



Bruxelles, le 4.2.2016
COM(2016) 46 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Évaluation de l'efficacité du système actuel d'institutions européennes de financement
publiques pour promouvoir l'investissement en Europe et dans son voisinage**

{SWD(2016) 22 final}

1. INTRODUCTION

Le 16 novembre 2011, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la décision n° 1219/2011/UE relative à la souscription, par l'Union européenne, de parts supplémentaires dans le capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Le présent rapport répond au considérant 8 de cette décision, qui invite la Commission (CE) à présenter au Parlement européen et au Conseil, avant la fin de l'année 2015, un rapport évaluant l'efficacité du système actuel d'institutions européennes de financement publiques pour promouvoir l'investissement en Europe et dans son voisinage, et comprenant des recommandations sur la coopération entre les différentes banques et sur l'optimisation et la coordination de leurs activités.

La CE soutient activement les pays européens et les pays voisins au moyen d'une large gamme de programmes et d'instruments financiers, qui sont aussi fournis par l'intermédiaire d'institutions financières internationales (IFI), notamment la BERD et le Groupe de la Banque européenne d'investissement (groupe BEI), composé de la BEI et du Fonds européen d'investissement (FEI). La coopération entre la CE, le groupe BEI et la BERD s'inscrit dans le cadre du protocole d'accord sur les activités menées en dehors de l'UE¹ (plus communément appelé «protocole d'accord tripartite», signé en 2011 et révisé en 2013).

2. CHAMP D'APPLICATION ET MÉTHODE

L'analyse concerne la période 2010-2014 et se concentre sur les pays de l'Union européenne où la BERD est active et sur les pays du voisinage européen (la «Région») qui, aux fins du présent rapport, sont répartis dans les zones géographiques suivantes: États membres de l'UE d'Europe centrale et orientale (UE-11); Méditerranée méridionale et orientale; Europe du Sud-Est; Europe de l'Est et Caucase; Asie centrale; Russie et Turquie².

Le groupe BEI et la BERD étant les institutions financières internationales de loin les plus actives dans la Région, les conclusions et les recommandations formulées dans le présent rapport se fondent sur l'analyse approfondie de ces deux IFI ainsi que sur une évaluation de leur coopération. Un examen plus général, qui se trouve dans le document de travail des services de la Commission joint au présent rapport, a également été réalisé pour d'autres IFI actives dans la Région, à savoir: le groupe de la Banque mondiale, y compris ses filiales, la Société financière internationale (SFI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), la Banque du commerce et du développement de la mer Noire (BSTDB), la KfW Entwicklungsbank (KfW), l'Agence française de développement (AFD), la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) et la Banque Gospodarstwa Krajowego (BGK).

Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, la CE a fait appel aux services d'un consultant externe pour la collecte et l'analyse des données. Quatre outils opérationnels ont été utilisés pour mener à bien ce processus: recherche documentaire et analyse de la littérature; entretiens avec des parties prenantes; analyse de bases de données, et études de cas.

¹ Ce protocole d'accord vise à maximiser les synergies entre les activités des trois partenaires dans des pays d'opérations communs en favorisant la collaboration et la coopération entre les deux banques, en fonction des atouts, de l'expertise et des capacités de chacune.

² Une description détaillée des pays et des définitions sont fournies dans le document de travail des services de la Commission.

3. VUE D'ENSEMBLE DE LA BERD ET DU GROUPE BEI

Ces deux institutions financières internationales ont des *actionnaires différents, des mandats distincts et des modèles d'activité particuliers*. Chacune tire de ces différences son avantage comparatif qui lui permet de maximiser l'efficacité et l'efficience de son financement public, au bénéfice également des économies de la Région.

En ce qui concerne les *actionnaires* de ces institutions, la BERD est une banque multilatérale de développement (BMD) qui a pour actionnaires les États membres de l'UE, l'UE elle-même et la BEI, ainsi qu'un certain nombre de pays tiers. Ses pays d'opérations incluent des pays de l'Union et des pays tiers. En tant que membre de la BERD, l'UE est représentée par la CE, qui dispose d'un siège au sein de son conseil des gouverneurs et de son conseil d'administration. La BEI est également représentée à la BERD par un gouverneur et, au sein de conseil d'administration, par un administrateur exécutif. Au total, l'UE, la BEI et les États membres détiennent 63 % du capital de la BERD. En outre, l'UE est l'un des principaux donateurs d'aide non remboursable à la BERD en faveur de la coopération technique, d'aides à l'investissement, de dispositifs de répartition des risques, de commissions sur résultats et de financements à des conditions de faveur. En 2014, la contribution de l'UE à la BERD a représenté 105 millions d'EUR (soit 31 % du total des dons reçus).

