



Bruxelles, le 22.7.2015
COM(2015) 361 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Travailler ensemble pour l'emploi et la croissance: la contribution des banques
nationales de développement (BND) au plan d'investissement pour l'Europe**

Travailler ensemble pour l'emploi et la croissance: la contribution des banques nationales de développement (BND) au plan d'investissement pour l'Europe

1. Introduction: le rôle clé des BND dans la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe

Le 26 novembre 2014, la Commission a lancé son plan d'investissement pour l'Europe¹, un effort global et coordonné visant à mobiliser au moins 315 milliards d'EUR supplémentaires d'investissements publics et privés dans l'économie réelle sur trois ans. Bien que la mise en œuvre de ce plan repose principalement sur la collaboration de la Commission et de la BEI en tant que partenaires stratégiques, une participation effective des banques nationales de développement (BND) s'impose, étant donné leur expertise propre et leur connaissance du contexte et des entreprises et investisseurs locaux ainsi que des politiques et stratégies nationales, afin de renforcer son impact sur l'investissement, la croissance et l'emploi. Les États membres qui ne possèdent pas encore de BND pourraient envisager d'en créer une. Par ailleurs, les plateformes d'investissement peuvent jouer un rôle crucial dans la mise en commun des ressources de la BEI, des BND et des investisseurs privés. La présente communication fournit des orientations et des éclaircissements sur la meilleure façon de mettre en place ces banques et ces plateformes.

À ce jour, huit BND (de Bulgarie, France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie et Espagne) se sont engagées à apporter un cofinancement à des projets et des plateformes d'investissement, pour un montant total maximum de 34 milliards d'EUR.

Les BND jouent un rôle important de catalyseur de financement à long terme. Ces dernières années, elles ont accru leurs activités, s'efforçant de contrebalancer le nécessaire processus de désendettement dans le secteur des banques commerciales. Elles jouent également un rôle important dans la mise en œuvre des instruments financiers de l'UE, au-delà du champ d'application du plan d'investissement. Un certain nombre d'États membres qui n'avaient pas jusque-là de BND ont décidé d'en créer une, tandis que d'autres envisagent d'en établir une nouvelle.

Lors de la consultation sur le livre vert relatif au financement à long terme de l'économie européenne², il a été demandé de mieux exploiter les synergies entre le budget de l'UE, le groupe de la Banque européenne d'investissement («groupe BEI») et les BND dans des domaines tels que le changement climatique, l'environnement, l'innovation et le développement du capital humain et social. Étant donné à la fois la nécessité urgente de stimuler l'investissement et l'étroitesse de la marge budgétaire disponible en moyenne en Europe, une utilisation optimale des ressources publiques est plus que jamais nécessaire. Une utilisation plus efficace des ressources publiques, visant à attirer les investisseurs privés, est au cœur du plan d'investissement pour l'Europe. Le renforcement de la coopération entre les BND, d'une part, et la Commission et le groupe BEI, de l'autre, constitue donc une condition

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — Un plan d'investissement pour l'Europe, COM(2014) 903 final, publié le 26 novembre 2014.

² Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le financement à long terme de l'économie européenne, COM(2014) 168 final, publiée le 27 mars 2014.

sine qua non de la réussite du plan. Le règlement relatif au Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)³, qui définit la base juridique du premier volet de ce plan d'investissement, l'illustre clairement.

Dans ce contexte, la présente communication fournit des orientations aux États membres qui entendent mettre en place une nouvelle BND, en s'inspirant des meilleures pratiques. En outre, elle définit un certain nombre de principes clés pour la coopération des BND avec le groupe BEI et la Commission, et entre elles également, dans le cadre du plan d'investissement et notamment par l'intermédiaire des plateformes d'investissement. Enfin, elle clarifie la façon dont il conviendrait de prendre en compte les contributions des BND aux plateformes d'investissement, ainsi que la procédure relative à l'élément d'aide d'État dans le cofinancement.

2. Mise en place des BND

2.1 Justification

Aux fins de la présente communication, conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement EFSI, les BND sont des entités juridiques exerçant des activités financières à titre professionnel, auxquelles un État membre ou une entité de l'État membre au niveau central, régional ou local confère le mandat de mener des activités publiques de développement ou de promotion. Cette définition recouvre des entités de formes très différentes, proposant des produits distincts correspondant aux besoins propres de chaque pays. Il revient à chaque État membre de décider de l'opportunité de créer une BND, ainsi que de la nature et de la forme de celle-ci.

La principale justification économique d'une banque de développement est que des défaillances du marché peuvent conduire à une baisse des investissements et, partant, à un ralentissement de la croissance future par rapport au niveau qui serait efficient sur le plan économique, et qu'une institution dotée d'un mandat public est mieux placée que les opérateurs privés pour compenser ces défaillances.

