pas accès aux ressources peu coûteuses que sont les dépôts de la clientèle) peuvent sans difficulté accepter de mettre en place avec la BEI un mécanisme de financement adossé, spécifique et entièrement transparent, d'autres banques risquent d'être réticentes à changer leur mode opératoire.

## **2.2 Propositions pour de nouvelles formes de coopération avec le secteur bancaire**

Sans perdre de vue la nécessité de maintenir une offre de produits suffisamment attrayante pour garantir un avantage financier correct aux intermédiaires aussi bien qu'aux bénéficiaires finals, la Banque cherche à mettre au point d'autres approches et structures qui lui permettent de maintenir, voire de renforcer, sa valeur ajoutée, et ainsi de diversifier progressivement la nature de son partenariat avec le secteur bancaire. Ce processus doit être géré délicatement si l'on veut préserver la situation avantageuse pour tous qui s'est

établie au fil des années. Compte tenu de la diversité des relations bancaires et de la variété des contraintes en vigueur sur les différents marchés bancaires, il n'existe aucune solution unique, convenant à tous les pays et à tous les groupes de clients, pour renforcer la valeur ajoutée de la Banque. L'approche sera donc fondée sur une évaluation plus individualisée des besoins et attentes particuliers des différents partenaires bancaires et bénéficiaires finals.

En dialoguant avec ses partenaires bancaires, et dans l'optique de préserver et d'accroître sa valeur ajoutée, la BEI identifiera des domaines ou des créneaux d'intérêt commun et élargira son offre de produits. Dans le cadre de ce processus, la Banque devrait continuer à se démarquer de son rôle de fournisseur universel de ressources pour évoluer vers celui de **partenaire souple, proposant davantage de produits personnalisés**, adaptés aux conditions du marché concerné et aux besoins des contreparties. Avec le temps, de nouveaux produits seront mis en œuvre et remplaceront peu à peu l'activité plus classique consistant à fournir de gros volumes de ressources à des conditions favorables.

La pertinence des nouvelles offres de produits faisant intervenir des partenaires bancaires devra être mesurée selon les trois piliers du cadre de la valeur ajoutée, afin de garantir, pour chaque opération, un degré élevé de spécialisation, de visibilité et de transparence. Les moyens par lesquels le Groupe BEI peut élargir sa coopération avec les banques s'articulent autour des thèmes suivants :

**Améliorer l'efficacité du capital** : entre autres conséquences, la mise en œuvre de Bâle II va amener le secteur bancaire à déployer encore plus d'efforts pour améliorer l'efficacité du capital. Une des principales voies à explorer en matière de développement de produits consistera par conséquent à se concentrer sur le potentiel de **réduction des besoins en capital** que la BEI, par sa participation, peut offrir à ses partenaires bancaires grâce à l'utilisation d'opérations plus structurées. Pour un certain nombre de partenaires bancaires, la BEI pourrait sensiblement renforcer la valeur de son intervention en proposant, au-delà d'une approche de « financement pur », un partage de risque sur les bénéficiaires finals. Les montages financiers assortis d'un **partage des risques** accroîtront la capacité de prêt des intermédiaires, ce qui augmentera le volume de ressources disponibles pour les bénéficiaires finals.

Plusieurs possibilités sont actuellement à l'étude pour élargir l'offre de produits de la BEI avec partage des risques, y compris une **approche concertée au niveau du Groupe BEI pour accroître l'utilisation de la titrisation** adossée à des prêts aux PME, par exemple avec des opérations reposant sur des titres adossés à des actifs ou à des créances immobilières. La titrisation peut être une bonne solution pour pallier les contraintes de limites, de capacités et, dans certains cas, de tarification. Une approche commune BEI-FEI de la titrisation en faveur des PME pourrait consister à associer des investissements de la BEI dans des titres de premier rang et des garanties du FEI à l'appui des tranches subordonnées ou mezzanine.

D'autres produits actuellement envisagés qui permettraient un allègement de la charge en fonds propres sont fondés sur le développement des **mécanismes de partage des risques**. Une première étape consisterait à examiner de près l'intermédiaire et son processus décisionnel, et à vérifier qu'ils se conforment systématiquement à l'approche de Bâle II fondée sur les notations internes (approche complexe). Pour certains projets de moyenne dimension pouvant faire l'objet d'une évaluation des risques individuelle et succincte par la Banque, celle-ci pourrait partager les risques et la rémunération au cas par cas avec les banques partenaires. Il conviendrait de mettre au point des structures complémentaires pour tenir compte de la nature et de la dimension des projets sous-jacents ainsi que des besoins spécifiques des intermédiaires sur les différents marchés. Dans le cas du financement des PME, ce sont les banques partenaires qui instruiraient et administreraient les prêts tandis que la Banque cofinancerait et partagerait les risques et la rémunération en fonction des performances du portefeuille sous-jacent de prêts aux PME. Ces opérations doivent être soigneusement structurées, notamment afin d'atténuer le risque de sélection adverse des prêts et de déterminer le niveau de la prime de risque.

Le Groupe BEI pourrait créer un **produit combiné de prêt aux PME avec partage des risques** dans lequel la BEI fournirait le financement et le FEI l'assurance du risque sur les PME.

**Participer plus étroitement à la stratégie de marché des banques partenaires.** La BEI pourrait renforcer son rôle commercial et stratégique dans le partenariat bancaire en s'associant plus étroitement à certaines initiatives commerciales de ses partenaires afin de proposer des produits très spécialisés allant dans le sens de ses priorités (produits en faveur de l'innovation, de la R-D, des très petites entreprises, par exemple). La Banque apporterait ainsi, outre des ressources financières, sa notoriété, son soutien et son « sceau d'approbation ». De tels arrangements impliqueraient *de facto* de conférer à l'intermédiaire une exclusivité temporaire sur un créneau de marché particulier dans une zone géographique donnée, pour des projets présentant une très grande visibilité et une forte spécialisation – dans les domaines des transports urbains et de la rénovation urbaine, par exemple.

**Soutenir d'autres types de structures de financement des investissements.** La Banque pourrait explorer cette possibilité au cas par cas et, par exemple, endosser une **fonction d'achat et de placement d'obligations**, en cherchant non seulement à faire bénéficier les clients finals de ses conditions d'emprunt avantageuses, mais aussi à attirer d'autres sources de financement par son effet de signal (« sceau BEI »). Une telle initiative pourrait être particulièrement pertinente dans certaines circonstances bien définies, par exemple pour soutenir un emprunteur peu connu ou accédant rarement ou pour la première fois au marché des capitaux.

**Autres types d'initiatives envisagés :** parmi les autres voies explorées, citons le **soutien aux dispositifs pilotes en matière de crédit** (micro-crédits, prêts étudiants, soutien à des projets sociaux prioritaires en milieu urbain, par exemple). Ainsi, une approche commune du Groupe BEI vis-à-vis du **micro-crédit** pourrait associer la capacité de la BEI à se procurer des ressources à des conditions avantageuses et à assumer le risque de contrepartie sur des institutions de microfinancement, et celle du FEI à fournir des mécanismes de garantie pour couvrir partiellement les risques de crédit associés à un portefeuille de prêts.

### **3. Prise de risque accrue et nouveaux instruments pour une plus grande valeur ajoutée**

#### **3.1 Tolérance au risque accrue**

La Banque est capable et désireuse d'assumer un niveau de risque accru lorsque cela peut rehausser la valeur ajoutée de ses activités de prêt. Ces dernières années, elle a commencé à prendre des mesures pour offrir un soutien supplémentaire aux projets prioritaires, en prenant en charge des risques qu'elle ne souhaitait pas assumer auparavant. La Banque a depuis entrepris d'autres démarches pour utiliser plus fréquemment des instruments spécifiques associés à un surcroît de risques, tels que le Mécanisme de financement structuré (MFS), et pour assouplir sa politique en matière de risques afin d'y inclure un plus grand nombre de profils de risque bien compris. À ces démarches s'ajoutent des mesures internes destinées à renforcer le suivi financier.

Depuis la dernière augmentation de capital, en janvier 2003, la Banque a mis en œuvre plusieurs changements dans sa politique de crédit, dont voici les principaux :

- La **pondération en fonction des risques** a été abaissée dans certains cas où sont appliquées des mesures d'atténuation, ce qui offre une marge de manœuvre plus grande à l'intérieur des limites d'encours des contreparties.
- La **qualité de crédit acceptable** pour les entreprises et les banques a été abaissée d'au moins un échelon.