Les actionnaires de la BEI sont les 28 États membres de l'Union; ceux du FEI sont la BEI (63,7 %), l'UE (24,3 %) et 26 institutions financières publiques et privées (12 %). La CE est membre des conseils d'administration de la BEI et du FEI.

En ce qui concerne les *mandats* des IFI, l'accord établissant les documents de base de la BERD (les «statuts de la BERD») institue celle-ci et définit ses privilèges et immunités. La mission de la BERD consiste à favoriser la transition des pays d'Europe centrale et orientale, d'Asie centrale et, plus récemment, de la région méditerranéenne méridionale et orientale vers des économies de marché, et d'y promouvoir l'initiative privée et l'esprit d'entreprise³. La BERD s'engage dans des pays attachés aux principes de la démocratie pluripartite, du pluralisme et de l'économie de marché. Elle contribue également à soutenir la démocratie et l'État de droit. Si la BERD n'est pas spécialement mandatée pour exécuter les politiques de l'UE, comme c'est le cas de la BEI, elle s'inspire néanmoins de ces politiques et cherche à les promouvoir dans ses opérations (par exemple, dans le cadre des politiques environnementales et sociales, qui font spécifiquement référence aux normes de l'Union). Sa mission en matière de transition constitue également une autre particularité, la BERD collaborant activement avec ses pays d'opérations sur les réformes politiques à mener pour améliorer le climat des affaires et des investissements et promouvoir des marchés réglementés compétitifs et adaptés qui permettent d'attirer des capitaux privés.

La BEI est une institution financière de l'UE établie par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle est également considérée comme une banque multilatérale de développement. Ses statuts lui donnent clairement la mission de soutenir la réalisation des objectifs politiques de l'UE. Elle utilise ses opérations de financement pour favoriser l'intégration européenne et la cohésion sociale. Son activité est centrée à plus de 90 % sur les objectifs internes de l'Union, mais elle soutient également les politiques extérieures et les politiques de développement de l'UE. En dehors de l'Union, la BEI intervient sur la base de

³ Le document de travail fournit de plus amples informations sur les modalités de cette transition.

mandats spécifiques du Conseil et du Parlement européen, ou à ses propres risques dans le respect de ses statuts. Au sein du groupe BEI, le FEI est le fournisseur spécialisé de financement à risque aux PME dans l'ensemble de l'UE et des pays candidats.

En vertu de l'article 19 des statuts de la BEI, toute demande de financement sur ressources propres adressée à celle-ci doit être soumise à l'avis de la CE avant d'être présentée au conseil d'administration de la Banque pour approbation. En 1975, la CE a créé le «groupe interservices BEI» (GIB) par l'intermédiaire duquel elle prépare un avis collégial sur la conformité des demandes de financement adressées à la BEI avec la réglementation et les politiques de l'UE. Elle dispose ainsi formellement, à un stade précoce de la préparation des projets, d'une influence forte sur les activités de la BEI. En ce qui concerne la BERD, des réunions de coordination informelles entre l'administrateur de l'UE et les administrateurs de la BEI et des États membres de l'UE sont organisées afin de tirer le meilleur parti possible de la participation totale (63 %) des États membres de l'UE, de la BEI et de l'UE au capital de la BERD et d'arrêter une position cohérente au sein du conseil d'administration. En outre, une coordination formelle sur des questions plus stratégiques est réalisée dans les réunions du Groupe des conseillers financiers à Bruxelles. La CE n'exerce pas sur les projets de la BERD, à un stade précoce de leur préparation, la même influence que celle qu'elle peut exercer sur les projets de la BEI au titre de l'article 19 des statuts de celle-ci.