Les défaillances du marché peuvent être le fruit (i) d'une information asymétrique, (ii) de facteurs externes et (iii) de la puissance du marché (faiblesse de la concurrence). Elles affectent tant la demande que l'offre d'investissements. Typiquement, il peut s'agir (i) d'un rationnement du crédit et d'exigences de rendement élevé imposés par les coûts de transaction élevés que représente pour les banques le repérage des projets d'investissement viables (par exemple, dans le secteur des PME), (ii) le sous-investissement dont souffrent certains domaines tels que la recherche-développement, les infrastructures, l'éducation et l'environnement, dans lesquels les investissements peuvent profiter également aux concurrents, et (iii) l'offre insuffisante de services financiers due à la concentration du marché qu'entraînent les opérations de fusion, les départs de concurrents ou l'existence d'autres obstacles à une véritable concurrence. Un facteur externe propre au contexte de l'Union européenne réside dans le renforcement de l'intégration du marché que favorisent les projets transfrontières.

³ 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, modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 — le Fonds européen pour les investissements stratégiques (JO L 169 du 1.7.2015, p. 1).

Certaines de ces défaillances du marché peuvent être corrigées par les banques de développement ou d'autres mécanismes d'intervention. Par exemple, une banque de développement peut améliorer l'offre de financement d'investissements dans les domaines affectés par les défaillances du marché. Par comparaison, les politiques structurelles sont mieux placées pour améliorer l'environnement des projets rentables (par exemple, en renforçant la sécurité juridique, en allégeant les procédures administratives, en abaissant les coûts des facteurs, etc.). C'est la raison pour laquelle l'agenda de réformes réglementaires et structurelles fait partie intégrante du plan d'investissement. La création d'une BND ne dispense pas des réformes nécessaires.

Une série d'institutions publiques sont à l'œuvre au niveau national. Parmi les plus grandes, la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Allemagne), Bpifrance (France), la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, France), la Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Italie), l'Instituto de Crédito Oficial (ICO, Espagne) ainsi que les récentes Green Investment Bank et British Business Bank (Royaume-Uni) fournissent un financement à des secteurs clés et investissent dans des projets novateurs, écologiques ou à caractère social pour lesquels le marché s'est montré défaillant. Le Portugal, l'Irlande, la Grèce et la Lettonie ont eux aussi mis en place récemment des BND.

2.2 Principes directeurs pour la création de BND

Parce qu'elles pallient certaines défaillances du marché, les BND peuvent contribuer à augmenter le bien-être. Pour autant, des politiques adéquates doivent être mises en place pour éviter que ne se matérialisent certains effets secondaires possibles, tels que :

- le risque de pertes pour les gouvernements garants découlant de prises fermes ne répondant pas aux normes;
- une affectation inefficace des investissements due à des interférences politiques;
- le maintien de structures de marché inefficaces, de secteurs surcapacitaires ou le soutien d'entreprises en difficulté;
- l'éviction des bailleurs de fonds du secteur privé, freinant le développement du secteur financier.

Le cadre juridique et réglementaire régissant les BND, ainsi que leurs structures de gouvernance, sont essentiels pour se prémunir contre ces risques et tirer le maximum d'avantages de ces institutions⁴. Il importe donc que la législation nationale, régionale et locale, de même que les statuts des BND, tiennent compte des meilleures pratiques existantes :

- En général, les statuts des BND indiquent clairement que la banque concentrera ses activités sur les secteurs dans lesquels les défaillances du marché sont très courantes et qui sont donc mal desservis par les banques commerciales et autres bailleurs de fonds privés. Par ailleurs, en ce qui concerne les entreprises dans lesquelles ont lieu les investissements, l'égalité des conditions de concurrence doit être assurée, en particulier là où les entreprises publiques et privées se livrent concurrence, afin d'éviter de fausser le marché.

⁴ Voir «Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises», OCDE, 2005.

