



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.10.2006
COM(2006) 592 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**Revue de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP)
et options pour l'avenir**

{SEC(2006)1294}

INTRODUCTION

Conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2003¹, la Commission européenne a procédé à une revue de la Facilité Euro-Méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat (FEMIP) en étroite coopération avec la Banque européenne d'investissement. La présente communication en résume les principales conclusions et présente les options qui s'offrent pour l'avenir. Des informations techniques plus détaillées peuvent être consultées dans le document de travail des services de la Commission joint en annexe.

La création de la FEMIP date d'octobre 2002. Elle faisait suite aux conclusions du Conseil européen de Barcelone tenu en mars 2002 de la même année, soulignant que le développement du secteur privé dans la région méditerranéenne² devait être stimulé afin de faciliter le passage à un niveau de croissance économique plus élevé. La FEMIP a donc associé prêts de la BEI et ressources du budget de l'UE pour fournir une assistance technique, du capital risque et des bonifications d'intérêts en faveur de projets visant la protection de l'environnement. Une structure de dialogue entre l'UE et les pays partenaires méditerranéens a également été mise en place.

En novembre 2003, le Conseil, se fondant sur une évaluation de la Commission, a procédé à une première revue des activités de la FEMIP et décidé de renforcer cette dernière en la dotant d'instruments et de dispositifs nouveaux: création d'une enveloppe spéciale FEMIP (ESF) pour les prêts présentant des risques plus élevés, établissement d'un fonds fiduciaire et renforcement de la structure de dialogue ainsi que de la présence de la FEMIP dans la région. Le Conseil a en outre convenu d'accroître le montant des garanties communautaires proposées en soutien à des prêts à la région – augmentation qui a été officialisée en décembre 2004 dans le contexte de l'examen à mi-parcours des mandats extérieurs de la BEI.

Le Conseil européen a également invité le Conseil Ecofin à effectuer un nouvel examen de la Facilité en 2006 après consultation des pays partenaires méditerranéens (PPM). C'est dans le cadre de ce processus que les Ministres, la Commission et la BEI ont pu s'entretenir directement lors de la réunion ministérielle de la FEMIP en juin 2006, que la BEI a eu des discussions bilatérales avec les autorités dans les pays méditerranéens au cours du premier semestre 2006 et que les parties prenantes de la FEMIP ont été consultés à travers des questionnaires ciblés ou installés sur l'internet.

¹ Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 12-13 décembre 2003: " le Conseil européen se félicite de la décision prise par le Conseil Ecofin d'étoffer la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), en renforçant celle-ci au sein de la Banque européenne d'investissement. Conformément au mandat qu'il a reçu du Conseil européen de Barcelone, le Conseil a pris cette décision en se fondant sur l'efficacité de la FEMIP, qui a fait l'objet d'une appréciation favorable, et en consultation avec les pays partenaires méditerranéens. Le Conseil européen invite le Conseil Ecofin à étudier la création, en décembre 2006, d'une filiale à participation majoritaire de la BEI, destinée aux pays partenaires méditerranéens, sur la base d'une évaluation de l'efficacité de la FEMIP renforcée et compte tenu des résultats des consultations menées avec les partenaires du processus de Barcelone."

² Sont concernés les pays du processus de Barcelone: Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Gaza-Cisjordanie, Israël, Liban, Syrie, Jordanie et Turquie.

S'ajoutant à un certain nombre de données économiques et d'évaluations de la BEI, les résultats de ce processus de consultation ont servi à apprécier la capacité de la FEMIP à atteindre ses objectifs premiers, à savoir stimuler la croissance économique et le développement du secteur privé.

1. APPRECIATION DE LA FEMIP AU REGARD DES BESOINS ECONOMIQUES DE LA REGION MEDITERRANEENNE

1.1. Encourager le soutien à l'investissement et à la croissance économique dans la région

Bien qu'ayant atteint récemment un niveau appréciable (4,8% en 2005), la croissance économique dans la région reste inférieure à celle de la moyenne des pays à revenu intermédiaire comparables. Elle s'avère insuffisante pour réduire le chômage, qui affiche des taux officiels compris entre 9% et 23%. En outre, le pourcentage de la population vivant avec moins de 3 dollars par jour reste élevé, allant de 20% en Tunisie et Jordanie à 35% en Algérie et jusqu'à 70% en Égypte.