En tant que filiale de la BEI et partie intégrante du groupe BEI, le FEI est une institution financière de l'UE qui fournit un financement à risque aux PME et concourt à la mise en œuvre des politiques de l'UE dans les domaines de l'entrepreneuriat, de la technologie, de l'innovation et du développement économique. Le FEI agit sur la base de mandats spécifiques des institutions de l'UE, de la BEI, des États membres de l'UE, et d'autres parties tierces, ou agit à ses propres risques.

Par ailleurs, la BEI et la BERD ont des *modèles d'activité* différents. Celui de la BERD repose sur l'évaluation de l'incidence sur la transition, ainsi que sur des principes de saine gestion bancaire et d'additionnalité des projets, sur un développement durable et écologiquement rationnel, sur une capacité de prise de risques plus grande mais prudente, sur la possibilité de mobiliser des fonds supplémentaires auprès du secteur privé et sur une forte présence sur le terrain dans chacun des pays d'opérations. En outre, le travail de la BERD avec ses pays d'opérations passe par un dialogue politique et l'application d'une conditionnalité.

Quant au modèle d'activité de la BEI, s'il repose lui aussi sur des principes de saine gestion bancaire, il se fonde principalement sur une méthode à trois piliers qui permet à la BEI d'évaluer la valeur ajoutée de ses opérations et la mesure dans laquelle celles-ci contribuent au développement équilibré du marché intérieur en finançant des investissements productifs lorsqu'aucune autre source de financement n'est disponible à des conditions raisonnables. Les projets doivent être compatibles avec les politiques de l'UE, favoriser la réalisation des objectifs prioritaires de l'UE ainsi que le dialogue avec les pays partenaires qui n'appartiennent pas à l'UE, et faire l'objet, pour ce qui est de la contribution financière et non financière de la BEI, d'une évaluation technique, économique, environnementale et sociale.

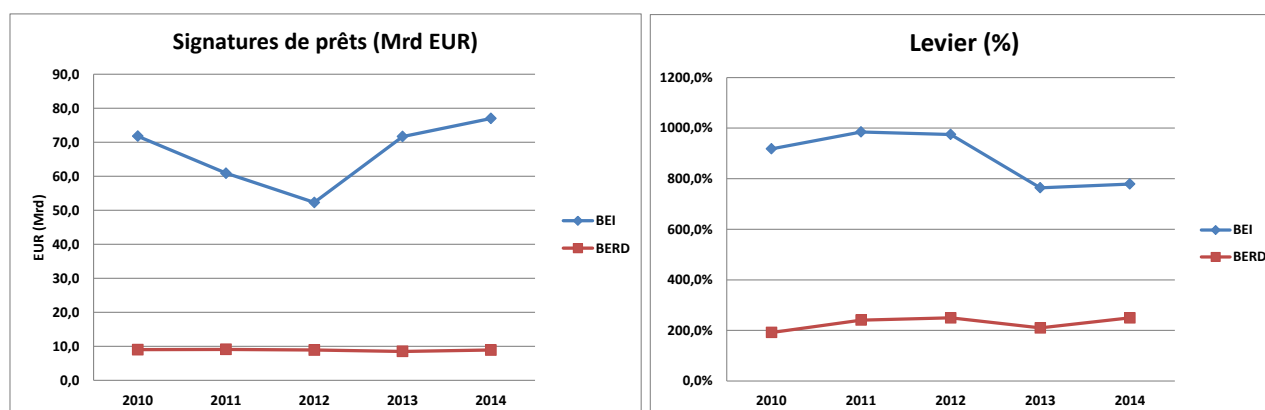
Sur la base de leurs mandats différents, la BERD et le groupe BEI appliquent des *politiques tarifaires* distinctes pour le financement de leurs opérations. En particulier:

- La BERD finance un projet lorsque le bénéficiaire n'est pas en mesure d'obtenir un autre financement à des conditions et selon des modalités que la Banque juge

raisonnables à l'aune de ses trois principes de saine gestion bancaire, d'incidence sur la transition et d'additionnalité. Afin d'illustrer sa mission de soutien aux économies de marché, la BERD, lorsqu'elle octroie un prêt ou participe à une cession de titres, perçoit une marge et/ou une commission qui est proportionnée au risque pris, qui correspond aux conditions de marché et qui permet un rendement financier («politique de prix fondée sur le marché»).