- Afin d'éviter les distorsions du marché, l'intervention de toute BND nouvellement créée, l'ouverture d'un nouveau domaine d'intervention ou la création d'un nouvel instrument financier devrait être justifiée, sur la base notamment d'une évaluation préalable indépendante de la défaillance du marché à laquelle est censée remédier la BND, de son efficacité et de son efficacité relatives, et de l'interaction entre les circuits de financement existants (tant publics que privés) et les instruments financiers devant être adoptés par la BND. Une attention particulière peut également être accordée à la nécessité de rationaliser les activités, en évitant les chevauchements avec d'autres sources de financements et en gérant convenablement les interfaces avec les mécanismes de soutien existants. Une évaluation ex post indépendante permet de vérifier la qualité de l'évaluation préalable qui a été faite de la valeur ajoutée de l'initiative. Lorsqu'elles opèrent sur des marchés déjà desservis par des banques commerciales, il apparaît que les BND contribuent au maintien de conditions de concurrence équitables sur les marchés financiers lorsqu'elles distribuent leurs produits indirectement, par l'intermédiaire du secteur bancaire commercial. Cette interaction étroite avec le secteur privé leur permet non seulement d'adapter leurs gammes de produits aux lacunes du marché, mais aussi d'envoyer un signal positif sur la bancabilité de certains types de projets que laissent de côté les politiques d'investissement traditionnelles des banques, et ainsi d'attirer des capitaux privés dans leurs domaines d'activité sans empiéter sur l'activité du secteur privé. De cette manière, on garantit que les banques commerciales servant d'intermédiaires répercutent intégralement les avantages sur les bénéficiaires finaux, dans l'économie réelle.
- L'expérience montre que les BND sont le plus efficaces lorsqu'elles se concentrent sur des projets économiquement viables et fonctionnent avec une rentabilité suffisante (quoique inférieure au coût des capitaux propres des opérateurs privés) pour préserver la solidité financière sans injections continues de capitaux de la part des pouvoirs publics (les bénéfices étant pour l'essentiel conservés afin de renforcer la capacité de prêt future). Il est important, pour la réputation des BND sur le marché, qu'elles respectent des normes exigeantes en matière de transparence et de responsabilité, soient gérées avec professionnalisme et possèdent le nécessaire degré d'indépendance. L'exercice d'une surveillance prudentielle par une entité distincte renforce encore cette réputation.
- La formulation d'orientations stratégiques et le contrôle de la gestion par les conseils d'administration des BND exigent à la fois autorité, compétence, intégrité, responsabilité et objectivité. La séparation entre le conseil d'administration, d'une part, et la direction exécutive, de l'autre, tend à renforcer la fonction de supervision du conseil. Si les activités de développement d'une BND sont généralement soumises à l'approbation du conseil de surveillance et, en tant que telles, permettent d'établir un lien avec le gouvernement à travers sa participation au conseil, la partie opérationnelle ou bancaire de son activité est laissée aux professionnels et demeure libre de toute interférence politique.
- Une gestion des risques avisée et des procédures efficaces de contrôle interne empêchent les conseils des BND de prendre des décisions hasardeuses sur le plan financier ou organisationnel.

Pour les aider à atteindre ces objectifs, les nouvelles BND peuvent tirer profit de diverses manières de l'expérience de leurs homologues établies de plus longue date. Plusieurs de ces structures récemment créées, telles que l'établissement financier de développement portugais et la SBCI en Irlande, se sont appuyées sur une coopération bilatérale ad hoc avec d'autres BND.

En outre, la BEI et les BND devraient être prêtes à mettre à disposition l'expertise de la nouvelle plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH) afin de partager les connaissances et les bonnes pratiques dans les domaines qui entrent dans le champ d'activité de cette plateforme. Les BND peuvent également utiliser l'EIAH comme point d'accès local pour les clients potentiels et les parties prenantes afin d'accélérer le développement des projets. Enfin, la BEI et les BND devraient être disposées à échanger du personnel sur une base temporaire, ce qui peut être un autre outil précieux pour une BND nouvellement créée souhaitant acquérir un savoir-faire⁵.

2.3 Compatibilité avec les règles sur les aides d'État

Les BND sont dans la plupart des cas financées et soutenues par l'État, ce qui leur donne un avantage concurrentiel sur les acteurs privés du marché. Leurs ressources constituent donc des ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE⁶ et leurs interventions sont considérées comme une aide d'État si tous les autres critères de l'article 107, paragraphe 1, sont remplis. Comme indiqué plus haut, la raison d'être économique fondamentale des BND devrait résider dans leur capacité à fournir des financements dans les domaines où la défaillance du marché se traduit par une insuffisance de l'offre de financement privée, ou dont les acteurs privés sont totalement absents. Les règles de l'UE relatives aux aides d'État reposent sur le même principe. Elles visent à garantir que les interventions des BND soient correctement ciblées pour remédier aux défaillances du marché et contribuer ainsi au développement économique et financier, tout en évitant de fausser les marchés, d'évincer les opérateurs privés ou de maintenir en vie des entreprises qui, sinon, auraient quitté le marché.

En ce qui concerne l'établissement, la compétence et la capitalisation des nouvelles BND, la pratique décisionnelle récente de la Commission expose la manière dont elle évalue la compatibilité avec les règles relatives aux aides d'État. Les exemples récents incluent la «Green Investment Bank» britannique⁷, la British Business Bank⁸, l'établissement financier de développement portugais⁹ et l'institution lettone unique de développement¹⁰. Dans ces décisions, l'accent a été clairement mis sur la nécessité de veiller à ce que les BND en question concentrent leurs activités sur les secteurs où les défaillances du marché sont généralisées et qui sont donc mal desservis par les acteurs financiers, généralement des banques commerciales, afin d'éviter que ces BND n'évincent par leurs prêts les investissements privés.