Les flux d'investissements dans la région restent hésitants, surtout en dehors des pays producteurs de pétrole, et les entrées d'IDE sont relativement modestes comparé aux autres régions: 3% seulement des flux nets de capitaux privés vers les régions en développement vont à la région méditerranéenne. Fondamentalement, ceci s'explique par la faiblesse de l'environnement économique qu'offrent ces pays, conjuguée à la perception d'un risque politique et économique élevé. Cela se traduit aussi par des taux d'intérêt élevés, qui reflètent les déficiences des marchés financiers et de l'environnement réglementaire ainsi que la non-intégration de la région dans les marchés de capitaux internationaux.

Malgré une amélioration appréciable du climat des affaires, la région demeure en dessous de la moyenne mondiale sur un certain nombre de points importants pour ce qui est de la facilité de faire des affaires, notamment en ce qui concerne l'accès aux financements, l'enregistrement de la propriété, la protection des investisseurs, les procédures administratives de démarrage d'entreprise, le traitement des licences, etc. De nouvelles réformes visant à améliorer le climat des affaires s'imposent pour faciliter la création et le développement de nouvelles entreprises, la création d'emplois et la croissance économique.

L'accès aux financements, en particulier, reste problématique pour les entreprises privées, surtout les PME. Bien qu'en moyenne les banques méditerranéennes semblent disposer de capitaux et de liquidités en quantité suffisante, elles se montrent d'une grande frilosité face aux risques. La raison en est pour partie qu'elles détiennent déjà un pourcentage important de prêts improductifs. Elles facturent donc des taux d'intérêt relativement élevés, prêtent à brève échéance et demandent de solides garanties aux emprunteurs. L'accès au financement se voit en outre limité par le sous-développement des circuits de distribution et les lacunes organisationnelles des banques. Les établissements bancaires sont fréquemment la propriété de l'État et, dans certains pays, allouent une grande partie de leurs prêts au secteur public sur la base de critères autres que commerciaux. Le résultat est que le crédit bancaire disponible pour le secteur privé reste une denrée rare, qui ne couvre qu'entre 4% et 20% des besoins d'investissement de ce secteur.

Les petites entreprises ont encore plus difficilement accès au crédit que le secteur privé dans son ensemble, alors même que, dans de nombreux pays méditerranéens, elles représentent plus de 95% de toutes les entreprises et entre 50% et 70% de l'emploi. Cet état de fait vient à la fois de ce que les PME sont souvent sous-capitalisées, ne peuvent offrir les garanties nécessaires et manquent de transparence dans les informations qu'elles fournissent. Qui plus est, les "petits prêts" coûtent comparativement plus cher aux banques que les "gros".

Les institutions de micro-finance et des instruments standardisés et moins consommateurs de ressources pourraient aider à résoudre le problème pour les entreprises les plus petites. Bien que la disponibilité des micro-financements soit en augmentation rapide, ceux-ci couvrent actuellement moins de 0,5% de la population, laissant un potentiel insatisfait considérable.

1.2. La FEMIP a contribué de manière importante à l'investissement dans la région

Dans ce contexte, l'intervention de la FEMIP revêt une importance particulière puisqu'elle finance des infrastructures de qualité, des équipements productifs et des investissements du secteur privé à des conditions attrayantes.

La FEMIP a joué un rôle essentiel dans la canalisation de fonds vers la région méditerranéenne. La BEI est le premier pourvoyeur de prêts de la région, et ses opérations en Méditerranée se sont nettement intensifiées depuis l'établissement de la FEMIP, les prêts signés passant de 1,6 milliard d'euros en 2002 à 2,2 milliards en 2005 (Turquie comprise³). Environ un tiers des projets de la FEMIP ont été cofinancés avec d'autres institutions.

Pendant la période d'octobre 2002 à fin 2005, 77 opérations ont été signées pour un montant total de 7,2 milliards d'euros - correspondant à un volume de projets de plus de 25 milliards – avec principalement des emprunteurs turcs, égyptiens, tunisiens et marocains. On prévoit ainsi que le mandat de prêt Euromed II arrivera à épuisement complet avant la fin de 2006.

La FEMIP a contribué à la croissance économique par le soutien qu'elle a apporté aux investissements d'infrastructure (60% du total des prêts) et aux entreprises privées. Les prêts accordés à des intermédiaires locaux en vue de leur rétrocession à des PME (prêts globaux) ont largement augmenté ces dernières années, représentant plus de 20 % du total des prêts consentis pendant la période 2002-2005. Au total, le financement d'opérations privées par la FEMIP a presque triplé en chiffres absolus, passant de 0,3 milliard d'euros par an en 2000-2002 à une moyenne de 0,9 milliard par an en 2003-2005.