- La BEI accorde des prêts ou des garanties lorsque l'exécution de l'investissement concourt à l'accroissement de la productivité économique en général et favorise la réalisation du marché intérieur, pour autant qu'aucune autre source de financement ne soit disponible à des conditions raisonnables. Sa politique tarifaire se fonde sur la notion de tarification du risque lié à des projets techniquement et économiquement viables couvrant les coûts associés aux projets dans un but non lucratif et l'obligation statutaire de constituer des fonds de réserve. Chaque projet fait l'objet d'une tarification du risque individuelle («politique de tarification fondée sur le risque»).

Ces modèles d'activité complémentaires impliquent également des différences dans les bilans des deux banques. Comme le montrent les graphiques ci-dessous, la BEI opère avec un levier⁴ et des volumes de prêts plus importants que la BERD (les chiffres donnés ci-dessous se rapportent à l'intégralité des bilans des deux banques).



Graphique 1: Signatures de prêts et levier de la BEI et de la BERD

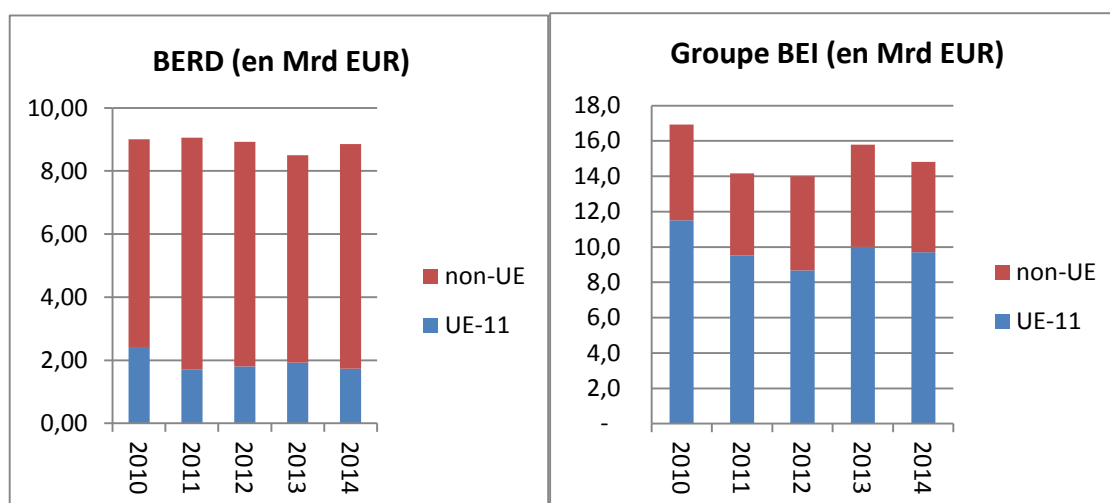
En ce qui concerne l'octroi de prêts des deux IFI, la BERD met très fortement l'accent sur les prêts directs (86 % de ses engagements, 45 milliards d'EUR en valeur absolue). Le groupe BEI finance lui aussi la plupart de ses opérations de manière directe (72 % de ses engagements, 67 milliards d'EUR en valeur absolue). En outre, il y a lieu de souligner que les prêts directs de la BEI concernent principalement des projets de grande ampleur avec des partenaires solvables et de bonne réputation.

Le montant des prêts est un élément de différenciation entre le modèle de crédit de la BEI et celui de la BERD. Pour la période 2010-2014, le montant moyen des prêts par opération s'élevait à 19 millions d'EUR pour la BERD et à 66 millions d'EUR pour la BEI.

En termes de répartition régionale (au total pour la période de référence), l'activité de prêt de la BERD dans les pays tiers a représenté 34,1 milliards d'EUR dans la Région et 9,6 milliards d'EUR dans l'UE-11, alors que les financements du groupe BEI ont atteint 27 milliards d'EUR

⁴ Levier = Dette totale/fonds propres

dans les pays tiers de la Région et 49,4 milliards d'EUR dans l'UE-11. L'importance relative des pays de l'UE-11 et des pays tiers dans le total des signatures des deux banques dans la Région peut être observée dans le graphique suivant:



Graphique 2: Total des signatures du groupe BEI et de la BERD dans la Région

4. ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES INSTITUTIONS

Afin d'évaluer la capacité du système existant d'institutions financières internationales à promouvoir les investissements dans la Région, les domaines suivants ont été analysés (le document de travail joint en annexe contient une analyse plus détaillée).