- Des sous-limites ont été mises en place pour les **prêts non garantis accordés aux banques** afin d'améliorer la maîtrise de ce type d'encours.
- La méthode des critères minimaux d'acceptabilité (*Minimum Acceptable Criteria, MinAC*), précédemment appelée méthode des « exceptions justifiées », a été réorientée afin d'autoriser une plus grande souplesse dans les prêts aux entreprises ; il s'agit de s'en remettre de préférence à l'évaluation interne du crédit pratiquée par la BEI plutôt que d'utiliser exclusivement la notation externe de l'emprunteur.
- La **limite d'encours applicable au portefeuille « MinAC »** a été relevée et ses critères adaptés afin que soient acceptées des contreparties moins bien notées.
- Une marge de manœuvre supplémentaire a été conférée aux **opérations relevant du MFS** grâce à l'abaissement de l'affectation de capital nécessaire et à une différenciation plus fine des catégories de classement correspondantes.
- La **prime de risque supplémentaire**, mise en place au début de 2003 pour les prêts non garantis aux grandes entreprises et étendue en juillet 2003 aux prêts avec financement sur projet et aux prêts à des entreprises relevant des MinAC, doit inciter à diversifier les contreparties et éviter la concentration des risques.

D'autres modifications ont été apportées récemment aux règles standard en matière de prêt afin de permettre une plus grande prise de risque. Ainsi

- pour les **prêts aux grandes entreprises** : abaissement de la notation externe minimale pour les prêts non garantis, augmentation de la durée des prêts et modification des limites d'encours pour les portefeuilles MinAC et financement sur projet ;
- pour le **financement des collectivités locales** : décision prise en 2002 d'abaisser temporairement les exigences minimales de notation pour les nouveaux États membres, avec l'intention de les ramener progressivement aux niveaux normaux d'ici la fin de 2007 ; plus récemment, abaissement définitif des exigences minimales pour toutes les collectivités locales dans l'UE ;
- dans les **pays adhérents et candidats** (Bulgarie, Roumanie, Turquie et Croatie) : extension de la prise en charge des risques de non-transfert de devises et de convertibilité aux prêts non souverains au titre du mécanisme préadhésion, afin d'encourager davantage les investissements privés nationaux et étrangers ;
- dans le cadre du **MFS** : le Mécanisme de financement structuré a été mis en place en 2001 pour permettre à la Banque de fournir un soutien supplémentaire aux projets prioritaires par la prise en charge de risques qu'elle n'était pas en mesure d'assumer précédemment. Depuis 2003, le MFS est particulièrement axé sur les projets ayant trait aux RTE et à i2i et contribuant à la mise en œuvre de l'Action européenne pour la croissance. Ce mécanisme est un outil qui permet à la Banque d'assumer des risques sur des opérations classées dans le bas de la catégorie « valeurs d'investissement », voire en-deçà, le cas échéant. Les produits financiers que la Banque peut proposer dans le cadre du MFS sont les créances de premier rang, les financements mezzanine et les prêts subordonnés, les produits dérivés liés aux projets et les instruments assimilables à des fonds propres – tous produits dont le profil de crédit est inférieur à la norme habituellement acceptée par la Banque. Le MFS est conçu pour apporter une forte valeur ajoutée, puisqu'il est généralement employé pour des montants limités et avec un effet de levier élevé.

En dépit de la souplesse qui existe dans le cadre actuel du mécanisme et qui permet d'accepter toute une palette de profils de risque et de structures, le déploiement de projets MFS a jusqu'ici progressé relativement lentement. Cependant, les premières expériences ont déjà permis d'identifier des modèles de « produits MFS » à géométrie variable et permettant d'accumuler un volume d'activité croissant. L'objectif est désormais de construire un programme MFS viable à long terme et de grande dimension, qui devienne une composante plus courante de l'activité de prêt de la Banque, tout en restant axé sur les projets très prioritaires relevant des RTE et de i2i.

Les moyens financiers requis pour soutenir un programme MFS à long terme devront provenir de ressources internes et externes. Le Conseil des gouverneurs a déjà approuvé une réserve MFS d'un montant total de 750 millions d'EUR sur ressources internes, dont 500 millions d'EUR ont déjà été libérés et sont disponibles pour affectation. L'affectation des 250 millions d'EUR restants pourra être demandée au cours des prochaines années, en fonction de la réussite de la Banque dans la mise en œuvre du programme MFS. La BEI et la Commission travaillent à l'élaboration d'un instrument en partage de risques pour les projets relevant de la recherche et du développement technologique (RDT) qui, aux côtés du MFS, apporterait un important surcroît de ressources pour démultiplier l'impact des ressources propres de la Banque déployées dans l'instrument i2i.

D'autres changements dans le *modus operandi* de la Banque sont envisagés. Outre la remise à plat des systèmes de tarification (en cours) et de nouvelles modifications relatives au **profil de risque**, ces changements incluront un **ajustement des systèmes de classement des prêts et de tarification des risques**.

### 3.2 Nouveaux instruments financiers

Une autre voie à explorer pour rehausser la valeur ajoutée sera l'utilisation de nouveaux instruments financiers. Ainsi, la fourniture de **garanties** devrait être envisagée comme un nouveau domaine d'activité en complément de l'activité de prêt traditionnelle. La pondération pour risques égale à 0 % dont devrait bénéficier la BEI au titre de Bâle II pourrait accroître substantiellement la valeur ajoutée potentielle de cette activité. Concernant les financements dans le secteur privé, la Banque pourrait envisager de fournir des **financements mezzanine** et des **financements à haut rendement** pour les projets relevant de i2i, ce qui lui permettrait de jouer un rôle de pionnière dans des secteurs où l'obtention de financements auprès des banques commerciales est moins aisée (par exemple en ce qui concerne l'adéquation entre durée des prêts et durée de vie des actifs). D'autres mandats dans la lignée des deux **Mandats capital-risque** successifs seraient une possibilité pour employer l'excédent de la Banque à des fins d'initiatives auto-financées en faveur, par exemple, de la R-D en Europe.

### 3.3 PME : une approche « Groupe BEI » grâce à une coopération accrue entre la BEI et le FEI

Comme indiqué ci-dessus, une contribution effective à l'objectif « soutien aux PME » exige un renforcement de l'intégration avec le FEI et une exploitation des synergies avec le Fonds, qui a fait des PME son principal axe d'action depuis sa réforme en 2000. Dans un souci d'éviter une concurrence et des redondances au sein du Groupe, voire d'éventuels signaux contradictoires pour le marché, la BEI réexaminera l'offre globale du Groupe à l'appui des PME, ainsi que l'approche du marché nécessaire à sa bonne mise en œuvre. Actuellement, les instruments de financement et de garantie, tant sur ressources propres que sur mandats, sont proposés et mis en œuvre séparément, sans coordination globale systématique au niveau du Groupe. Tout en respectant pleinement la nature tripartite et la structure de direction propre du FEI, cette démarche viserait à présenter aux intermédiaires financiers une **offre de produits cohérente, labellisée « Groupe BEI »**, dans le cadre du concept de gestion globale des relations (GGR)<sup>3</sup>. La GGR servira de base à un processus de consultation systématique entre la BEI et le FEI destiné à assurer une véritable coordination des relations avec les clients communs et à étendre l'offre de produits du Groupe à l'intention des PME.

<sup>3</sup>

Le concept de gestion globale des relations (GGR) est bien établi à la BEI ; il a pour but de garantir une approche systématique des relations de plus en plus complexes entre la Banque et ses grands clients dans la réalisation des objectifs de politique générale du PAB qui sont complémentaires d'objectifs géographiques. La GGR encourage une culture de coopération transfrontalière, et favorise le partage des compétences et des nouveaux produits, ainsi que la transparence dans les flux d'informations.

La coordination des fonctions commerciales et relationnelles permettra de mieux identifier le produit le plus apte à améliorer l'accès des PME aux financements, en tenant compte de la variété des situations nationales et régionales, mais aussi de la spécificité des contreparties financières, rehaussant par là au maximum la valeur ajoutée du Groupe BEI en faveur des PME. Cette nouvelle configuration opérationnelle renforcerait en outre la **mise au point de produits communs** s'appuyant sur le vaste réseau de relations de la BEI parmi les intermédiaires financiers de l'UE et sur le savoir-faire technique et l'expérience opérationnelle du FEI dans le domaine des garanties couvrant des portefeuilles de PME. Enfin, elle donnerait plus de poids aux interventions conjointes de la Banque et du Fonds dans les opérations de financement des PME et de micro-crédit grâce à la combinaison d'instruments de prêt et de garantie et, dans le cas des PME, d'opérations de titrisation.