En complément de cette activité de prêt, les opérations de la BEI ont inclus la fourniture de capital-risque et d'une assistance technique, financée sur les ressources

³

La qualité de candidate à l'adhésion de la Turquie ayant été reconnue, les prêts à ce pays (qui représentaient auparavant plus d'un tiers en moyenne des activités de la FEMIP) sont octroyés depuis 2005 dans le cadre d'un mandat de prêt différent. À l'avenir, par conséquent, les opérations en Turquie ne seront plus comptabilisées au titre de la FEMIP, même si ce pays continue d'être associé aux aspects institutionnels de la Facilité (les réunions FEMIP par exemple.)

budgétaires de l'UE⁴. Dans le premier cas, ces concours ont principalement servi à financer des participations dans des fonds privés de capital investissement, des institutions de micro-finance ainsi qu'un mécanisme de garantie des prêts aux PME. Avec des engagements s'élevant à 350 millions d'euros, dont plus de 200 millions ont donné lieu à des paiements qui n'ont pas encore été remboursés ou amortis, la BEI est devenue le principal fournisseur de capital risque dans la région. Cet instrument a surtout été utilisé dans quelques pays (Maroc, Tunisie et Égypte) qui s'y prêtent de par le développement de leur marché (législation, présence de personnel qualifié) et la taille de leur économie.

L'assistance technique (AT) s'est avérée très utile pour la définition des projets, leur préparation ainsi que leur mise en œuvre et leur évaluation. Le concept et la démarche d'assistance technique sont bien reçus dans tous les pays bénéficiaires et appuient efficacement le transfert de savoir-faire. Jusqu'à présent, moins de 30% de l'assistance technique fournie correspondait à des projets du secteur privé, alors qu'elle pourrait faciliter davantage l'essor des intermédiaires financiers locaux et le développement des PME.

Enfin, un fonds fiduciaire, avec pluralité de donateurs, a été créé à la fin de 2004, qui doit financer des actions d'assistance technique en amont (études sectorielles et thématiques) et des activités de capital risque qui ne pouvaient être couvertes au moyen des ressources budgétaires de l'UE gérées par la BEI. Ce fonds a démarré ses activités au début de 2005; au mois d'août 2006, douze actions d'assistance technique avaient été approuvées dans ce cadre ainsi qu'une opération de capital risque.

1.3. La FEMIP pourrait cependant faire plus pour encourager le développement du secteur privé, et en particulier celui des PME

Bien que la FEMIP ait réussi à octroyer des montants de prêts substantiels adaptés aux gros investissements à long terme et qu'elle se soit employée à subvenir aux besoins des entreprises de plus petite taille, il s'avère difficile d'inverser durablement les parts relatives du secteur public et du secteur privé afin que l'appui de la FEMIP aux entreprises privées représente plus de 50% de ses activités.

Les prêts globaux aux institutions financières qui sont destinés à être rétrocédés à des entreprises petites et moyennes vont majoritairement à de grandes PME tournées vers l'exportation, pour la double raison que les banques intermédiaires locales doivent supporter l'entière responsabilité du risque PME et que les prêts initiaux de la BEI à ces intermédiaires sont libellés en devises. Aussi ces prêts ont-ils ciblé moins efficacement les petites entreprises au sein du secteur privé. La BEI a essayé dans toute la mesure du possible de proposer des prêts en monnaie locale, mais ces efforts se sont souvent heurtés à une coopération insuffisante des autorités des pays concernés pour permettre l'émission d'obligations de la BEI en monnaie locale sur leurs marchés.

Il ressort de deux rapports d'évaluation de la BEI sur ses activités dans la région méditerranéenne ainsi que de la consultation de ses parties prenantes que les

⁴ Les statuts actuels de la BEI limitent sa capacité à financer ce type d'opérations sur ses ressources propres.

principaux obstacles résident dans le climat des affaires, avec en particulier le manque de réforme du secteur financier, dans le faible empressement des autorités à l'égard des opérations de la BEI visant le secteur privé ainsi que dans la capacité d'adaptation insuffisante des instruments de la FEMIP aux besoins du secteur privé et au profil de risques de ses projets dans cette région. Les exigences strictes en matière de sûretés et de garantie, de même que le risque de change associé aux prêts de la BEI, ont empêché de répondre de manière satisfaisante aux besoins à petite échelle du secteur privé. Les rapports d'évaluation ont montré également que l'on a parfois raté l'occasion d'apporter une valeur ajoutée, pour ne pas avoir défini suffisamment le rôle de la BEI dans les pays et secteurs concernés et ne pas avoir mis l'accent avec toute la force nécessaire sur les questions institutionnelles et la coopération avec les autorités locales, la Commission et les autres donateurs.

