



MIEUX UTILISER LES FONDS PUBLICS

LE RÔLE DES BANQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES
DE DÉVELOPPEMENT
DANS LE PROCHAIN BUDGET COMMUNAUTAIRE

■ EULALIA RUBIO
avec la collaboration de Fleurilys Virel
et Benedetta Pavesi

#BUDGET EUROPÉEN

#CFP

#INVESTEU

MIEUX UTILISER LES FONDS PUBLICS

**LE RÔLE DES BANQUES ET INSTITUTIONS
NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT
DANS LE PROCHAIN BUDGET COMMUNAUTAIRE**

EULALIA RUBIO

CHERCHEUSE SENIOR, INSTITUT JACQUES DELORS

AVEC LA COLLABORATION DE FLEURILYS VIREL ET BENEDETTA PAVESI

ASSISTANTES DE RECHERCHE, INSTITUT JACQUES DELORS

SOMMAIRE

Résumé	5
Introduction	11
1. Liste des banques et institutions nationales de développement en Europe	19
1.1 Des différences majeures de taille, de mission et de modèle économique	19
1.2 Une représentation institutionnelle fragmentée au niveau de l'UE	20
2. Aperçu des instruments financiers et garanties budgétaires dans le budget communautaire	23
2.1 Les instruments financiers gérés de manière centrale	24
2.2 Les instruments financiers en gestion partagée	28
2.3 Le plan Juncker	34
3. L'expérience des NPBI dans la mobilisation et la mise en œuvre des financements européens	45
3.1 Le rôle des NPBI dans la mise en œuvre d'instruments financiers gérés de manière centrale	46
3.2 Le rôle des NPBI dans la mise en œuvre d'instruments financiers en gestion partagée	50

3.3 Le rôle des NPBI dans la mise en œuvre du plan Juncker	54
3.4 La perception du cadre financier post-2020 par les NPBI	60
4. Perspectives : le rôle des NPBI dans le prochain CFP	65
4.1 Les propositions de la Commission pour 2021-2027 : le « Fonds InvestEU »	65
4.2 Recommandations	72
Bibliographie	77
Annexes	80

EULALIA RUBIO



Eulalia Rubio est chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors. Ses recherches et publications portent notamment sur les finances publiques de l'UE, l'investissement européen et la réforme de la gouvernance de l'UEM. Elle est également professeure associée à l'École Européenne de Sciences Politiques et Sociales de l'Université Catholique de Lille (EPSOL), où elle donne un cours sur « La gouvernance économique européenne ». Avant de rejoindre l'Institut Jacques Delors, elle a été pendant presque dix ans dans des postes de recherche universitaire, travaillant sur des thèmes liés à l'eupéanisation des politiques nationales et régionales, la réforme des systèmes de protection sociale en Europe et l'impact des politiques de cohésion de l'UE.

En 2007, elle a soutenu sa thèse doctorale en sciences politiques à l'Institut Universitaire Européen de Florence. Avant cela, elle a été assistante de recherche au département de sciences politiques de l'Université Pompeu Fabra (Barcelone), période pendant laquelle elle a exercé en tant que professeur assistante pour les cours de sciences politiques, méthodologie de la recherche, analyse des politiques publiques et économie politique. Après avoir soutenu sa thèse et avant de rejoindre l'Institut Jacques Delors, elle a été professeure associée en politique comparée à l'Université Pompeu Fabra (2006-2007).

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Les instruments financiers et les garanties budgétaires se sont fortement développés au cours des deux derniers cadres financiers pluriannuels (CFP), et devraient voir leur rôle augmenter davantage encore dans le prochain.

La création et la mise en œuvre de ces instruments constituent une question clé pour les banques et institutions nationales de développement (National promotional banks and institutions, « NPBI »). Leur rôle dans ce domaine s'est accru au fil du temps et on observe une reconnaissance plus explicite des bénéfices de l'implication des NPBI dans l'exécution du budget communautaire. Pourtant, les informations relatives aux modalités exactes d'intervention des NPBI dans la conception, la gestion et la mise en œuvre des instruments financiers et des garanties de l'UE sont limitées.

Ce rapport analyse en détail les expériences passées des NPBI en matière de création et de mise en œuvre des instruments de marché de l'UE. Les informations obtenues proviennent essentiellement d'une enquête en ligne menée entre décembre 2017 et février 2018 auprès d'un échantillon représentatif de NPBI européennes. Sur la base des résultats de cette enquête et de quelques entretiens approfondis avec des experts nationaux et européens, nous étudions les propositions de la Commission relatives à la prochaine génération d'instruments financiers et de garanties budgétaires, avant de formuler des recommandations sur la manière d'améliorer le rôle des NPBI dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP).