### 3.4 Le Groupe BEI en tant que conseiller

La mise au point d'une offre de services de conseil permet au Groupe de proposer, parallèlement à ses activités purement financières, un « produit » qui exploite son savoir-faire reconnu pour le mettre au service des politiques de l'UE.

Dans le domaine des **infrastructures de transport** notamment, les États membres et les collectivités locales ont en de nombreuses occasions sollicité les conseils de la Banque, officiellement ou officieusement, pour la mise au point de nouvelles structures de financement (par exemple, dans le contexte des PPP) ou pour appuyer le développement des réseaux transeuropéens (RTE) prioritaires.

Le détachement de personnel, la fourniture d'une assistance technique provenant de la BEI elle-même ou gérée pour le compte de tiers (comme dans le cas du fonds fiduciaire italien pour les Balkans), la communication d'informations sur la disponibilité de financements communautaires ainsi que l'intervention des services de la Banque pour conseiller les promoteurs et emprunteurs aux différentes étapes du projet – en particulier celles de l'instruction, de la passation des marchés et du suivi – sont autant de moyens par lesquels la BEI peut jouer un rôle important pour permettre aux projets d'atteindre le stade où l'on peut être sûr de la réussite du financement.

En outre, la Banque soutient les objectifs prioritaires de l'Union en termes d'**environnement** au titre du Protocole de Kyoto, notamment avec le lancement du Mécanisme d'assistance technique relatif aux changements climatiques (MATCC) qui fait appel aux contributions de la BEI et d'autres parties. Ce mécanisme fournit des préfinancements pour aider les promoteurs de projets à développer le potentiel de réduction des émissions de dioxyde de carbone liées à leurs activités et ainsi maximiser les avantages résultant de la génération de crédits carbone, reconnus et utilisables dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émission.

La coopération avec la **Commission européenne** en matière de services de conseil s'est également beaucoup développée au fil du temps ; elle consiste notamment à proposer des évaluations techniques et économiques (par exemple pour des projets devant être financés par les Fonds structurels, le Fonds de cohésion ou Euratom), à fournir des services de conseil pour le projet de RTE prioritaire Galileo, ou encore à participer à la définition de nouveaux instruments financiers communautaires (IGC, MFS-RDT, par exemple).

Depuis 2003, le **FEI** propose également des services de conseil qui font appel à son savoir-faire dans les domaines du capital-risque et des garanties de portefeuilles, afin d'aider des établissements financiers ou des organismes régionaux à créer des conditions plus favorables pour l'accès des PME aux financements. Les missions entreprises jusqu'ici ont bénéficié à des organismes publics ou privés nationaux et régionaux, ainsi qu'à la Commission.

Il est proposé que le Groupe BEI **étende sa prestation de services de conseil** à tous les cas où son savoir-faire technique peut appuyer les politiques de l'UE.

## 4. Coopérations renforcées

### 4.1 Coopération avec la Commission

Comme le veut sa nature de banque publique au service des politiques de l'Union européenne, et conformément aux orientations données par le Conseil des gouverneurs et par le Conseil européen, la BEI a entrepris d'intensifier sa coopération avec la Commission européenne afin de maximiser l'impact global de l'intervention financière de l'UE.

La Banque a une longue expérience de la coopération et de la mise au point de produits communs avec la Commission. Actuellement, cette coopération s'incarne essentiellement dans trois initiatives associant la BEI, la Commission et le secteur bancaire – le Mécanisme de financement des PME, le Mécanisme de financement des infrastructures locales et le Mécanisme de financement des collectivités locales – qui permettent d'acheminer les aides non remboursables de l'UE, au moyen des prêts globaux spécialisés de la BEI, dans la plupart des nouveaux États membres et pays adhérents.

Dans le contexte de l'Action européenne pour la croissance, de nouvelles initiatives porteraient sur la participation de la BEI en amont à des questions touchant aux projets (les projets de RTE prioritaires ou des projets de recherche à démarrage rapide, par exemple), mais aussi sur la **conception d'instruments financiers spécifiques** mobilisant des ressources budgétaires dans le contexte des nouvelles perspectives financières (et couvrant les besoins financiers recensés dans les domaines des RTE et de la recherche). La création des nouveaux instruments envisagés par la Commission et leur éventuelle gestion par la Banque aurait pour effet de renforcer l'intervention financière de l'UE grâce à l'utilisation des compétences techniques de la Banque et de son expérience du marché.

**Développement de l'activité du MFS** : les mandats confiés à la Banque par la Commission européenne devraient constituer un important apport de fonds supplémentaires pour le programme MFS. Des discussions sont aussi en cours concernant l'établissement, au sein du MFS, d'une nouvelle enveloppe spéciale **i2i et RDT**, d'un montant de 1 milliard d'EUR, à compter du début de la période couverte par les nouvelles perspectives financières pour 2007-2013.

De même, des propositions sont actuellement examinées avec la Commission afin d'élargir le partenariat existant et d'associer plus étroitement la Banque à la préparation et à la mise en œuvre de la future Politique de cohésion :

**Instrument de garantie communautaire pour les projets RTE-T** : la Commission a récemment proposé la création d'un instrument de garantie communautaire spécifique pour les projets de RTE de transport, dont l'objet serait de soutenir de grands projets de transport durant la période suivant immédiatement la phase de construction. La Commission propose que cet instrument soit géré par la BEI.

**Dispositif JASPERS** (*Joint Assistance in Supporting Projects for European Regions*) pour l'assistance commune dans le soutien aux projets en faveur des régions d'Europe : la Commission et la Banque étudient en ce moment un élargissement substantiel de l'actuel cadre de coopération avec les Fonds structurels, qui comporterait des priorités spécifiques pour les nouveaux États membres et les pays candidats à l'adhésion durant toute la période de programmation 2007-2013. Le but de ce dispositif est d'aider ces pays à mettre œuvre les ressources des Fonds structurels et du Fonds de cohésion en leur fournissant l'assistance technique de la Banque dans les quatre phases d'un projet que sont la programmation, la préparation, la réalisation et le suivi, afin de garantir la qualité des



projets et leur bonne mise en œuvre, et de tirer le meilleur parti des fonds disponibles grâce à des accords de cofinancement. De plus, JASPERS devrait inclure une initiative « Accès au financement » qui comprendrait un instrument de micro-financement en coopération avec le FEI et un soutien spécifique à l'ingénierie financière dans les zones assistées (notamment pour des fonds d'investissement et des mécanismes de garantie).

#### 4.2 Synergies avec les autres IFI

Toujours soucieuse de maximiser la valeur ajoutée de ses interventions, la Banque a établi au fil des années une solide coopération institutionnelle et opérationnelle avec les autres institutions financières internationales ayant pour actionnaires majoritaires l'UE ou certains de ses États membres, à savoir la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque nordique d'investissement (NIB) et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB).

Cette coopération est officialisée au niveau institutionnel – par exemple, dans le cas de la BERD, par la participation de la BEI au capital de l'institution et la signature d'un protocole d'accord avec elle. Les contacts réguliers au niveau des cadres de direction ont trouvé leur traduction fructueuse des années de coopération concrète au niveau opérationnel, naguère dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale et aujourd'hui, plus particulièrement, dans les Balkans occidentaux et en Russie. Cette coopération peut par exemple porter sur des instructions conjointes et sur le cofinancement de projets, et s'appuyer sur le savoir-faire, les ressources financières et les objectifs stratégiques de chaque institution.

### 5. Moyens financiers pour accroître la valeur ajoutée

La mise en œuvre intégrale de la méthode décrite ci-dessus pour accroître la valeur ajoutée apportée dans l'UE et les pays adhérents se traduira, à terme, par des transactions plus petites, plus complexes et plus risquées.

Comme on peut le conclure à la lecture du Rapport sur la gestion des risques qui est soumis séparément, la BEI présente une capitalisation élevée par rapport aux exigences minimales de fonds propres réglementaires édictées par Bâle II. **Grâce à sa situation financière solide, la Banque pourra par conséquent modifier progressivement la composition de ses risques sans mettre en péril sa note de crédit AAA.** Cette situation, la BEI la doit à la solidité de son assise financière (encore renforcée par le soutien des actionnaires au travers du capital callable) et à l'excédent net dégagé, qui **pourrait servir à étayer la constitution de provisions supplémentaires ou d'autres réserves spécifiques**, comme celles constituées pour les opérations de capital-risque ou le MFS, ou pour **d'autres initiatives particulières** compatibles avec la mission et les grandes priorités de la Banque. De plus, elle bénéficie de solides structures d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que d'un portefeuille de prêts de qualité. Au cours des dernières années, la qualité du portefeuille de prêts de la BEI n'a cessé de s'améliorer, les opérations assorties des risques de crédit les plus faibles (notées de A à C dans le classement interne des prêts) formant 96 % du portefeuille – alors que le seuil minimum actuellement exigé est de 90 % – ce qui laisse une ample marge de manœuvre pour absorber des opérations assorties d'un profil de risque plus élevé.