La Commission a considéré que la participation à des instruments financiers de l'UE gérés au

⁵ Ces mesures ont été approuvées par un groupe de travail conjoint de la BEI et des BND avec la participation de la Commission en préparation du plan d'investissement pour l'Europe.

⁶ La classification des BND dans les comptes nationaux (points 2.4 et 3.3 ci-dessous) n'est pas pertinente pour l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

⁷ SA.33984 (2012/N), JO C 370 du 30.11.2012, p. 2.

⁸ SA.36061 (2014/N), JO C 460 du 19.12.2014, p. 1.

⁹ SA.37824 (2014/N), JO C 5 du 9.1.2015, p. 1.

¹⁰ SA.36904 (2014/N), non encore publiée.

niveau central rentrait dans le champ des activités des BND. Ainsi, la compétence de la British Business Bank englobe la participation aux instruments financiers de l'UE gérés au niveau central ou aux programmes mis en œuvre par le groupe de la BEI. L'institution lettone unique de développement agira également en tant qu'intermédiaire financier en distribuant les programmes et projets cofinancés d'institutions financières internationales telles que le groupe BEI, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), ou d'autres banques nationales de développement comme la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), dans le respect des règles relatives aux aides d'État.

Les réformes introduites par la récente modernisation des aides d'État facilitent le traitement des aides qui sont bien conçues, visent à remédier à des défaillances reconnues du marché, poursuivent des objectifs d'intérêt commun et génèrent le moins de distorsions possible («aides appropriées»)¹¹. Ainsi, dans la pratique décisionnelle récente de la Commission concernant les aides d'État aux BND, une analyse économique ex ante des défaillances du marché n'a plus été jugée nécessaire pour les activités conformes aux règlements de minimis¹², ou qui relèvent d'un règlement d'exemption par catégorie¹³ ou constituent des mesures d'aide d'État approuvées en vertu d'orientations spécifiques en la matière. Pour les autres activités, une telle étude préalable sur les défaillances du marché montrait la nécessité d'une intervention. Bien entendu, les BND doivent également respecter les règles sur les aides d'État applicables aux bénéficiaires finals. Ainsi, les entreprises en difficulté ne doivent pas être subventionnées, sauf autorisation expresse, en vertu par exemple des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté¹⁴. Dans ses décisions, la Commission a jugé favorablement le fait que des BND interviennent indirectement, via des intermédiaires financiers, pour réduire le risque d'éviction des bailleurs de fonds privés et de discrimination à leur encontre, tout en veillant à ce que les avantages de l'aide parviennent intégralement au bénéficiaire final.

Pour éviter les distorsions du marché, la Commission, dans sa pratique décisionnelle récente, a autorisé en règle générale les politiques de fixation des prix basées sur le marché conformément à la communication sur les garanties¹⁵ ou à la communication sur les taux de référence¹⁶ ou conformes aux principes de l'investissement «pari passu». Dans le cas de la British Business Bank, par exemple, l'entité faisant l'objet d'un investissement doit

¹¹ Communication de la Commission intitulée «Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État», COM(2012) 209 final du 8.12.2012. Plus d'informations disponibles à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_fr.html

¹² Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis (JO L 352 du 24.12.2013, p. 1); Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture (JO L 352 du 24.12.2013, p. 9); Règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (JO L 190 du 28.6.2014, p. 45).

¹³ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1); règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission, du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 193 du 1.7.2014, p. 1).

¹⁴ JO C 249 du 31.7.2014, p. 1.

¹⁵ JO C 155 du 20.6.2008, p. 10.

¹⁶ JO C 14 du 19.1.2008, p. 6.

démontrer à cette BND qu'elle n'a pas été en mesure de trouver un financement sur le marché. Les activités commerciales des BND sont toutefois séparées de leurs opérations de développement afin d'éviter les subventions croisées.

Les décisions d'approbation adoptées récemment par la Commission prévoient un réexamen à l'issue d'une période de quatre à sept ans. Une réévaluation des défaillances du marché et du mandat des BND nouvellement créées est nécessaire pour prendre en considération l'évolution de la situation économique ainsi que l'évolution du marché et, en même temps, de ses défaillances. Ce réexamen peut être anticipé à la demande de l'État membre concerné. C'est ainsi que le champ d'activité initial de la Green Investment Bank (Royaume-Uni) a été étendu pour permettre à celle-ci d'investir dans des secteurs autres que ceux couverts par son mandat initial et de bénéficier d'un financement supplémentaire¹⁷. De même, la décision relative à l'institution portugaise de financement du développement indique que le gouvernement du Portugal entend élargir le mandat de cette institution aux activités de prêts financées par des institutions financières multilatérales et d'autres banques nationales de développement.