La mise en place d'une « enveloppe spéciale FEMIP » (ESF) a quelque peu atténué les exigences de sûretés dans certains cas. Depuis la fin 2005, l'ESF n'a été utilisée qu'à deux reprises (du fait, en partie, que certains pays méditerranéens ont commencé à s'interroger sur l'applicabilité des accords cadres passé avec la BEI aux opérations du secteur privé), mais la liste des projets en préparation est de bon augure pour l'avenir.

Remédier aux lacunes constatées exigerait un réglage fin et une diversification des instruments financiers de la FEMIP telle qu'elle existe actuellement.

2. LA VOIE A SUIVRE

2.1. Avenir de la politique européenne de voisinage

L'introduction de la politique européenne de voisinage (PEV) en 2004 a créé un nouvel environnement politique qu'il faut prendre en considération lorsqu'on envisage l'avenir de la FEMIP. À partir de 2007, la coopération communautaire avec les pays voisins sera régie par l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), outil stratégique prévoyant expressément la nécessité d'assurer la cohérence avec la BEI.

Dans ce contexte, la Commission a proposé, pour le mandat extérieur de la BEI 2007-2013, d'augmenter sensiblement les ressources pouvant être prêtées aux pays de la PEV. Cette même proposition prévoit de renforcer la cohérence des actions externes de la Banque avec les politiques extérieures et les objectifs de l'Union européenne.

En ce qui concerne le futur de la PEV, un large débat devrait avoir lieu dans l'Union au cours de l'année prochaine, qui pourrait déboucher sur l'adoption d'une approche plus ambitieuse et plus globale dans un cadre élargi.

2.2. Les options

Les sections qui suivent présentent trois options pour l'avenir de la FEMIP⁵, correspondant à trois niveaux d'ambition:

1. une option de base se limitant, sans modifier les instruments, à augmenter le volume des prêts et à resserrer les liens avec la PEV;
2. une seconde option consistant à affiner et diversifier les instruments financiers de la FEMIP, tout en renforçant sa présence locale et ses partenariats afin d'accroître encore son efficacité et sa valeur ajoutée pour le développement du secteur privé;
3. une troisième option transformant la FEMIP en authentique filiale euro-méditerranéenne de la BEI.

2.3. Option 1: maintien de la FEMIP renforcée et resserrement des liens avec la PEV

Cette option de base prévoit une augmentation du volume des prêts visant à satisfaire les besoins d'investissement de la région, conformément à la décision prochaine du Conseil sur les mandats extérieurs de la BEI⁶. Aux termes de la proposition de la Commission, le relèvement du plafond régional permettrait d'accroître de 2% par an en termes réels les ressources susceptibles d'être prêtées à la région et donc de mieux répondre aux besoins d'investissement.

La proposition concernant les mandats extérieurs envisage aussi de lier plus étroitement les priorités de la BEI et l'action communautaire relevant de la PEV en vue de renforcer l'intégration économique entre l'UE et ses voisins; il s'agit de poursuivre la libéralisation des échanges, la mise en place de réseaux de transport et d'énergie communs et le rapprochement des législations afin d'ouvrir les marchés et de supprimer les obstacles aux échanges et à l'investissement.

Une meilleure intégration de la BEI dans les stratégies par pays de l'UE et dans le cadre de la PEV (en particulier les sections pertinentes des plans d'action), alliée au renforcement de la coordination entre les activités de la BEI et celles de l'Union, accroîtrait la cohérence et l'impact des prêts de la BEI dans une perspective plus large de réforme économique et sectorielle. Un moyen d'y parvenir serait d'associer plus étroitement encore la BEI au processus de programmation de la Commission (par exemple, documents de stratégie régionale ou par pays, programmes indicatifs et programmes d'action) et de coopérer étroitement dans la définition en amont des projets de la FEMIP puis dans leur réalisation. Dans ce contexte, la FEMIP pourrait financer une série de projets dans un secteur particulier, en liant son prêt à l'adoption d'une stratégie ou d'une réforme sectorielle donnée, en collaboration avec la Commission et, le cas échéant, d'autres institutions bilatérales ou multilatérales. La

⁵ On trouvera une présentation plus détaillée de ces options dans le document de travail des services de la Commission.

⁶ Dans la proposition de la Commission concernant les mandats extérieurs de la BEI pour la période 2007-2013, les ressources susceptibles d'être prêtées aux pays méditerranéens passent de 6,5 milliards d'euros en 2000-2007 à 10 milliards en 2007-2013 (garanties par le budget de l'UE). Une enveloppe de 2 milliards d'euros non assortie de la garantie budgétaire de l'UE est en outre prévue.

BEI sera notamment invitée à s'impliquer plus fortement dans l'extension des réseaux transeuropéens à la région méditerranéenne.