## II Les pays partenaires

### 1. Le statut de banque de développement de la BEI : risques et défis

Le rôle de la Banque a été analysé dans le cadre plus large de l'efficacité et de la performance de la politique globale de développement de l'UE et à la lumière du débat actuel sur la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il est clair que, pour la BEI, la « nouvelle frontière » se situe désormais hors de l'UE : c'est sur ce terrain qu'elle doit maintenant se montrer à la hauteur de sa mission d'institution de développement.

Les prêts dans les pays partenaires ne sont pas chose nouvelle pour la Banque, puisqu'elle opère en Méditerranée et dans les pays ACP depuis quatre décennies. Le volume des prêts dans ces régions est modeste par rapport à celui des opérations de la Banque dans l'UE, mais il est particulièrement important au regard de la taille économique des bénéficiaires et du volume des opérations réalisées dans ces pays par la plupart des autres IFI. De fait, la Banque s'est forgé une réputation d'institution de financement fiable, pragmatique et efficace dans de nombreuses régions du monde.

Par ailleurs, si les mandats nouveaux et renforcés qui ont été confiés récemment à la Banque – en particulier la FEMIP et la Facilité d'investissement de Cotonou – ont amélioré sa visibilité en tant qu'institution de financement du développement, ils ont aussi accru les attentes quant à sa contribution à la réalisation des objectifs de l'aide au développement. En conséquence, les actionnaires de la Banque et ses autres parties prenantes contrôlent de plus en plus étroitement l'efficacité de sa contribution à ces objectifs<sup>4</sup>. Cette surveillance accrue participe d'une tendance générale qui découle, d'une part, des critiques émises sur l'efficacité de l'aide au développement dans le passé et, d'autre part, de contraintes budgétaires plus strictes, dans un contexte où la concrétisation des OMD nécessite des ressources supplémentaires et une plus grande efficacité.

Dans quelle mesure la Banque est-elle parée pour relever ce défi ? Les activités de banque de développement sont d'une nature très différente des opérations classiques que la BEI effectue dans l'UE. Dans la plupart des pays non membres de l'UE à revenu faible ou intermédiaire dans lesquels la Banque opère, les « systèmes » et les « dispositions institutionnelles » que l'on s'attend à voir fonctionner sans heurts dans le monde développé sont très souvent à l'état embryonnaire, voire inexistant. Dès lors, la valeur ajoutée qu'apportent la BEI et d'autres institutions de développement similaires aux projets qu'elles soutiennent ne réside pas uniquement dans leur contribution au financement, mais très souvent aussi, dans l'accès même à une combinaison appropriée d'instruments financiers. Pour beaucoup de projets du secteur public, en particulier dans les pays à faible revenu, des facteurs externes justifient l'octroi d'une subvention et donc un élément de libéralité. Le soutien aux institutions (par exemple sous la forme d'une assistance technique en bonne et due forme ou d'interactions informelles avec l'équipe du projet) et les réformes (modifications de la réglementation, hausse des tarifs, etc.) sont en général tout aussi importants. On ne peut concevoir un véritable financement du développement une forme ou une autre d'aide non remboursable, même si les prêts constituent un puissant démultiplicateur des ressources budgétaires.

Si la Banque est consciente des obligations qui lui incombent en tant que l'un des bras financiers de l'UE pour la politique de financement du développement, et si elle a acquis de vastes connaissances dans ce domaine, il n'en reste pas moins que ses pratiques sont influencées par sa structure de capital et par la culture de son cœur de métier dans l'UE et dans les pays adhérents. D'où la tendance inévitable à évaluer et à présenter ses résultats essentiellement en termes de volumes de prêts plutôt qu'en termes d'efficacité

<sup>4</sup> La Commission du développement du Parlement européen prépare un rapport sur l'impact des opérations de la BEI en termes de développement.

des projets pour la concrétisation des objectifs de développement. De plus, la capacité de la Banque à prendre des risques est limitée par ses statuts et sa structure de capital. Bien qu'elle pratique déjà, dans une certaine mesure, les différentes activités de financement du développement mentionnées ici, cet engagement reste modeste, et la Banque ne peut opérer comme une banque de développement à part entière.

Par conséquent, on lui reproche sa frilosité en matière de risque, le ciblage relativement étroit de ses activités sur le soutien aux projets, une prise en compte insuffisante des aspects institutionnels et politiques, etc. D'aucuns estiment qu'elle ne se met pas suffisamment au diapason de l'UE dans le domaine du développement.

Plus généralement, on risque de manquer une occasion d'intégrer de manière cohérente un volet important de l'aide européenne. Si le Conseil, la Commission et les agences bilatérales sont évidemment à l'avant-garde en ce qui concerne les aspects politiques globaux et l'octroi d'aides non remboursables, on dispose d'une large marge de manœuvre pour fournir une aide au développement sous forme de prêts, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire, mais également dans les pays à faible revenu, où l'on peut soutenir le secteur privé ou les organismes publics autonomes qui dégagent des revenus. Étant le principal bailleur de fonds européen en Afrique du Nord, au Moyen-Orient et en Afrique subsaharienne, la BEI a un rôle important à jouer, en collaboration avec la DG AIDCO (Commission), les agences des États membres et les autres IFI, en vue de renforcer, de développer et de mieux intégrer les instruments financiers sur lesquels repose la mise en œuvre de la politique de développement de l'UE.

## **2. Quels choix pour l'avenir ?**

La recherche d'une contribution plus efficace aux objectifs et aux politiques de l'Union en matière de développement aura des conséquences pour la BEI. Cette nouvelle approche peut nécessiter des changements portant sur la nature et le contenu de ses mandats, sur sa façon d'opérer, ainsi que sur la structure et l'organisation de certains de ses services.

### **2.1 Nature et contenu des mandats**

Les contraintes qui ont limité jusqu'à maintenant l'action de la BEI ne résultent pas uniquement de la culture de son cœur de métier, mais aussi du concept de « mandat ». Loin de concevoir sa propre approche et sa propre stratégie sur la base d'une mission définie en termes généraux (par exemple, l'octroi de prêts et d'autres formes d'appui dans le but de contribuer au développement économique durable), la BEI s'est vu confier, au fil du temps, un nombre croissant de mandats divers, qui ont chacun leurs spécificités, reflétant des circonstances particulières et des accords politiques plutôt qu'une vision rationnelle de son action.

En adoptant une approche plus cohérente, la Banque augmenterait son efficacité en tant qu'institution de développement. Entre-temps, il faudrait envisager des adaptations spécifiques pour chaque mandat si l'on veut réaliser les objectifs des politiques extérieures et de développement de l'UE.

#### **- Les Balkans occidentaux**

Les activités de la BEI continueront de se développer ; elles resteront axées sur les infrastructures de base (énergie et transports), où les besoins en investissements demeurent considérables<sup>5</sup>. Au fur et à mesure que ces pays se rapprocheront de l'UE, le champ d'action de la BEI va probablement s'étendre<sup>6</sup>, en collaboration avec la Commission, d'autres bailleurs de fonds européens et les IFI.

---

<sup>5</sup> Le fonds fiduciaire récemment créé avec l'appui du gouvernement italien sera un instrument précieux pour financer l'assistance technique et la réalisation d'études.

<sup>6</sup> Collectivités locales, protection de l'environnement, santé et capital humain, et secteur privé.