La Commission a également précisé, dans sa décision relative à la British Business Bank, que le simple regroupement d'entités existantes et/ou d'activités en cours, sans injection supplémentaire de capitaux ou de fonds publics dans la nouvelle entité, était considéré comme une réorganisation administrative interne à l'État membre et n'avait donc pas à lui être notifié.

Les États membres qui souhaitent établir une banque nationale de développement sont invités à prendre contact avec la Commission au début de leur projet, de façon à faciliter la procédure de vérification de la conformité avec les règles en matière d'aides d'État, compte tenu de la clause de suspension figurant à l'article 108 du TFUE.

2.4 Classification des activités de prêts et d'emprunts des BND à l'intérieur ou à l'extérieur du secteur des administrations publiques dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (PSC)

En règle générale, les activités de prêts et d'emprunts des BND respectant les principes énoncés aux sections 2.1 à 2.3 ci-dessus ne sont pas classées dans le secteur des administrations publiques en raison de l'indépendance dont jouissent ces banques à l'égard des pouvoirs publics, en ce qui concerne tant les décisions de prêts que les membres de leurs organes de direction. Dans ces conditions, les opérations des BND respectant ces exigences n'entrent pas dans le champ d'application du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne.

En revanche, si les décisions de financement requièrent l'approbation d'une administration publique ou si les membres des organes de direction (par exemple, le conseil d'administration) sont des fonctionnaires ou agissent sous la direction d'une administration publique, la BND devient une institution financière captive et doit être enregistrée dans le secteur des administrations publiques des comptes nationaux. Des informations détaillées sur le traitement comptable des banques nationales de développement sont données dans le

¹⁷ SA.37554, JO C 210 du 4.7.2014, p. 1.

système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010)¹⁸, le manuel sur le déficit public et la dette publique aux fins de la mise en œuvre du SEC 2010¹⁹ et les conseils spécifiques aux États membres²⁰ d'Eurostat.

3. Coopération avec les BND et rôle des plateformes d'investissement dans le contexte du plan d'investissement pour l'Europe

ENCADRÉ

À ce jour, huit pays ont annoncé leur intention de participer au projet de l'EFSI par l'intermédiaire de leurs banques nationales de développement (ou d'institutions analogues): la Bulgarie, la Slovaquie, la Pologne, le Luxembourg, la France, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne. Pour l'heure, parmi les huit institutions mentionnées ci-dessous, seule celle du Luxembourg est classée dans le secteur des administrations publiques, tandis que le classement des deux unités slovaques, des unités bulgare et espagnole et de BpiFrance est en cours de discussion.

De plus, le Royaume-Uni a annoncé en juillet qu'il mettrait à disposition des garanties pour le cofinancement de projets d'infrastructure de l'EFSI sur le territoire britannique (8,5 milliards d'EUR, soit 6 milliards de GBP). La contribution du Royaume-Uni ne passera pas par l'intermédiaire d'une banque nationale de développement.

Voici le détail des contributions nationales annoncées à ce jour et devant passer par l'intermédiaire de banques nationales de développement:

- Bulgarie, juin 2015, 100 millions d'EUR, Banque de développement bulgare;
- Slovaquie, juin 2015, 400 millions d'EUR, Slovenský investičný Holding et Slovenská Záručná a Rozvojová Banka;
- Pologne, avril 2015, 8 milliards d'EUR, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) et un autre établissement public, Investissements polonais pour le développement (PIR);
- Luxembourg, avril 2015, 80 millions d'EUR, via la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI);
- France, mars 2015, 8 milliards d'EUR via la Caisse des dépôts (CDC) et Bpifrance (BPI);
- Italie, mars 2015, 8 milliards d'EUR via la Cassa Depositi e Prestiti (CDP);
- Espagne, février 2015, 1,5 milliard d'EUR via l'Instituto de Crédito Oficial (ICO);
- Allemagne, février 2015, 8 milliards d'EUR via KfW.

3.1 Coopération entre la BEI et les BND

En raison de leur complémentarité, du point de vue tant des produits qu'elles proposent que de leur rayon d'action géographique, les banques nationales de développement jouent un rôle non négligeable dans la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe. Si le règlement EFSI les autorise à fournir des contributions directes, les BND ont néanmoins

¹⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925793/KS-02-13-269-FR.PDF/cfd0cb42-e51a-47ce-85da-1fbf1de5c86c>

¹⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF/c1466fde-141c-418d-b7f1-eb8d5765aa1d>

²⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>

exprimé une nette préférence pour une coopération au niveau des plateformes d'investissement et au niveau des projets. Le règlement EFSI prévoit également que les BND peuvent bénéficier de la garantie de la BEI fournie par l'EFSI moyennant la contre-garantie de la garantie de l'UE.