- **Capacité à répondre aux besoins du marché:** l'analyse montre que le groupe BEI et la BERD ont mis au point toute une série d'instruments financiers et une assistance technique pour répondre à un large éventail des besoins du marché. Toutefois, comme l'a révélé la consultation des parties prenantes, l'efficacité de leur action est limitée par un certain nombre de facteurs, tels que le développement insuffisant du cadre réglementaire dans les pays d'opérations ou l'incapacité des instruments financiers conjoints à fournir des investissements en fonds propres en raison d'une complexité plus grande que les prêts intermédiés.
- **Autres effets:** les effets externes positifs découlant des opérations des deux institutions peuvent être considérés comme un facteur déterminant de l'amélioration de l'efficacité de leur action. Ces effets externes positifs font donc partie de la logique d'intervention des IFI. L'action des deux institutions peut avoir différents types d'effets positifs, notamment:
 - des effets (y compris de démonstration) sur le secteur financier, en particulier à travers la structuration de nouveaux produits et la définition de nouveaux types de bénéficiaires. Les effets financiers sont également obtenus par l'appui aux marchés financiers ouverts pour les investisseurs privés et au développement des économies de marché, l'appui aux marchés des capitaux nationaux et la promotion de normes internationales en matière financière et de risques connexes;
 - des effets économiques, tels que la création d'emplois, l'incidence sur l'économie réelle, l'amélioration des compétences et la promotion de normes techniques internationales;
 - des effets sociaux, des effets environnementaux et des effets sur la gouvernance. En particulier, des réformes sectorielles et un dialogue politique, y compris des

modifications des cadres juridiques et réglementaires; la gouvernance d'entreprise, notamment en ce qui concerne la lutte contre les flux illicites de capitaux et le risque de fraude fiscale; la performance sociale; la lutte contre le changement climatique et le renforcement de l'efficacité énergétique; et l'amélioration de la qualité de l'environnement.

- **Mobilisation du financement privé**: l'analyse des données montre que le groupe BEI et la BERD réussissent à mobiliser le financement du secteur privé. Toutefois, leur réussite varie selon les secteurs, les pays et les catégories de produits et instruments financiers.

L'analyse a également passé en revue la relation des deux banques du point de vue de la **coopération**. Il convient de souligner que l'analyse a montré qu'il existait, pour la quasi-totalité des opérations, une certaine forme d'échange d'informations, de coordination ou de coopération entre le groupe BEI et la BERD. Cela peut s'expliquer par l'existence d'un réseau très dense de contacts formels et informels entre ces deux institutions à tous les niveaux, du personnel technique à l'encadrement supérieur. Les deux institutions s'efforcent également d'éviter les doubles emplois, en ce qui concerne notamment l'évaluation des projets et le devoir de diligence, les négociations, le financement et le contrôle des opérations cofinancées. L'analyse a aussi recensé un certain nombre de mécanismes formels et informels de confiance mutuelle permettant la coordination des actions entre la BERD et le groupe BEI, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations sur les projets et les clients, la surveillance conjointe et l'établissement de rapports.

Enfin, l'analyse fait apparaître une augmentation du volume d'opérations cofinancées dans les secteurs où des synergies quasi parfaites ont été recensées (infrastructures municipales et environnementales, énergie et transports). La CE joue un rôle en facilitant la communication et la coordination entre la BEI, la BERD et les autres IFI. Ce rôle pourrait être encore renforcé, en examinant notamment la possibilité d'une participation plus étroite de la BERD à la mise en œuvre d'instruments financiers financés par l'UE, dans la limite autorisée, au titre, par exemple, de la gestion partagée. Toutefois, le cofinancement ou le co-investissement ne devrait pas être considéré comme une fin en soi et ne devrait pas être imposé lorsque la taille de l'opération est trop petite ou que le financement privé risque d'être évincé, ni lorsque, en raison de leur nature intrinsèque, les produits financiers nécessaires ne devraient pas être fournis par plus d'une IFI ou que les objectifs politiques des IFI ne coïncident pas parfaitement.