Le capital risque et l'assistance technique continuent et continueront d'être financés sur les ressources budgétaires de l'Union. Durant la période des prochaines perspectives financières, la Commission compte proposer l'octroi d'une subvention non remboursable de 32 millions d'euros par an à la FEMIP, au titre du programme régional I EVP (instrument européen de voisinage et de partenariat) pour la région méditerranéenne, sous réserve de l'entrée en vigueur de l'IEVP et des procédures de comitologie applicables. En outre, la Commission compte proposer une révision de l'accord conclu avec la BEI sur la gestion de l'aide financière aux pays méditerranéens, et notamment de l'utilisation des remboursements - estimés à 35 millions d'euros par an - de capital risque et de prêts spéciaux provenant d'anciennes opérations réalisées dans le cadre du MEDA, en vue d'affecter ces ressources à la FEMIP à titre de contribution supplémentaire. Les remboursements correspondant à la fois aux anciens protocoles et mandats et aux opérations futures seraient utilisés pour financer de nouvelles actions de capital risque. Cela permettrait à la FEMIP de viser un volume annuel de nouvelles opérations de ce type de 50 millions d'euros (soit la moyenne de 2005-2006) et d'engager quelque 20 millions d'euros par an au titre de l'assistance technique⁷. Enfin, les montants disponibles du fonds fiduciaire à la fin de 2006 pourraient être reportés sur la nouvelle période de programmation, permettant de financer des actions d'assistance technique et de capital risque supplémentaires. Sur demande des autorités nationales, des bonifications d'intérêts resteront possibles pour les projets sélectionnés, qui seront financées sur les enveloppes allouées à chaque pays dans le cadre de l'IEVP.

Afin de pouvoir faire face au volume plus important de prêts et à l'intégration plus poussée des activités de la BEI dans la PEV et les stratégies sectorielles et nationales de l'UE, la BEI estime globalement qu'il lui faudra renforcer ses services en portant le personnel opérationnel à 110 personnes d'ici 2013, contre 70 environ à la fin de 2005. Ces effectifs resteraient encore assez réduits par rapport aux autres institutions financières internationales. Dans ce scénario, selon la BEI, les coûts administratifs dépasseraient encore les recettes courantes, même si la couverture des coûts de la FEMIP devrait s'améliorer progressivement avec le temps⁸.

Cette option de base serait la moins coûteuse. Pour autant, elle ne remédierait pas aux problèmes identifiés concernant le développement du secteur privé.

2.4. Option 2: Dans le cadre de la PEV, adapter la FEMIP dans un sens renforçant le soutien au développement des PME et l'importance du partenariat

Cette option vise à améliorer les potentialités de la FEMIP en termes de ciblage des besoins spécifiques du secteur privé et à corriger certaines de ses lacunes. Outre les caractéristiques de l'option 1, l'option 2 se propose d'affiner et d'élargir l'éventail des instruments FEMIP et de renforcer la présence de la BEI au niveau local. Cela

⁷ Étant donné la difficulté de prévoir l'ampleur des remboursements, ces chiffres de 50 et 20 millions d'euros n'ont qu'une valeur indicative. Il faut donc prévoir une certaine flexibilité dans l'affectation des montants consacrés selon les années à l'assistance technique et au capital-investissement.

⁸ À titre de référence, cette couverture des coûts de la FEMIP par les recettes courantes avoisinait 80% ces dernières années. Pour plus de détails, voir le document de travail des services de la Commission.

permettrait de mieux répondre aux besoins du secteur privé (et des PME en particulier). Il est également proposé de créer un comité consultatif, de renforcer le partenariat avec les pays méditerranéens et de développer leur sentiment d'appropriation.

Mieux répondre aux besoins du secteur privé grâce à un éventail plus large d'instruments et de services mieux adaptés aux PME

La politique qui serait mise en œuvre, plus proactive et **répondant mieux aux besoins des PME**, viserait notamment à une meilleure répartition des risques entre la FEMIP, les intermédiaires financiers locaux et les entreprises locales et inclurait des actions d'amélioration de la capacité de gestion des risques de tous les acteurs impliqués.

Une plus grande ouverture de la BEI à la prise de risque pourrait être obtenue grâce à un recours plus actif à l'enveloppe spéciale FEMIP qui permettrait, dans certains cas, d'alléger des exigences en matière de sûretés particulièrement strictes, que ce soit pour les prêts directs à des sociétés privées ou pour la fourniture de garanties, et d'élargir la gamme des prêts globaux accordés aux intermédiaires financiers. À cet égard, la bonne coopération des pays méditerranéens sera indispensable pour pouvoir pleinement mettre en œuvre les accords cadre bilatéraux avec la BEI au niveau des projets impliquant le secteur privé.