Le groupe de travail sur un renforcement de la coopération entre le groupe BEI et les BND, qui a été mis en place à la demande du Conseil «Affaires économiques et financières» (Ecofin) de septembre 2014, a tenu compte de ces préférences dans ses propositions. Tout en préconisant l'établissement de modèles souples de coopération, le groupe constate la complémentarité de la BEI et des BND, ces dernières pouvant apporter une valeur ajoutée particulière du fait de leur connaissance non seulement du contexte, des entreprises et des investisseurs de leur pays respectif, mais aussi des politiques et stratégies menées par celui-ci. Leur coopération pourrait s'inscrire dans un cadre bilatéral ou multilatéral (au sein, par exemple, de plateformes d'investissement). Dans les deux cas, l'objectif premier reste la mobilisation des ressources du secteur privé.

Au-delà du cofinancement au niveau des projets, la coopération financière pourrait porter sur les produits de partage des risques, afin de couvrir les prêts non garantis et les autres types de financement plus risqués, les plateformes de titrisation conjointes, les fonds de capital-risque, ainsi que sur d'autres fonds et plateformes d'investissement.

La coopération en matière de services de conseil et d'échanges de personnel devrait compléter la coopération financière en vue de généraliser les meilleures pratiques à toutes les institutions, et notamment aux BND nouvelles et plus petites.

Dans le cadre des cofinancements, une plus grande synergie entre la BEI et les BND pourrait être trouvée en matière d'allègement de la charge administrative et d'harmonisation, ce qui pourrait aboutir, par exemple, à une reconnaissance mutuelle des procédures de diligence raisonnable.

3.2 Coopération au sein de plateformes d'investissement

La coopération entre la BEI et les BND pourrait être encouragée au sein notamment de plateformes d'investissement, qui sont par essence des mécanismes de co-investissement structurés en vue de canaliser les investissements vers un ensemble de projets (plutôt que vers un seul projet). Une plateforme d'investissement permet de regrouper des projets d'investissement, de réduire les coûts de transaction et d'information et de répartir les risques plus efficacement entre plusieurs investisseurs.

Les plateformes d'investissement peuvent prendre la forme d'entités ad hoc, de comptes gérés, d'accords contractuels de cofinancement ou de partage des risques ou d'accords conclus par tout autre moyen par l'intermédiaire desquels des entités apportent une contribution financière en vue de financer une série de projets d'investissement. Il peut s'agir de plateformes nationales ou infranationales qui regroupent plusieurs projets d'investissement sur le territoire d'un État membre donné, des plateformes multi-pays ou régionales, qui regroupent des partenaires établis dans divers États membres ou pays tiers et ayant un intérêt pour des projets dans une zone géographique donnée, ou des plateformes thématiques, qui regroupent des projets d'investissement en lien avec un secteur donné.

Une plateforme bien conçue est susceptible d'attirer des investisseurs institutionnels privés, tels que des fonds de pension, et ainsi de renforcer l'impact des fonds publics.

Plusieurs plateformes multilatérales, telles que le fonds d'infrastructures Marguerite²¹, le Fonds européen pour l'efficacité énergétique (FEEE)²² et le Fonds européen pour l'Europe du Sud-Est (FESE)²³, sont d'ores et déjà actives et pourraient être développées davantage. Chacun de ces fonds possède un certain nombre d'investisseurs principaux, dont la BEI et des banques nationales de développement telles que CDC, KfW, CDP, ICO et PKO Bank Polski SA, auxquels s'ajoutent un nombre plus ou moins grand de co-investisseurs privés, tant au niveau du fonds qu'au niveau des projets financés par la plateforme. Une plateforme permet ainsi de mettre en commun les capitaux apportés par de multiples bailleurs de fonds en vue d'investir dans un portefeuille diversifié de projets en lien avec les domaines cibles du fonds. Si toutes les plateformes citées ici en exemple sont dotées de la personnalité juridique, une plateforme d'investissement peut également prendre la forme d'accords contractuels de cofinancement ou de partage des risques entre les participants.

Avec des organismes publics servant d'investisseurs d'ancrage et leur gestion indépendante, les plateformes d'investissement sont susceptibles d'attirer un nombre important d'investisseurs institutionnels et, éventuellement, de fonds souverains. Le cas échéant, l'EFSI pourra fournir un rehaussement de crédit afin de faciliter l'entrée de co-investisseurs privés en atténuant les risques liés à un projet ou à un portefeuille.

Une assistance technique pour la création de plateformes d'investissement pourrait être mise à disposition par l'intermédiaire de la plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH). Conformément à la pratique, les BND et la BEI sont encouragées à maximiser les synergies avec les objectifs politiques de l'Union en collaborant avec les services de la Commission au début du processus.