En ce qui concerne **les complémentarités et les avantages comparatifs**, l'analyse s'est intéressée aux aspects suivants: la portée géographique, la couverture sectorielle, la nature des bénéficiaires et l'offre de produits financiers. L'analyse montre que les deux institutions et les autres IFI connaissent leurs avantages comparatifs – qui dépendent des caractéristiques des opérations financières, du type de produit financier et des caractéristiques des marchés régionaux et nationaux – et en tiennent compte pour sélectionner des opérations et rechercher de nouvelles possibilités de coopération.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Sur la base de l'analyse qui précède, la CE estime que le système actuel d'institutions européennes de financement publiques est efficace pour promouvoir l'investissement en Europe et dans son voisinage: les produits offerts répondent bien aux besoins du marché et ont des effets positifs importants, renforcés par les efforts des IFI pour mobiliser des financements privés.

La CE constate également que les deux institutions, la BERD et le groupe BEI, ont des capacités distinctes qui découlent de leur savoir-faire, de leurs modèles d'activité et de leurs structures de capital spécifiques. Ces deux institutions s'efforcent également d'éviter les doubles emplois, en ce qui concerne notamment l'évaluation des projets et le devoir de diligence, les négociations, le financement et le suivi des opérations financées. Il existe également, à l'échelon institutionnel, un échange formel d'informations résultant des réunions opérationnelles et institutionnelles régulières organisées conformément au protocole d'accord.

Il ressort également de l'analyse que le cofinancement des deux institutions se fait projet par projet et dans le cadre de mécanismes conjoints chaque fois que cela s'avère pertinent sur le plan des investissements et sur le plan stratégique. Cela vaut en particulier pour les grands projets (par exemple, l'énergie, les transports et les infrastructures municipales) lorsque les coûts et les risques de l'investissement sont élevés et que chaque institution peut tirer parti de son avantage comparatif, ainsi que les opérations dans lesquelles les objectifs politiques et les intérêts des deux institutions sont parfaitement alignés (outre les projets dans les domaines de l'énergie, des transports et des infrastructures municipales, les projets mettant l'accent sur l'incidence positive du changement climatique, tels que ceux dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, ainsi que les opérations en faveur de la croissance des PME).

En conclusion, les deux institutions financières internationales sont bien conscientes de leurs avantages comparatifs, s'agissant de leurs mandats, de leurs modèles d'octroi de crédit et de leurs politiques tarifaires respectifs, et en font généralement bon usage.

Nonobstant les conclusions globalement positives, la CE formule les recommandations suivantes en vue de contribuer à renforcer l'efficacité de l'action des IFI (voir le document de travail pour en connaître la justification).

Recommandation n° 1

Bien qu'il existe déjà un dialogue interinstitutionnel étroit de haut niveau dans le cadre des instruments financiers de l'UE⁵, la BERD et le groupe BEI pourraient renforcer leur coopération au niveau opérationnel. Les deux institutions devraient tirer davantage parti des synergies qui existent entre leurs mandats, leurs modèles d'activité et les avantages comparatifs qui en découlent afin de favoriser leur coopération, notamment lorsqu'elles utilisent les ressources de l'Union européenne dans les cadres de financement mixte. Pour leur coopération, les IFI devraient envisager une approche plus standardisée ou systématique et réduire au minimum la création d'instruments ad hoc. Dans les cas où elles décideraient de coopérer avec la CE et/ou les autorités de gestion des différents États membres [y compris pour l'utilisation éventuelle des fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) 2014-2020⁶], elles devraient utiliser de préférence la structure existante des instruments financiers de l'UE et/ou des instruments financiers relevant des Fonds ESI, y compris, le cas échéant, les instruments «prêts à l'emploi»⁷.

⁵ Au sens du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

⁶ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 (règlement portant dispositions communes aux Fonds ESI).

⁷ Voir l'article 38, paragraphe 3, point a), du règlement n° 1303/2013. Les instruments «prêts à l'emploi» adoptés jusqu'à présent par la voie d'un acte d'exécution sont les suivants: prêt avec partage des risques du portefeuille,

Pour augmenter encore l'impact politique et le levier, la CE devrait continuer à jouer un rôle important dans le financement, la mise en place et la surveillance de mécanismes/fonds conjoints sans nécessairement participer directement aux décisions d'investissement ou à la gestion de ces instruments. En particulier, un financement mixte combinant des subventions de l'UE permettrait de favoriser davantage la participation de la CE à la mise en place de mécanismes/fonds conjoints, notamment pour améliorer encore la valeur ajoutée des deux IFI et encourager leur coopération, même si le groupe BEI et la BERD coopèrent aussi quand l'UE ne fournit pas de fonds.