L'aversion au risque dont font actuellement preuve les **intermédiaires** locaux pourrait aussi être combattue en rendant plus concurrentielle l'attribution des prêts globaux et en introduisant dans les contrats de prêt des clauses stipulant explicitement le ciblage prioritaire des petites PME. Outre ces améliorations au niveau de l'activité de prêt, l'assistance technique serait elle aussi accrue pour aider les institutions financières à développer des systèmes permettant de mieux évaluer le risque de crédit, à rationaliser leurs procédures et à lancer de nouveaux produits adaptés aux PME. Dans ce domaine, la FEMIP pourrait également soutenir la mise en place de mécanismes de garantie des prêts aux PME (afin de réduire l'exposition au risque PME des banques locales). L'efficacité de toutes ces initiatives serait renforcée par la mise en œuvre effective des mesures prévues par les pays de la PEV dans leurs plans d'action visant à la réforme structurelle du secteur bancaire.

Parallèlement au recours au capital risque, **l'objectif de réduction des risques supportés par les PME** par un recours aux ressources propres pourrait d'abord être atteint en assurant la disponibilité de prêts en monnaie locale, de façon à ce qu'ils soient également accessibles à des entreprises et à des projets qui génèrent peu ou pas de revenus à l'exportation. Cela supposerait que les autorités de régulation des pays bénéficiaires prennent toutes les mesures nécessaires pour que la BEI puisse émettre des obligations en devise nationale sur les marchés locaux ou développer d'autres instruments de couverture.

La fourniture d'une assistance technique pourrait aussi permettre d'**améliorer la qualité des projets d'investissement des PME** et de réduire les risques encourus. La FEMIP soutiendrait le développement des prestations de services professionnels aux PME en vue de les assister dans l'élaboration de leurs plans d'entreprise et de renforcer leurs compétences de "reporting" et leur transparence globale, de sorte à rendre leurs projets mieux "bancables". Certains instruments de financement des

échanges pourraient aussi être renforcés (en mettant pour ce faire des prêts et garanties globaux à la disposition des institutions financières locales) pour préparer les entreprises des pays méditerranéens à mieux tirer profit de la zone de libre échange euro-méditerranéenne, à l'horizon 2010.

Il est en outre jugé essentiel d'accroître les **ressources en capital risque** mises à la disposition des PME car cet instrument à l'avantage de fournir des financements en monnaie locale sans exiger la mobilisation de garanties importantes. Cet objectif serait utilement servi par une montée en puissance, dans un plus grand nombre de pays, des activités de micro-finance et des fonds de capital investissement. Dans l'hypothèse où la FEMIP se lancerait dans des opérations plus importantes et plus nombreuses (comme des prises de participation dans des sociétés en cours de privatisation ou des investissements participatifs conjoints associés à des prêts à de grands projets du secteur privé), les besoins de financement des activités de capital risque dépasseraient très certainement le niveau de 50 millions d'euros envisagé dans l'option 1 (selon une estimation de la BEI, ils seraient d'au moins 80 millions d'euros/an sur la période 2007-2013). Pour combler ce déficit de financement, les États membres de l'UE et les pays méditerranéens, ou la BEI elle-même (en puisant sur ses réserves ou moyennant d'autres modalités de financement), pourraient être amenés à fournir des fonds supplémentaires.

Renforcer les partenariats et les interactions au niveau local

Pour accroître l'implication des pays méditerranéens partenaires dans la FEMIP et susciter une plus grande appropriation de celle-ci, de manière à resserrer le lien entre l'action de la FEMIP et le processus de la PEV, la structure du dialogue pourrait elle aussi être améliorée. Lors de la réunion ministérielle de la FEMIP de juin 2006, plusieurs pays ont montré leur intérêt pour un remplacement des actuelles réunions d'experts semestrielles par un **comité consultatif** qui se réunirait 2 à 4 fois par an. Ce comité comprendrait des représentants des pays méditerranéens, des États membres et de la Commission européenne, et pourrait éventuellement inviter des experts extérieurs. Outre l'examen des questions sectorielles, des réformes sectorielles et des aspects liés au climat général des affaires, déjà au programme des réunions d'experts, ce comité pourrait également être chargé de discuter de la stratégie, des priorités et des résultats de la FEMIP (par exemple du plan d'entreprise de la FEMIP, de son rapport annuel et de l'utilisation des divers instruments) et des difficultés rencontrées par la BEI au cours de ses opérations dans les pays méditerranéens. De la sorte, la réactivité de la FEMIP aux besoins du terrain serait accrue. Le comité consultatif préparerait également les réunions ministérielles annuelles de la FEMIP.