3.3 Classification des plateformes d'investissement dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance

Le traitement des plateformes d'investissement dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance dépend en premier lieu de la classification statistique qui est donnée à ces plateformes par Eurostat. Le traitement statistique (c'est-à-dire l'inscription ou non au bilan des administrations publiques) est régi par les mêmes règles que celles qu'Eurostat applique aux banques nationales de développement (le SEC 2010 et les documents annexes cités à la section 2.4 ci-dessus). Les plateformes d'investissement dotées de la personnalité juridique pourraient dès lors être traitées comme des entités à vocation spéciale (EVS).

D'une manière générale, les EVS sont classées dans le secteur des administrations publiques si elles sont établies par une administration publique et servent l'une d'elles. Dans le cas des plateformes d'investissement à actionnaires ou bailleurs de fonds multiples, le statut de la plateforme dépend de l'entité ou des entités qui la contrôlent selon les règles comptables nationales.

Si la BND devait être classée dans le secteur des administrations publiques ou ses opérations reclassées via les administrations publiques, la question principale serait de savoir quelle entité a créé l'EVS et la contrôle.

²¹ <http://www.marguerite.com/>

²² <http://www.eeef.lu/>

²³ <http://www.efse.lu/>

Par conséquent, dans les cas où les investisseurs de la plateforme d'investissement sont principalement des institutions financières captives et des investisseurs privés, et où aucune administration publique n'exerce un contrôle sur l'EVS par d'autres moyens, il est très probable que cette dernière ne sera pas classée dans les comptes des administrations publiques. De même, dans les cas où une administration publique est (directement ou par l'intermédiaire d'une institution financière captive qu'elle contrôle) un investisseur minoritaire et ne contrôle pas l'EVS par d'autres moyens, cette dernière n'est pas inscrite au bilan de cette administration publique (ni d'aucune autre).

Enfin, si elle est contrôlée conjointement par un groupe de BND qui ne sont pas classées dans le secteur des administrations publiques ni n'agissent sur instruction d'une administration publique (et non par une seule administration publique), ou par des entités privées et/ou la BEI, et si elle investit par thèmes dans différents pays, l'EVS ne sera très probablement pas classée dans le secteur des administrations publiques.

Au moment de l'adoption du règlement EFSI, la Commission a fait la déclaration suivante sur son appréciation des contributions exceptionnelles dans le contexte de l'initiative relative à l'EFSI, aux fins de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance.²⁴

«[S]ans préjudice des prérogatives dévolues au Conseil dans la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance (PSC), les contributions nationales exceptionnelles à l'EFSI ou à des plateformes d'investissement thématiques ou multi-pays établies aux fins de l'application du plan d'investissement, qu'elles fassent intervenir un État membre ou des banques nationales de développement classées dans le secteur des administrations publiques en général ou agissant au nom d'un État membre, devraient en principe être qualifiées de mesures ponctuelles au sens de l'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97^[1] du Conseil et de l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97^[2] du Conseil.»

Ainsi, les contributions des États membres aux plateformes d'investissement multilatérales devraient, en règle générale, être considérées comme des mesures ponctuelles au sens du pacte de stabilité et de croissance, conformément aux principes applicables à la classification des éléments exceptionnels. Cette interprétation est sans préjudice des dispositions relatives à la surveillance budgétaire du pacte de stabilité et de croissance. Cela s'ajoute aux avantages opérationnels des plateformes d'investissement, tels que l'amélioration de la diversification du portefeuille et les économies d'échelle.

3.4 Règles sur les aides d'État

Au-delà des principes généraux concernant la création des BND tirés de la pratique décisionnelle décrite à la section 2.3 ci-dessus, la Commission s'est engagée, dans le cadre de

²⁴ Voir le considérant 10 du règlement EFSI.

^[1] Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1).

^[2] Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6).

sa mission de contrôle des aides d'État, à mettre en place une procédure accélérée qui devrait lui permettre d'évaluer, à l'aune des règles en matière d'aides d'État, la compatibilité d'un cofinancement national en faveur d'un projet financé par l'EFSI dans les six semaines qui suivent la réception de la notification complète de l'État membre concerné.

3.5 Synergies entre la BEI, les BND et les instruments de l'UE

La Commission met actuellement en œuvre une part croissante des fonds budgétaires de l'UE au moyen d'instruments financiers, qui complètent l'aide plus traditionnelle des subventions, afin de maximiser l'impact des fonds publics sur l'économie réelle.

Parmi les instruments financiers combinant ressources budgétaires de l'Union et prêts accordés par des BND figurent notamment des programmes de soutien aux PME, tels que COSME et Horizon 2020 InnovFin, des instruments financiers relevant du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, Erasmus +, autant d'instruments qui atteignent généralement leurs objectifs en matière d'effet de levier des fonds publics. Les banques nationales de développement pourraient à l'avenir jouer un rôle plus important dans leur mise en œuvre.