Quelques éléments contextuels

- Le paysage des NPBI en Europe est très hétérogène. La majorité des NPBI européennes sont des banques de taille moyenne dont le volume d'actifs est compris entre 1 et 9,9 milliards €. Certaines sont néanmoins de très grosses banques dont les actifs sont supérieurs à 100 milliards €, tandis que bon nombre de celles restantes ont des actifs inférieurs à 1 milliard €. On observe aussi des différences majeures en termes de nombre d'années de fonctionnement, de type de mission publique et de modèle économique.
- Il existe deux types d'instruments financiers financés par le budget communautaire : les instruments financiers gérés de manière centrale, qui sont mis en place par des règlements européens et fi-

nancés par les rubriques générales du budget communautaire, et les instruments financiers en gestion partagée, qui sont financés par les enveloppes des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) des États membres et créés par des autorités de gestion nationales chargées des fonds ESI.

- Les instruments financiers gérés de manière centrale peuvent être gérés directement, par les services de la Commission, ou indirectement, par une entité chargée de cette mission. Bien que les NPBl soient éligibles à ce rôle, la Commission a, en pratique, toujours confié la gestion de ces instruments financiers gérés de manière centrale au groupe BEI.
- Les NPBl peuvent agir comme intermédiaires financiers dans la mise en œuvre d'instruments européens de type dette visant à soutenir les PME (COSME LGF, InnovFin GPME). Les analyses existantes montrent que les intermédiaires publics (c'est-à-dire les NPBl) ont systématiquement de meilleurs résultats que les organismes privés (banques commerciales) pour le ciblage des entreprises les plus susceptibles d'avoir véritablement besoin d'une garantie.
- Les autorités de gestion des fonds ESI peuvent confier la mise en œuvre des instruments financiers à différents types d'entités, notamment la BEI et les NPBl. Si le groupe BEI peut être chargé directement de cette mission, cette responsabilité ne peut être déléguée de manière directe aux NPBl : les autorités de gestion doivent d'abord prouver que l'institution remplit les critères pour être considérée comme une « entité in house », conformément à l'article 12 de la directive sur la passation des marchés publics européens.
- Si les NPBl sont considérées comme des partenaires stratégiques dans la mise en œuvre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), en décembre 2017, le nombre de projets financés par le FEIS impliquant des NPBl demeurait relativement modeste. Les analyses montrent aussi que les NPBl se plaignent de l'absence d'additionnalité des projets financés par le FEIS.

L'expérience des NPBl dans la mobilisation et l'exécution du budget communautaire : principales conclusions

- Parmi les 16 NPBl interrogées, presque toutes ont déjà joué le rôle d'intermédiaires financiers pour la mise en œuvre d'instruments financiers gérés de manière centrale. En revanche, seules 4 d'entre elles (toutes de grandes banques) ont participé en tant que co-investisseurs (c'est-à-dire qu'elles ont investi, avec le groupe BEI, dans un projet ou une plateforme d'investissement pan-européenne financé par des instruments financiers gérés de manière centrale).
- De nombreuses NPBl se plaignent d'une concurrence déloyale avec les banques commerciales lorsqu'elles agissent comme intermédiaires financiers pour la mise en œuvre d'instruments financiers gérés de manière centrale.
- La majorité des NPBl interrogées (10 sur 16) disposent de la capacité juridique d'agir à l'étranger et seraient disposées à gérer un instrument de niveau européen.
- Toutes les NPBl en charge d'instruments financiers financés par les fonds ESI ont été nommées directement par une autorité de gestion des fonds ESI, mais lorsqu'elles sont interrogées sur leur expérience de la mise en œuvre de ces instruments, certaines considèrent « l'absence de clarté des règles d'éligibilité » comme un point négatif.
- Lorsqu'elles sont interrogées sur leur expérience de la mise en œuvre des instruments financiers financés par les fonds ESI, pratiquement toutes les NPBl se plaignent de la complexité de la réglementation européenne, de la lourdeur administrative (notamment en termes d'obligations de rapport et d'audit) et de l'absence de sécurité juridique en matière d'éligibilité et de règles relatives aux aides d'État.
- Si la représentation géographique des NPBl dans le FEIS est équilibrée, il existe une nette corrélation entre la taille de l'institution et le degré d'implication dans le FEIS.
- L'expérience des NPBl dans la mise en œuvre du FEIS est globalement positive, mais le niveau de satisfaction est plus important dans le volet PME que dans le volet infrastructures et innovation. Plusieurs NPBl critiquent la non-systématicité de leur implication

dans le volet infrastructures et innovation, ce qui engendre une certaine concurrence entre elles.