La **présence locale** de la BEI serait renforcée. L'expérience de la BERD a montré combien cet élément est important pour parvenir à couvrir avec succès le secteur privé. À l'heure actuelle, la BEI dispose de trois bureaux locaux employant au total 7 agents de la BEI⁹. En raison de leur petite taille, ces bureaux ont essentiellement une fonction de représentation. Pour améliorer la visibilité de la FEMIP et la rapprocher de ses bénéficiaires dans les pays méditerranéens, les bureaux locaux actuels de la BEI pourraient être légèrement renforcés, non seulement pour faciliter les contacts

⁹ À l'exclusion du personnel local, qui n'est actuellement chargé que de tâches administratives ou d'exécution (réception, sécurité, nettoyage, maintenance, etc).

avec les autorités et les emprunteurs, mais aussi pour promouvoir l'intégration de la BEI dans des stratégies plus vastes et la coopération entre les donateurs, faciliter l'identification des nouveaux projets, améliorer le suivi des opérations existantes et mieux transférer le savoir-faire et l'expérience de la BEI au pays bénéficiaire.

Il convient également de réfléchir à une augmentation du nombre de bureaux locaux, si les besoins opérationnels et commerciaux le justifient; cela renforcerait la visibilité de la BEI et constituerait, pour le pays d'accueil, un signal politique d'engagement sur le long terme. En cas d'ouverture de ces nouveaux bureaux, il conviendrait de favoriser les synergies avec la CE et/ou les agences de développement bilatérales.

Avec l'option 2, la BEI estime qu'il serait nécessaire de renforcer le personnel opérationnel travaillant directement sur les projets méditerranéens pour atteindre un total d'environ 130 agents fin 2013, de façon à pouvoir faire face à la montée en puissance des opérations de capital risque, qui réclament beaucoup de personnel, au renforcement du rôle des bureaux locaux et à la création du comité consultatif. L'impact en termes de coûts sera plus important que pour l'option 1. Selon la BEI, les coûts administratifs dépasseront les recettes courantes, même si le ratio de couverture des coûts de la FEMIP est susceptible de s'améliorer progressivement sur la période 2007-2013.

Dans le cadre de l'option 2, les besoins du secteur privé seraient mieux satisfaits, la BEI serait plus proche de ses clients et des autres parties prenantes, et les pays méditerranéens seraient plus impliqués dans la stratégie et les résultats de la FEMIP. Cette option permettrait également de renforcer l'intensité du soutien de la FEMIP à la création et au développement des PME.

2.5. Option 3: Création d'une Banque euro-méditerranéenne à part entière

Il s'agit de l'option la plus ambitieuse, qui envisage la création d'une institution autonome distincte (la Banque euro-méditerranéenne).

Cette banque euro-méditerranéenne opèrerait dans les pays méditerranéens partenaires (actuellement au nombre de 9)¹⁰. Les actionnaires pourraient comprendre d'autres pays méditerranéens, ainsi que des pays candidats ou candidats potentiels, en plus des États membres, de la BEI (majorité) et de la Communauté européenne.

Cette filiale disposerait au minimum du même éventail d'instruments assouplissant les conditions de financement que celui envisagé pour l'option 2 (prêts, apports de fonds propres, octroi de garanties, etc.), mais accorderait une place plus importante aux produits à risque plus élevé. À l'exemple de la FEMIP et de la plupart des banques multilatérales, la filiale s'efforcerait également de jouer un rôle d'aimant et de catalyseur des financements de donateurs extérieurs (tels l'UE, les États membres ou d'autres actionnaires) en faveur d'opérations à financement subventionné, notamment sous forme d'assistance technique et de bonifications.

¹⁰

La qualité de candidat à l'adhésion à l'UE de la Turquie ayant été reconnue, les nouvelles opérations en Turquie resteraient dans le cadre de la BEI, même si le pays est invité à devenir actionnaire de la nouvelle banque.

La croissance du volume des activités de la filiale serait facilitée par une participation accrue des pays méditerranéens à sa gouvernance et un renforcement de sa présence sur le terrain, qui permettrait d'appuyer plus efficacement les projets du secteur privé. Selon les estimations de la BEI, fondées sur une évaluation de la capacité d'absorption actuelle, le volume de ses opérations de prêt pourrait ainsi dépasser les niveaux envisagés pour la FEMIP et atteindre 1,8 milliards d'euros dès 2009, puis 2,6 milliards d'euros en 2013, en vitesse de croisière.