### **- Les pays voisins**

Cette catégorie comprend tous les pays auxquels s'appliquera la nouvelle politique de voisinage de la Commission. Le mandat de prêt de la BEI relatif aux **pays partenaires méditerranéens** a beaucoup évolué suite aux décisions du Conseil de 2002 (mise sur pied de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat, la FEMIP) et de 2003 (FEMIP renforcée). Étant le plus grand bailleur de fonds européen dans la région, la BEI a commencé à jouer un rôle important, avec la DG AIDCO (Commission), les agences des États membres et les autres IFI, dans le renforcement, le développement et l'intégration des instruments financiers sur lesquels repose la mise en œuvre de la politique de développement de l'UE. Le soutien au développement du secteur privé (y compris aux infrastructures indispensables au secteur privé) est devenu la priorité de la FEMIP. Outre les capitaux à risques déjà disponibles auparavant, de nouveaux instruments<sup>7</sup> ont été mis en place, afin que la Banque soit mieux armée pour remplir ses objectifs. À l'avenir, le développement du secteur privé restera la première priorité de la FEMIP, mais on continuera à accorder une attention particulière aux projets régionaux. Ce mandat, de toute évidence, se fonde sur l'hypothèse que les pays souhaitent engager des réformes de manière à améliorer le contexte dans lequel évoluent les entreprises et à accroître la productivité. Des instances ont été mises sur pied pour faciliter le dialogue politique et l'appropriation des réformes.<sup>8</sup>

L'exécution du nouveau mandat pour la **Russie, le Belarus, la Moldova et l'Ukraine** se déroulera comme prévu, mais il est trop tôt, à ce stade, pour anticiper les tendances futures en termes de montants, de secteurs admissibles et de couverture géographique, qui dépendront de l'évolution politique et de la façon dont se déroule la mise en œuvre du mandat ces prochaines années. Dans le même temps, l'application d'une politique de voisinage unique devrait aboutir à une évolution comparable à celle de la FEMIP, mais en tenant compte du rôle de la BERD dans la région. Sur décision du Conseil, la politique de voisinage couvre aussi les pays du Caucase.

### **- Les autres pays**

Les nouveautés concernant la **Facilité d'investissement de Cotonou** ont déjà fait l'objet d'un accord dans le cadre des négociations entre les pays ACP et l'UE. Cependant, dans l'attente de la finalisation d'un accord sur les perspectives financières pour l'avenir, le montant de la deuxième enveloppe n'a pas encore fait l'objet d'une décision officielle. Deux changements notables ont été introduits en ce qui concerne les bonifications d'intérêt : elles seront désormais accordées également dans des situations d'après-catastrophe et ne seront plus plafonnées à 3 % pour les projets du secteur public lorsque l'élément de libéralité doit être plus élevé pour répondre aux conditions du FMI. Des aides non remboursables seront disponibles pour l'assistance technique, même pour des projets qui ne satisfont pas aux critères d'obtention d'une bonification d'intérêt.

Un mandat distinct concerne la **République d'Afrique du Sud**. Ce pays est le moteur de l'Afrique australe et, en raison de l'importance du modèle démocratique et institutionnel que constitue ce pays, les opérations qu'y réalise la BEI ont un effet de démonstration. Il pourrait être souhaitable de mettre sur pied un mécanisme spécial de capital-risque afin d'élargir la palette des produits – et offrir notamment des prises de participation, des financements mezzanine et des garanties – et de soutenir des projets plus petits et plus risqués. Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'un fonds renouvelable, à l'instar de la FI de Cotonou.

<sup>7</sup> Dotations spéciales destinées au financement de l'assistance technique relative aux projets, le Fonds fiduciaire de la FEMIP concerne l'assistance technique en amont et les prises de participation, et l'enveloppe spéciale de la FEMIP est destinée aux opérations présentant un profil de risque plus élevé.

<sup>8</sup> Il s'agit des réunions d'experts semestrielles et des réunions ministérielles annuelles, qui rassemblent des représentants de l'UE et des pays partenaires.

Le mandat **ALA** actuel vise spécifiquement les projets d'intérêt mutuel. Une définition étroite de l'admissibilité au titre de cet objectif amène la Banque à soutenir essentiellement des projets mis en œuvre par de grandes entreprises européennes. Toutefois, un contenu davantage axé sur le développement pourrait être adopté pour les pays ALA à faible revenu. Les critères d'admissibilité pourraient en outre être élargis afin que les projets environnementaux, en particulier ceux qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre, et les projets qui favorisent l'intégration régionale ou répondent à d'autres priorités de l'UE puissent également bénéficier d'un appui.

### **Questions transversales**

Les mandats extérieurs de la BEI sont conçus de telle manière que l'accès aux ressources budgétaires de l'UE ou des États membres, que ce soit pour l'octroi de garanties à titre gratuit ou pour toute autre forme de bonification ou d'assistance technique, constitue l'élément de libéralité qui permet en pratique de fournir la combinaison adéquate d'instruments de financement du développement, en particulier dans les pays les plus pauvres. Plus on demandera à la BEI de fonctionner comme une banque de développement dans ces pays, plus elle devra recourir à ce type de ressources non remboursables, qu'elles proviennent du FED, d'AIDCO ou d'autres organismes.

### **- Tolérance au risque et recours aux garanties des États membres ou de l'UE**

La structure financière et les statuts de la Banque ont été pensés pour répondre aux besoins des opérations dans l'UE et, à moins d'adapter les critères actuels d'affectation des capitaux et de gestion des risques, la Banque ne pourra maintenir le niveau actuel de son activité de prêt dans les pays partenaires sans l'appui de garanties. Jusqu'à un certain point, des réserves peuvent être constituées pour permettre à la Banque de prendre plus de risques que ceux qui sont actuellement admis. Des mécanismes comme le MFS pour l'UE et l'ESF pour les pays relevant de la FEMIP pourraient ainsi être élargis dans les limites des réserves que les actionnaires de la Banque accepteraient de consacrer à cette fin. Toutefois, si l'on décidait de réserver une partie des fonds propres de la Banque pour provisionner le niveau actuel d'activité de prêt hors UE, il en résulterait un conflit avec les autres objectifs de la Banque. De fait, une banque de développement opère habituellement sur la base d'un ratio de levier de capital de 1:1 (contre 2,5 :1 pour la BEI) et d'un ratio de capital versé compris entre 25 et 50 % (contre 5 % pour la BEI), et grâce à une reconstitution régulière du capital (alors que la BEI doit s'autofinancer).

Si la Banque s'est montrée capable de réaliser près d'un quart de ses opérations sur mandat selon le principe du partage des risques, il s'agit à l'évidence d'une solution qui ne peut être utilisée – à de rares exceptions près, comme les opérations de la FEMIP – que si les promoteurs des projets sont des entreprises européennes. Il en résulte que, dans le cadre de la politique actuelle de crédit de la Banque, le mécanisme du partage des risques ne peut servir à soutenir le secteur privé local, qui n'a pas accès au type de garanties requises par la BEI. Dès lors, à moins d'assouplir en profondeur la politique de crédit, toute décision visant à réduire encore la couverture du fonds de garantie de l'UE<sup>9</sup> pourrait non seulement restreindre le volume global des opérations, mais surtout avoir des répercussions négatives sur l'appui que la Banque apporte aux entreprises privées de ces pays.

Le soutien au secteur privé reste la première priorité de la Facilité d'investissement de Cotonou (FI) ; toutefois, il est de plus en plus manifeste que les attentes initiales en matière de développement du secteur privé étaient trop optimistes eu égard au climat d'investissement qui prévaut dans la plupart des pays ACP. Aux termes de l'Accord de Cotonou, la FI doit s'efforcer d'être financièrement viable et d'opérer à des conditions comparables à celles du marché. Jusqu'à présent, ces dispositions ont été interprétées de

<sup>9</sup>

Ou à relever la part des opérations relevant du partage des risques, ce qui revient au même.

manière très prudente, ce qui a conduit à inscrire une forte réticence au risque dans les lignes directrices relatives à la politique de risque de crédit de la FI. En conséquence, les opérations de la FI n'ont atteint ni le volume, ni l'impact sur le développement qui étaient attendus. La Banque prépare – comme prévu au moment de leur définition – une analyse des lignes directrices concernant la politique de risque de crédit de la FI qui devrait être présentée cet été au Comité FI et au Conseil d'administration. Le choix d'une plus forte tolérance au risque pour les opérations de la FI (comme pour les opérations de la Banque dans l'UE) impliquerait d'aborder avec plus de souplesse l'objectif inscrit dans l'Accord de Cotonou qui vise à ce que la FI soit financièrement viable, ce qui, jusqu'à présent, a été interprété comme la nécessité de maintenir la valeur réelle des fonds propres et semble prévaloir sur l'objectif d'impact sur le développement fixé pour la FI.