Au titre du cadre financier pluriannuel 2014-2020 (CFP), les institutions de développement pourraient travailler aux côtés des administrations nationales et régionales dans l'attribution des fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI»), notamment sous forme d'instruments financiers tels que les instruments de partage des risques, les garanties de prêts (partielles), les capitaux propres et le financement mezzanine. Le recours aux fonds ESI, plutôt qu'aux subventions, pour la fourniture de crédits ou de capital-risque présente deux grands avantages: premièrement, il peut susciter un effet de levier, c'est-à-dire que chaque euro provenant des fonds ESI peut générer plusieurs euros de financements complémentaires – par prêts ou capitaux propres – et deuxièmement, la condition de viabilité financière permet de garantir une utilisation efficace de ressources limitées. La Commission a élaboré une série d'instruments financiers prédéfinis et «prêts à l'emploi», afin de généraliser de façon plus harmonisée l'utilisation des fonds ESI. Les autorités de gestion sont encouragées à faire appel à ces instruments dans les programmes opérationnels, en s'appuyant sur un rôle accru des BND.

La Commission travaille en outre à l'élaboration de solutions techniques concrètes visant à combiner financement de l'EFSI et fonds ESI. Dans un premier temps, l'EFSI pourrait apporter un soutien aux instruments financiers établis aux niveaux national ou régional, en complément éventuellement de celui apporté par les fonds ESI. Les fonds ESI pourraient ensuite soutenir directement la conception et l'exécution de projets (dans le respect des règles des programmes de l'EFSI concernés et des critères d'admissibilité applicables)²⁵. À titre subsidiaire, des programmes relevant de l'EFSI pourraient contribuer à une plateforme d'investissement – avec des ressources qui seraient gérées conjointement mais qui devraient couvrir des compartiments distincts afin de se conformer aux dispositions légales de l'EFSI/afin de se conformer au règlement n°1303/2013. Dans ce cas, la BEI et le FEI, avec le concours de l'EFSI, devraient contribuer à la plateforme d'investissement, tandis que la contribution du programme des fonds ESI serait fournie au moyen d'un instrument financier.

²⁵ Des exemples analogues pourraient être envisagés pour le volet «PME» de l'EFSI qui fournit des financements aux PME.

Enfin, le règlement financier de l'UE²⁶ a établi la base juridique permettant aux BND d'assumer (au même titre que la BEI et le FEI) le rôle d'entité chargée de l'exécution des instruments financiers gérés au niveau central. Les BND ne pourront toutefois remplir cette mission que si un cadre réglementaire national permet l'internationalisation et les opérations transfrontières. Pour maintenir l'accent sur la correction des défaillances du marché, les BND sont encouragées à opérer dans le cadre de consortiums et à prendre part à des opérations internationales de cofinancement. Elles pourraient ainsi étendre leur rôle dans la mise en œuvre des programmes de l'UE gérés au niveau central et des fonds ESI.

4. Conclusion

Un effort concerté s'appuyant sur la complémentarité de la BEI, des banques nationales de développement et des investisseurs privés pourrait permettre d'atteindre l'objectif du plan d'investissement consistant à mobiliser, au cours des trois prochaines années, au moins 315 milliards d'EUR d'investissements publics et privés supplémentaires dans l'économie réelle. Le présent document a défendu l'idée d'une participation active, dans tous les États membres, des BND au plan d'investissement. Les États membres qui ne disposent pas encore d'un organisme de ce type peuvent envisager d'en créer un sur la base des principes édictés ci-dessus. En outre, les plateformes d'investissement peuvent jouer un rôle essentiel en mettant en commun les ressources de la BEI, des BND et d'investisseurs privés. Les BND pourraient renforcer encore leurs capacités sur la base de ces meilleures pratiques, ce qui améliorera leur capacité à coopérer. Un groupe de travail conjoint, dirigé par la BEI et auquel participait la Commission, a déjà fait des propositions intéressantes sur des plateformes d'investissement conjointes, l'échange de connaissances et les activités de conseil. Au fil du temps, cette coopération renforcée pourrait évoluer vers un système intégré de banques publiques d'investissement, qui pourrait mettre en œuvre des produits ayant fait leurs preuves et appliquer les meilleures pratiques dans l'ensemble des États membres. L'évaluation de l'EFSI en 2017/2018 sera l'occasion d'envisager un renforcement de la coopération entre les BND et la BEI, ainsi qu'entre les BND.

²⁶ 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 et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, JO L 298 du 26.10.2012, p. 1.

Calendrier indicatif

4 juillet 2015: entrée en vigueur du règlement EFSI

Le 1^{er} octobre 2015 au plus tard: extension aux BND des premières garanties accordées au titre de l'EFSI

1^{er} octobre 2015: mise en place des premières plateformes d'investissement

30 juin 2018: parachèvement du programme d'investissement de l'EFSI

Après juin 2018: évaluation de l'EFSI, portant notamment sur le rôle des BND et la coopération entre ces établissements