L'éventail des instruments dont disposerait la filiale euro-méditerranéenne devrait néanmoins pouvoir s'appuyer sur un réservoir de ressources plus abondant, même dans l'hypothèse d'une filiale fortement tributaire des services de soutien fournis par la BEI contre paiement d'une commission. À titre illustratif, la BEI estime que la "Banque euro-méditerranéenne" aurait besoin de 195 à 390 agents dès 2009, son personnel pouvant croître jusqu'à 270-390 agents en 2013, suivant la proportion dans laquelle la filiale s'appuierait sur les services de soutien fournis par la BEI. Tout cela supposerait soit un relèvement très sensible du niveau des marges de gestion prélevées sur tout ou partie des produits, soit la libération d'un capital important par les actionnaires, de façon à générer des revenus de trésorerie substantiels.

La Banque euro-méditerranéenne serait susceptible de revêtir des formes diverses, chacune d'elles adaptée à des exigences opérationnelles et financières particulières. La BEI estime¹¹ que les besoins en capital de l'institution jusqu'en 2013 seraient de l'ordre de 22 milliards d'euros (dans l'hypothèse d'un transfert à la nouvelle institution, au moment de sa création, du portefeuille géré par la BEI en région méditerranéenne), une somme que devraient apporter ses actionnaires.

Cette option aurait pour principaux avantages d'accroître le sentiment d'appropriation en associant les pays méditerranéens à la prise de décision et à l'actionnariat. Par rapport à l'option 2, elle est plus ouverte aux projets comportant un risque plus élevé et elle offre plus de souplesse au niveau du choix des instruments.

Cependant, cette option entraînerait des coûts supplémentaires pour les actionnaires. À moins que la filiale ne continue à bénéficier des garanties budgétaires de l'UE, sa base-pays plus étroite que celle de la BEI exigerait qu'elle dispose d'un socle de fonds propres au moins aussi solide que les autres banques multilatérales (ratio engagements-fonds propres de 100% contre 250% pour la BEI). Un capital libéré plus important (20% par exemple) serait également nécessaire pour générer des recettes de trésorerie suffisantes pour assurer la couverture de coûts plus élevés du fait de l'emploi d'un personnel plus nombreux¹².

¹¹ Le document de travail des services annexé à la présente communication propose un scénario de création d'une telle banque euro-méditerranéenne, sur la base de diverses hypothèses.

¹² Pour chaque milliard d'euros supplémentaire de prêts de la BEI, il faut accroître de 400 millions son capital, dont 5% doivent être versés par les actionnaires de la BEI. En cas de création d'une filiale euro-méditerranéenne dotée de sa propre capitalisation, les prêts de cette entité devraient être intégralement couverts (un milliard de prêts supplémentaire exigerait un milliard de fonds propres en plus) et le ratio capital souscrit/libéré devrait être plus élevé (20% sur la base des hypothèses retenues) pour pouvoir couvrir entièrement les coûts administratifs.

Il convient aussi de réfléchir aux délais nécessaires à la mise en place d'une telle institution. Pour pouvoir créer une filiale, il faudrait modifier les statuts de la BEI (article 30). Or, comme ils sont intégrés au traité CE, il serait nécessaire de réunir une conférence intergouvernemental ad-hoc, et de recueillir ensuite la signature et la ratification de chaque État membre. Par ailleurs, les négociations internationales pour s'accorder sur les statuts, la structure de capital et les méthodes de travail de la nouvelle institution seraient probablement très longues.

3. CONCLUSION

Il ressort de la présente analyse que même si la FEMIP a réussi à mobiliser des fonds pour les investissements dans la région méditerranéenne, sa capacité à influencer sur les réformes économiques et répondre aux besoins du secteur privé n'en doit pas moins être améliorée. Il conviendrait pour ce faire: 1) d'augmenter son ciblage stratégique en améliorant la liaison entre opérations de la BEI et politiques de l'UE en matière de réforme économique; 2) d'élargir et d'affiner l'éventail des instruments FEMIP pour mieux s'adapter aux besoins du secteur privé; et 3) de renforcer la présence de la FEMIP au niveau local afin de mieux identifier et de mieux répondre aux besoins des pays méditerranéens.

La poursuite de l'adaptation de la FEMIP en conservant le cadre institutionnel actuel (c'est-à-dire son statut de facilité relevant de la BEI, comme dans l'option 2), moyennant l'introduction d'améliorations substantielles au niveau des instruments, des interactions locales et du ciblage stratégique paraît constituer le choix le plus efficient, tant en termes de coûts que de délais de mise en œuvre. Cette adaptation s'effectuerait dans le contexte de l'adoption de l'IEVP et des futurs développements de la politique européenne de voisinage.