### **- Démultiplier l'effet des prêts grâce aux aides non remboursables ; concessionalité et assistance technique**

Il est apparu clairement, ces dernières années, qu'il était important d'associer les prêts à des aides non remboursables. On citera à titre d'exemples la Facilité pour l'eau de l'UE et la combinaison des prêts de la SFI avec des aides non remboursables de l'IDA. Bien que, à l'évidence, les subventions et leurs modalités de gestion doivent se justifier au cas par cas, il sera nécessaire que certains projets continuent à bénéficier de conditions plus avantageuses, notamment, mais pas uniquement, dans les pays à faible revenu. Les projets susceptibles de requérir des subventions sont ceux du secteur public et les PPP, habituellement dans le secteur des infrastructures de base, en raison des externalités que les promoteurs privés ne peuvent intégrer sans une forme ou une autre d'appui financier. L'octroi de conditions plus avantageuses peut également s'avérer indispensable pour maintenir la dette publique à un niveau tenable.

Les aides non remboursables peuvent également représenter un puissant levier lorsqu'elles sont utilisées pour financer la préparation du projet – au moyen d'études –, pour améliorer la conception du projet, sa réalisation ou son exploitation – au moyen d'une assistance technique au niveau du projet – ou pour améliorer le cadre institutionnel (souvent essentiel) grâce à un travail en amont sur le renforcement des capacités institutionnelles, notamment avec une assistance technique. En ce qui concerne la FEMIP, le recours à ce type de ressources est déjà bien développé. Il devra être poursuivi et étendu à d'autres mandats de prêt.

Pour le deuxième protocole financier de l'Accord de Cotonou, la Commission a proposé d'injecter dans la FI 1,1 milliard d'EUR de ressources supplémentaires, ainsi qu'une enveloppe de 400 millions d'EUR pour l'octroi de bonifications d'intérêt. La BEI considère que ce niveau de concessionalité est le minimum nécessaire pour permettre le financement de projets du secteur public dans des pays pauvres soumis aux critères PPTTE ou à d'autres contraintes fixées par le FMI ou d'autres donateurs en matière d'emprunt.

## **2.2 Modus operandi dans les pays partenaires**

Si la BEI entend étoffer ses activités de banque de développement dans les pays tiers, elle doit modifier son approche en conséquence. La solution qui vient spontanément à l'esprit serait d'exploiter encore plus l'avantage comparatif que possède la BEI en sa qualité de banque d'investissement : pour ce faire, la Banque devrait accorder davantage d'attention à l'impact sur le développement des projets qu'elle finance<sup>10</sup> et donc renforcer son action en amont (stratégies d'intervention par pays ou secteur), au niveau du projet lui-même (identification, préparation, assistance technique) et en aval (suivi et évaluation de l'impact des projets). Le but ultime serait d'accroître encore la qualité des projets et leur probabilité de succès.

<sup>10</sup>

Pour la Facilité d'investissement de Cotonou, un cadre pilote d'évaluation de l'impact sur le développement a récemment été mis en place, après consultation de la Commission et du Comité des États membres.

Cette approche constitue une évolution plutôt qu'un changement radical par rapport à la pratique actuelle : la Banque ne chercherait pas à s'orienter vers le dialogue sur les réformes et les prêts à l'ajustement comme le font, par exemple, les institutions de Bretton Woods. Elle suppose toutefois une démarche plus stratégique dans l'identification des projets, substituant à la méthode actuelle, basée sur la demande, une autre qui soit régie par des politiques d'intervention par pays et par secteur<sup>11</sup>. Cela impliquerait une coopération et un échange d'informations plus étroits avec la Commission et les autres IFI qui disposent des compétences voulues en la matière, en particulier la Banque mondiale, et d'autres BMD. Il va de soi que, tout en tenant compte des engagements pris par les pays partenaires envers d'autres IFI en matière de réformes sectorielles, la Banque conserverait cependant une certaine souplesse dans la définition de ses propres conditions d'intervention.

### 2.3 Changements structurels et organisationnels

Étant donné que son activité de prêt hors de l'UE diffère sensiblement, de par sa nature, de ses opérations dans l'UE et que cette activité implique un mode opératoire différent, comment la Banque doit-elle s'organiser pour relever ce défi ? Cette question a déjà été évoquée ouvertement, comme en témoignent d'une part la décision du Conseil de réexaminer en décembre 2006 les perspectives d'avenir de la FEMIP et l'éventuelle création d'une filiale détenue en majorité par la BEI, qui serait chargée des pays partenaires méditerranéens, et d'autre part la lettre adressée récemment par le commissaire européen au développement au président de la BEI concernant les progrès accomplis jusqu'à présent dans la mise en œuvre de la Facilité d'investissement. Les différentes options qui seront vraisemblablement discutées en vue du renouvellement des mandats sont résumées dans les lignes qui suivent.

L'une des options serait de continuer à réaliser ces opérations au sein de la BEI, mais d'en accroître l'efficacité en s'appuyant sur les dispositions institutionnelles existantes.

Une autre solution possible consisterait à créer une ou plusieurs filiales de la BEI (pour tous les pays partenaires ou uniquement pour les pays partenaires méditerranéens)<sup>12</sup>, avec l'éventuelle participation de la Commission, des États membres intéressés, d'autres agences bilatérales d'aide au développement, ou encore des pays partenaires concernés. Les avantages de cette solution seraient sa visibilité politique, la concentration des efforts sur le développement ainsi que la mise en œuvre de structures adéquates de gestion et de gouvernance en vue de servir ce but. Elle aurait comme désavantages des coûts en capital plus élevés, en particulier si l'on crée plus d'une filiale, et de longues périodes de démarrage.

Un changement plus audacieux consisterait à gérer, au sein d'une nouvelle entreprise conjointe unique, les opérations de prêt de la BEI hors de l'UE aux côtés des activités de la DG AIDCO sur ressources budgétaires. Cette option apporterait certains avantages que présenterait une filiale, mais sous une forme renforcée, et elle procurerait en outre coordination, cohérence et continuité des activités, ce qui, en pratique, aurait un impact considérable sur l'efficacité globale des financements de l'UE en faveur du développement. En revanche, cette solution serait encore plus complexe et plus longue à mettre en œuvre.

---

<sup>11</sup> Une méthode de ce type a récemment été mise en œuvre dans plusieurs pays partenaires méditerranéens dans le cadre de la FEMIP renforcée, en application du protocole d'accord conclu entre la BEI, la Commission et la Banque mondiale.

<sup>12</sup> Une filiale pourrait éventuellement être créée, tout au moins dans un premier temps, sur le modèle de la « société de gestion », qui est fréquemment utilisé pour les fonds d'investissement : il s'agirait d'une personne morale distincte qui posséderait un petit capital nominal et serait chargée de la gestion des activités de prêt de la BEI hors de l'UE. Cette solution présenterait l'avantage d'être moins coûteuse et de permettre un lancement plus rapide qu'une filiale à part entière. Elle jouirait également d'une plus grande visibilité et serait plus indépendante sur le plan du budget et de la gouvernance que dans la situation actuelle, mais dans une moindre mesure que s'il s'agissait d'une filiale à part entière.

### III Stratégie en matière de collecte des ressources

Les piliers de la stratégie de la Banque en matière de collecte de ressources sont l'optimisation des coûts d'emprunt sur une base durable et le renforcement de la liquidité et de la transparence sur les marchés. Il est proposé de maintenir cette orientation stratégique.

Cette stratégie a permis de consolider davantage encore la position de la BEI en tant que premier emprunteur AAA de référence non souverain, qui lui permet d'accorder des prêts aux meilleures conditions possibles et, par conséquent, de continuer à servir les politiques de l'UE. La BEI poursuivra dans cette voie en exploitant les synergies résultant d'une approche coordonnée en matière d'émissions de référence et d'émissions ciblées, sous la forme de grandes émissions obligataires liquides de référence en EUR, en USD et en GBP, en conservant sa capacité de réaction à l'évolution des comportements des investisseurs et à la diversification des monnaies, en déployant des efforts accrus pour développer les marchés des capitaux des économies émergentes, et en particulier ceux des pays candidats à l'adhésion à l'UE et de certains pays bénéficiaires de la FEMIP, et en proposant dans toutes les monnaies et structures disponibles des produits financiers sur mesure adaptés aux besoins spécifiques des investisseurs. Ces stratégies doivent être mises en œuvre en tenant compte des conditions qui prévalent sur les marchés internationaux des capitaux.

Avec ses quelque 50 milliards d'EUR collectés annuellement, montant qui restera relativement stable dans les années à venir, la Banque se classe parmi les principaux émetteurs internationaux de titres à revenu fixe (exception faite des émetteurs - souverains et autres - qui proposent des programmes de grande ampleur à vocation nationale).