En outre, lorsqu'elles utilisent les fonds de l'UE (y compris les Fonds ESI), les deux institutions financières devraient, dans toute la mesure du possible, s'appuyer sur les obligations d'information qui existent déjà au niveau des projets, notamment celles prévues par l'accord-cadre financier et administratif conclu entre la CE et le groupe BEI et l'accord-cadre administratif entre la CE et la BERD, lorsqu'elles remplissent les exigences applicables aux fonds de l'UE ou aux Fonds ESI en matière d'établissement de rapports. Dans ce contexte, la charge administrative que constituerait toute nouvelle exigence d'information ne devrait pas faire obstacle à la participation du secteur privé aux opérations de financement des IFI.

Dans le même temps, certains effets économiques ne sont pas pris en compte par les systèmes de notification actuels des IFI, comme les effets sur l'emploi dans le cas de la BERD. Cela pourrait être un domaine dans lequel harmoniser davantage les stratégies de notification de la CE et des deux IFI, surtout lorsque celles-ci utilisent des ressources de l'UE. En outre, les deux institutions devraient améliorer et simplifier la manière dont elles font rapport sur l'effet de levier, l'analyse ayant mis en évidence des divergences dans les modes de calcul de celui-ci.

Recommandation n° 2

L'analyse montre qu'il existe de nombreux exemples de confiance mutuelle, tels que les échanges d'informations au cours des procédures d'évaluation, le partage de la diligence raisonnable pour les projets financés conjointement, un protocole concernant la passation de marchés sur les projets cofinancés et une appréciation commune des IFI sur la manière de faire rapport sur le financement de la lutte contre le changement climatique. La confiance mutuelle pourrait toutefois être encore renforcée, notamment en ce qui concerne les négociations relatives aux contrats conjoints, la coordination et le partage des études de marché (comme indiqué ci-dessus) et une plus grande harmonisation des exigences en matière de rapports, en particulier avec les objectifs de l'UE lorsque les ressources de celle-ci sont utilisées. Néanmoins, une attention particulière doit être accordée aux différences de leurs mandats et des normes politiques qui sont susceptibles de limiter le degré de confiance que chaque institution peut avoir à l'égard de l'autre en ce qui concerne la diligence requise et les évaluations réalisées.

Par ailleurs, des considérations liées à la gestion des risques peuvent également entrer en jeu et pourraient nécessiter que, même lorsqu'elles cofinancent le même projet, les deux institutions exercent une diligence distincte, selon leurs propres procédures d'évaluation afin d'obtenir l'approbation de leur conseil d'administration respectif. Une confiance mutuelle totale, notamment la reconnaissance de procédures ou de normes, ne semble pas être un objectif en soi.

Recommandation n° 3

garantie de portefeuille plafonnée pour les PME et prêt pour rénovation destiné aux ménages, règlement d'exécution n° 964/2014 du 11 septembre 2014.

À la lumière des efforts déployés par les institutions pour garantir l'*additionnalité* – dans le cas de la BEI –ou de l'*incidence sur la transition* – dans le cas de la BERD, la *qualité* et la *solidité* de leurs opérations, les deux IFI doivent continuer à développer leurs incitations financières et non financières ainsi que les indicateurs de performance clés, afin de continuer à renforcer la motivation de leur personnel en vue de la réalisation de ces objectifs.

Dans ce contexte, les objectifs de la BERD et du groupe BEI en matière de volume de prêts devraient être assortis d'objectifs ambitieux pour l'*additionnalité/l'incidence sur la transition*, la *qualité* et la *solidité* des opérations. Il importe également à cet égard que la BERD et le groupe BEI mettent chacun davantage l'accent sur la capacité d'attirer les financements privés.