Les trois monnaies principales, à savoir l'EUR, l'USD et la GBP, représentent en moyenne 85 à 90 % environ du volume annuel de ressources collectées, proportion qui sera vraisemblablement maintenue. Les marchés obligataires, dans chacune de ces monnaies, présentent des caractéristiques très différentes et la Banque structure ses opérations de collecte de manière à tirer parti au maximum de ses compétences sur les marchés concernés, et adapte donc sa stratégie à la dynamique propre à chaque marché.

Pour ce qui a trait aux monnaies principales, la composition par monnaie du programme de collecte de ressources de la Banque s'adapte à l'évolution et aux conditions du marché. Ces dernières années, l'EUR et l'USD ont représenté chacun 35 % environ des ressources collectées annuellement, et la GBP 20 % approximativement. Pendant une durée correspondant à l'avenir prévisible, on estime que le marché des émissions de référence en EUR va continuer à offrir une grande souplesse en termes de volume, mais le prix sera un élément déterminant.

L'effet incitatif du lancement d'émissions obligataires de référence et les efforts concertés visant à diversifier les ressources collectées en faisant appel à des produits structurés ont été porteurs, dans la mesure où l'on a pu obtenir des coûts de collecte intéressants, diversifier la gamme de produits et répondre aux besoins des investisseurs en leur proposant des instruments adaptés à leurs besoins spécifiques. Ces cinq dernières années, après des débuts timides, les produits structurés ont évolué et représentent maintenant quelque 20 % de la collecte annuelle de ressources. On escompte, à l'avenir, que ce pourcentage sera maintenu à un niveau comparable, ce qui permettrait ainsi de conserver un équilibre souhaitable entre, d'une part, l'exploitation des opportunités intéressantes de collecte de fonds et, d'autre part, une gestion prudente des risques et des considérations opérationnelles et de réputation.



La Banque continuera à soutenir l'expansion des prêts en monnaie locale grâce à la collecte de fonds dans les nouveaux États membres. Cette activité a favorisé le développement des marchés des capitaux dans ces pays et, dans le cadre d'une collaboration, a permis de lancer quelques-uns des plus grands programmes d'emprunt en monnaie locale (hormis ceux des emprunteurs souverains), contribuant ainsi à faire de la Banque le premier bailleur de fonds étranger dans ces pays.

ANNEXE IV

IV Augmentation du capital

1. Quand la Banque devra-t-elle envisager une augmentation de capital ?

La Banque doit procéder à une augmentation de capital lorsque l'encours de ses prêts tend vers la limite de 250 % du capital souscrit. Si l'encours des prêts atteignait cette limite, la bonne marche des opérations de prêt de la Banque serait compromise. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des principaux facteurs qui sont déterminants à cet égard.

Volume des prêts, plafond de prêt et marge de manœuvre prévisionnels en fin d'exercice								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Volume annuel des prêts (milliards d'EUR) :								
Scénario augmentation de capital	41,8	44,5	47,4	50,4	53,6	57,1	60,8	65,4
Montants effectifs et projections du PAB	42,3	43,9	44,9	46,0	47,4	48,8	50,3	51,8
<i>Différence</i>	0,5	-0,7	-2,5	-4,3	-6,2	-8,3	-10,5	-13,6
Encours des prêts (milliards d'EUR) :								
Scénario augmentation de capital	272	295	322	348	377	407	435	468
Montants effectifs et projections du PAB	248	266	296	323	349	375	397	420
<i>Différence</i>	-24	-29	-26	-26	-28	-32	-38	-48
Plafond de prêt (milliards d'EUR) :								
Scénario augmentation de capital	375	390	390	390	390	390	390	390
Traités d'adhésion	375	409	409	409	412	412	412	412
<i>Différence</i>	0,0	19,3	19,3	19,3	22,1	22,1	22,1	22,1
Marge de manœuvre (milliards d'EUR) :								
Scénario augmentation de capital	103	95	68	42	13	-17	-45	-78
Situation actuelle	127	143	113	87	63	37	15	-8

La première rubrique du tableau montre l'évolution du flux annuel des opérations de prêt et de l'encours des prêts. Jusqu'à 2004, le volume effectif des prêts est resté très proche des prévisions du scénario retenu lors de l'augmentation de capital de 2003. Sur les quatre dernières années, le montant total effectif des prêts était inférieur de moins de 200 millions d'EUR aux valeurs de référence retenues dans le scénario de l'augmentation de capital. En revanche, le PAB 2005-2007, approuvé par le Conseil d'administration en décembre dernier, s'éloigne beaucoup plus du scénario retenu pour l'augmentation de capital, puisque le montant cumulé des signatures pour cette période devrait être inférieur de 13 milliards d'EUR aux prévisions.

La deuxième rubrique du tableau permet de comparer l'encours des prêts, tel que prévu dans le scénario de l'augmentation de capital de 2003, aux chiffres effectifs enregistrés pour l'année 2004 et aux projections réalisées pour les années suivantes, sur la base des volumes de prêts indiqués dans le PAB. Bien que les flux d'activité annuels aient été, dans une large mesure, conformes au scénario de l'augmentation de capital, l'encours des prêts à la fin de 2004 est néanmoins inférieur de 29 milliards d'EUR aux prévisions établies lors de l'augmentation de capital de 2003. Cette différence s'explique principalement par l'appréciation de l'euro par rapport à la plupart des autres monnaies, notamment l'USD et la GBP, depuis la fin de 2000. À la fin de l'année dernière, le volume des prêts décaissés s'élevait à 224 milliards d'EUR (aux taux de change de fin 2004). Si l'on se base sur les taux de change de la fin de 2000, qui ont été utilisés dans le scénario de l'augmentation de capital, ce volume équivaldrait à 245 milliards d'EUR, soit

21 milliards d'EUR de plus que ce que l'on relève actuellement. Naturellement, au fur et à mesure du remboursement de l'encours des prêts décaissés, l'écart apparu en raison des différences de taux de change entre le scénario de l'augmentation de capital et les volumes effectifs diminue avec le temps. Toutefois, étant donné que le PAB 2005-2007 prévoit que les flux de prêts annuels seront inférieurs à ce que l'on avait escompté en 2002, la différence entre le volume de prêts attendus et les simulations établies pour l'augmentation de capital subsiste. **À la fin de 2007 (et aux taux de change de fin 2004), l'encours des prêts devrait atteindre 349 milliards d'EUR, soit 28 milliards d'EUR de moins que prévu au moment de l'augmentation du capital.** À taux de change constants, l'encours des prêts augmente d'un peu moins de 28 milliards d'EUR par an. Dès lors, l'appréciation de l'euro depuis 2000 et le volume plus faible de prêts prévu dans le PAB 2005-2007 devrait se traduire par un allongement de la durée de vie de l'augmentation de capital d'environ un an.

Les statuts, dans leur version actuelle, fixent la limite de l'encours des prêts à 250 % du capital souscrit. La date de la prochaine augmentation de capital dépend en outre de l'évolution du capital souscrit. La troisième rubrique du tableau, relative au plafond des prêts, permet de comparer le plafond effectif des prêts (250 % du capital souscrit) à la valeur envisagée au moment de l'augmentation de capital. À cette époque, on supposait que la première vague d'adhésions allait accroître le capital souscrit de 4 % (c'est-à-dire de 6 milliards d'EUR) pour le porter à 156 milliards d'EUR et que l'élargissement suivant n'aurait pas lieu avant la fin de 2007. Cependant, l'augmentation de capital de mai 2004 a été sensiblement différente du scénario de base retenu pour la simulation de l'augmentation de capital. En premier lieu, le montant du capital souscrit alloué aux pays qui sont devenus membres de l'UE le 1<sup>er</sup> mai 2004 est de 7,5 milliards d'EUR, soit 1,5 milliard d'EUR de plus qu'envisagé au départ. En deuxième lieu, dans le même temps, le capital souscrit par l'Espagne a augmenté de 6,2 milliards d'EUR. En conséquence, le 1<sup>er</sup> mai 2004, le capital souscrit de la Banque a atteint 163,7 milliards d'EUR, soit 7,7 milliards de plus que le montant attendu à l'époque de l'augmentation de capital. Ce capital supplémentaire, une fois affecté d'un facteur multiplicateur de 2,5, permet de relever le plafond de prêt d'un peu plus de 19 milliards d'EUR par rapport au scénario de base. Troisièmement, les répercussions de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie sur le capital de la Banque sont désormais connues<sup>13</sup>. Ces deux pays souscriront une part de capital de 1,142 milliard d'EUR lorsqu'ils deviendront membres de l'Union européenne en 2007 ou en 2008. Dès lors, **d'ici la fin de 2007, le plafond de prêt de la Banque atteindra 412 milliards d'EUR, soit 22 milliards d'EUR de plus que prévu dans le scénario original.**

Comme le montre la dernière rubrique du tableau, d'après le scénario établi pour l'augmentation de capital de 2003, la Banque atteindra les limites de sa marge de manœuvre dans le courant de l'année 2008. La dernière ligne du tableau indique que, compte tenu des tendances actuelles en matière de prêts<sup>14</sup> et de l'évolution (connue) du plafond de prêt, la marge de manœuvre sera épuisée dans le courant de 2010. **Les gouverneurs devront donc convenir des modalités de la prochaine augmentation de capital en juin 2009**, c'est-à-dire deux ans plus tard que ce qui avait été prévu initialement. Au stade actuel, il convient de noter que l'hypothèse selon laquelle le volume des prêts augmenterait de 3 % par an à partir de 2008 n'est pas déterminante pour la date de la prochaine augmentation de capital. La croissance annuelle des prêts à compter de 2008 devrait excéder 13,6 % pour que les limites résultant du ratio de levier de capital soient atteintes dans le courant de 2009 et nécessitent d'approuver une augmentation de capital en 2008.

Les simulations présentées ci-dessus sont basées sur les taux de change en vigueur à la fin de 2004. Si l'euro s'apprécie (ou se déprécie) par rapport aux autres monnaies

<sup>13</sup> Étant donné l'incertitude quant au calendrier d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, son influence sur le capital de la Banque n'avait pas été prise en compte dans le scénario retenu pour l'augmentation de capital de 2003.

<sup>14</sup> Cette projection est basée sur l'hypothèse que le rythme de croissance du total annuel des prêts sera de 3 % par an à compter de 2008.

principales, la durée de vie prévue de l'augmentation de capital se verrait allongée (ou réduite) par rapport à la simulation exposée ci-dessus. Il est évident que la Banque ne maîtrise absolument pas l'évolution des taux de change, mais **le calendrier de la prochaine augmentation de capital pourrait être influencé par cette évolution**. À titre d'exemple, il faut savoir que si l'euro revenait à ses cours les plus faibles, observés autour de l'an 2000 (disons 0,85 USD et 0,6 GBP), la Banque épuiserait sa marge dans le courant de 2008, ce qui nécessiterait de convenir des modalités d'une augmentation de capital d'ici à juin 2007.

La ratification de la Constitution de l'UE entraînera une modification du ratio de levier de capital fixé par les statuts. Les principaux changements concernent essentiellement l'intégration des réserves dans le dénominateur du ratio de levier de capital et le traitement approprié des prises de participation pour le calcul dudit ratio. Quant à la question de savoir quand la Banque devra procéder à la prochaine augmentation de capital, les dispositions statutaires modifiées allongeront encore la période précédant la prochaine augmentation de capital.

## 2. La Banque sera-t-elle en mesure de financer la prochaine augmentation de capital ?

Si certaines incertitudes subsistent évidemment quant à la date précise à laquelle la prochaine augmentation de capital sera requise, on peut partir du principe que la Banque devra obtenir l'accord des gouverneurs pour la mise en œuvre de l'augmentation de capital en juin 2009, lors de la Séance annuelle. L'ampleur de cette augmentation de capital et les modalités financières restent à définir.

La première question qui se pose concerne l'ampleur de l'augmentation de capital de 2010. Il n'existe pas de règle établie sur ce plan. Les deux dernières augmentations de capital ont été réalisées en partant du principe qu'elles suffiraient pour une période de cinq ans au moins. Si l'augmentation de capital de 2010 suffit pour couvrir une période de cinq ans, le plafond d'endettement ne sera pas atteint avant le début de 2015. Le seul facteur qui exerce une influence sur l'ampleur requise de l'augmentation de capital est le taux de croissance des nouveaux prêts. Le tableau ci-dessous propose une simulation basée sur cinq taux de croissance annuelle différents (0%, 3%, 5%, 6,6% et 9,6%). À titre de comparaison, l'augmentation de capital de 2003 était basée sur une croissance annuelle des prêts de 6,6 %, tandis que la croissance effective des prêts durant la période allant de 2001 à la fin du PAB actuel (2007) s'établit à 4,35 %.

**Ampleur de l'augmentation de capital de 2010**

Taux de croissance annuelle des prêts à partir de 2008	Encours des prêts à la fin de 2014	Capital requis au début de 2010	Augmentation de capital requise en 2010
0 %	463	189	15 %
3 %	502	205	24 %
5 %	532	217	31 %
6,60 %	556	227	37 %
9,60 %	608	247	50 %

Si, en 2008, le volume annuel des prêts se maintient au niveau de 2007 (47,38 milliards d'EUR), l'augmentation de capital requise en 2010 ne sera que de 15 %. Pour des taux de croissance annuels de 3 %, 5 %, 6,6 % et 9,6 %, l'augmentation de capital nécessaire en 2010 serait respectivement de l'ordre de 25 %, 33 %, 40 % et 50 %.

Puisque la Banque est tenue de respecter le principe de l'autosuffisance financière (c'est-à-dire qu'elle doit financer elle-même en totalité les augmentations de capital sur ses propres ressources, sans injection de capital de ses actionnaires<sup>15</sup>), la faisabilité de chaque augmentation de capital doit être évaluée à l'aune des moyens dont elle dispose. Au moment où les gouverneurs se réuniront en juin pour approuver l'augmentation de capital, la Banque aura constitué des réserves additionnelles de 7,5 milliards d'EUR environ. Ce montant sera-t-il suffisant pour financer la prochaine augmentation de capital ?

**Financement de l'augmentation de capital de 2010**

Taux de croissance annuelle des prêts à partir de 2008	Augmentation de capital requise en 2010	Augmentation du capital souscrit (milliards d'EUR)	Capital souscrit après l'augmentation (milliards d'EUR)	Total des besoins en ressources (milliards d'EUR)	Capital versé (milliards d'EUR)	Réserve statutaire (milliards d'EUR)	Déficit de la réserve statutaire (milliards d'EUR)	Réserve additionnelle (milliards d'EUR)	Année où la réserve statutaire sera financée en totalité
0%	15%	24	189	3,65	1,22	2,43	0,00	3,83	
3%	24%	40	205	6,03	2,01	4,02	0,00	1,45	
5%	31%	52	217	7,78	2,59	5,19	-0,31	0,00	2009
6,60%	37%	62	227	9,26	3,09	6,17	-1,78	0,00	2010
9,60%	50%	82	247	12,36	4,12	8,24	-4,89	0,00	2012

Le tableau ci-dessus donne une analyse de cette question. Pour des augmentations de capital allant jusqu'à 30 %, les ressources disponibles (soit 7,5 milliards d'EUR) suffiraient pour financer en totalité l'augmentation de capital au moment de son approbation. Pour des augmentations de capital supérieures, la Banque devrait être en mesure de financer sur ses réserves la part versée du capital ainsi qu'une partie de l'accroissement de la réserve statutaire. Dans les années qui suivent, les excédents annuels permettraient de porter la réserve statutaire au niveau visé de 10 % du capital souscrit. Un financement partiel de l'augmentation de capital ne poserait pas de problème en soi. De fait, l'augmentation de capital de 2003 n'a pas été financée entièrement. Cependant, tant que la réserve statutaire n'aura pas atteint le niveau de 10 % du capital souscrit, sa reconstitution sera prioritaire pour l'affectation de l'excédent, et la Banque ne sera pas en mesure d'allouer une partie de l'excédent au soutien d'initiatives spécifiques jusqu'à ce que la réserve statutaire soit entièrement financée.

En conclusion, après l'augmentation de capital de 2003, structurée pour couvrir au moins cinq années de prêt (jusqu'à la fin de 2007), et après l'augmentation supplémentaire du capital souscrit réalisée en 2004, le capital de la Banque devrait maintenant être suffisant jusqu'à 2010, toutes choses étant égales par ailleurs, de sorte qu'il ne sera pas nécessaire d'augmenter le capital en 2008 comme cela avait été envisagé il y a trois ans. Le financement de la prochaine augmentation de capital ne posera pas de problèmes particuliers et le principe d'autosuffisance financière peut être maintenu.

<sup>15</sup>

Ce principe ne s'applique pas aux augmentations de capital résultant des élargissements, dans le cadre desquelles les nouveaux États membres doivent effectuer un versement afin d'acquérir une part des fonds propres, tout comme les actionnaires plus anciens.