L'analyse montre que les structures de partage des risques (telles que les dettes de rang inférieur/subordonnées, les instruments mezzanine, les garanties, les instruments de fonds propres, les dettes de premier rang avec profil de risque plus élevé) peuvent être utilisées pour atteindre un niveau élevé de participation du secteur privé et devraient continuer à faire partie de la stratégie des deux IFI pour attirer les investisseurs privés. Dans des cas appropriés (tels que les défaillances du marché ou les teneurs de marché), des mécanismes de financement mixte de l'UE pourraient aider à préparer la voie à un accroissement des financements du secteur privé.

En outre, il y aurait lieu de renforcer également la motivation du personnel des deux institutions en vue de maintenir le dialogue politique entre celles-ci et avec la CE, en particulier sur les priorités politiques de l'UE comme la gouvernance économique locale, le développement des marchés de capitaux, le développement d'infrastructures durables, etc. – Voir également la recommandation n° 6.

Recommandation n° 4

La coopération entre les deux IFI pourrait être encore renforcée par la participation de la BERD au plan d'investissement pour l'Europe, initiative phare de l'Union. La BERD pourrait y participer, en particulier, par l'intermédiaire des plateformes d'investissement prévues par le règlement instituant le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)⁸. Les connaissances et l'expertise de la BERD en matière de recensement de projets viables, d'élaboration et de regroupement de projets ainsi que de mobilisation d'investisseurs potentiels seraient utiles pour mettre en place des plateformes d'investissement concernant l'UE-11.

Les plateformes d'investissement visent à augmenter l'effet de levier des fonds de l'UE et d'associer des institutions financières publiques, notamment des banques et institutions nationales de développement, et des investisseurs institutionnels et commerciaux à la réalisation des objectifs de l'EFSI. Ces plateformes peuvent revêtir différentes formes, de façon à permettre des injections directes et indirectes de capital, ainsi que la fourniture de garanties pour des titrisations de prêts de qualité et d'autres produits qui répondent aux finalités de l'EFSI.

Recommandation n° 5

⁸ Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 – le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

Les deux IFI devraient intensifier leurs efforts afin de faire participer en amont des investisseurs institutionnels, tels que des fonds de pension et des fonds souverains⁹, au cofinancement de projets d'infrastructures dans leurs pays d'opérations communs. Les fonds souverains, les fonds de pension publics et les assureurs disposent d'importantes liquidités pour investir et représentent le type d'investisseur le plus naturel pour les projets de financement à long terme dans des domaines tels que le financement d'infrastructures en raison de leur exigence en matière de couverture des engagements à long terme.

Cette coopération renforcée peut, dans de nombreux cas, exiger une «stratification des investisseurs», ce qui signifie que différentes catégories de parts avec des profils risque-rendement et des degrés d'influence différents sont émises dans un mécanisme d'investissement unique.

Par exemple, il est possible de tirer parti de l'intérêt et de l'expertise accrus des entreprises d'assurance et des fonds de pension basés en Europe. Dans ce contexte, la BERD et le groupe BEI pourraient être encouragés à élaborer conjointement des projets avec ce type d'entité. D'autre part, les fonds souverains ne devraient y être associés que s'ils répondent à des normes de gouvernance acceptables et s'alignent sur les politiques et la législation de l'UE.

Recommandation n° 6

La CE devrait encourager les deux banques à contribuer, en particulier, à l'élaboration d'instruments de marchés de capitaux et au dialogue politique. La BERD pourrait intensifier ses relations avec la CE et les pays d'opérations pour mettre en œuvre des initiatives politiques mutuellement bénéfiques. Au sein de l'UE-11, par exemple, les deux IFI pourraient aider les gouvernements nationaux à élaborer des politiques qui leur permettent de progresser dans la création d'un marché commun des capitaux en Europe, comme le préconise l'initiative phare relative à l'union des marchés des capitaux (UMC) récemment annoncée. Cette initiative législative est compatible avec la mission de la BERD et du groupe BEI consistant à financer les PME et les projets d'infrastructures, à attirer des investisseurs privés et à mettre en place un système financier ouvert et stable qui facilite l'accès aux financements du secteur privé.

Enfin, les IFI devraient collaborer davantage avec la CE dans le cadre du dialogue politique pour définir des mesures communes qui permettent de relever les défis propres à chaque pays et région, grâce à un échange régulier et structuré d'analyses politiques et à des discussions sur les stratégies visant à promouvoir des priorités et des objectifs communs.

⁹ Sous réserve du respect des règles en matière d'aides d'État.