- Les NPBl participant aux plateformes d'investissement sont essentiellement de grandes entités. La majorité se plaint de la complexité de mise en place de ces plateformes.
- Parmi les 16 NPBl interrogées, seules 2 ont participé à des opérations combinant des fonds ESI et du FEIS. Pratiquement toutes soulignent les difficultés à engager de telles opérations en raison de la complexité à appliquer différentes règles et réglementations propres à chaque source de financement.
- Pratiquement toutes les NPBl interrogées ont signé un accord de coopération avec la plateforme de conseil EIAH, mais dans la majorité des cas, la coopération se limite au partage et à la diffusion de connaissances. Seules 5 entités ont signé un accord pour devenir le point d'entrée local dans la plateforme EIAH ou fournir des services au nom de l'EIAH. Si la majorité des NPBl sont plutôt satisfaites de l'EIAH, 2 des 5 NPBl entretenant des relations plus approfondies avec la plateforme EIAH se déclarent plutôt insatisfaites.
- Les NPBl sont circonspectes à l'égard de la nouvelle génération d'instruments d'investissement de l'UE. La majorité d'entre elles préfèrent conserver le FEIS (avec des changements plus ou moins importants) plutôt que mettre en place un nouvel instrument basé sur l'expérience du FEIS.
- La moitié des NPBl interrogées considèrent que l'accès à la garantie du FEIS ne devrait pas être limité au groupe BEI. Seules 5 NPBl se disent intéressées par un accès direct aux instruments de financement de l'UE. Seules les très grandes banques (plus de 100 milliards € d'actifs) sont « très intéressées », mais quelques banques de petite ou moyenne taille témoignent aussi d'un intérêt à disposer d'un accès direct aux instruments financiers et garanties de l'UE.
- Pratiquement toutes les NPBl interrogées s'accordent sur la nécessité d'évoluer vers une réglementation uniforme et d'appliquer les mêmes règles pour tous les instruments financiers de l'UE, mais seule la moitié d'entre elles sont « d'accord » ou « tout à fait d'accord » pour fusionner l'ensemble des instruments financiers existants de l'UE dans un instrument européen unique.

- Il existe une corrélation négative entre la taille de l'entité et les préférences à l'égard d'un instrument unique : les petites entités sont plus favorables à un instrument unique que les grandes NPBl.

Perspectives : les propositions de la Commission pour 2021-2027

- Il existe peu de nouveautés en termes de création et de mise en œuvre des instruments financiers en gestion partagée, mais d'importantes évolutions de la structure et du fonctionnement des instruments gérés de manière centrale sont à prévoir. La Commission propose de fusionner le FEIS et tous les instruments financiers centralisés existants dans une nouvelle structure unique européenne, le Fonds InvestEU.
- L'une des grandes nouveautés du Fonds InvestEU est que la mise en œuvre ne sera pas uniquement ouverte à la BEI mais à de nombreuses autres institutions, telles que les NPBl et les institutions financières internationales. La BEI restera toutefois le partenaire de mise en œuvre privilégié de la Commission. En outre, les NPBl ne seront éligibles comme partenaires de mise en œuvre que si elles couvrent au moins trois États membres, soit seules, soit en formant un groupe à cet effet.
- Selon la proposition de règlement sur le Fonds InvestEU, les autorités de gestion des fonds ESI seront autorisées à transférer une partie de leurs ressources ESI vers le nouveau mécanisme de garantie européen (dans le « compartiment États membres »). Si cette option de transfert des ressources ESI au niveau européen n'est pas nouvelle, elle se distingue nettement des « options complémentaires » existantes par le fait que la mise en œuvre peut être confiée à des partenaires de mise en œuvre autres que le groupe BEI.
- La proposition de règlement sur le Fonds InvestEU ne comporte pas d'article définissant le critère « d'additionnalité », mais le nouveau règlement financier inclut plusieurs principes et conditions applicables à l'ensemble des instruments financiers et garanties budgétaires de l'UE qui devraient en théorie garantir une additionnalité adéquate des opérations InvestEU.
- La gouvernance du Fonds InvestEU sera plus inclusive que la gouvernance du FEIS. Les NPBl agissant comme partenaires de mise en œuvre disposeront d'un siège au comité consultatif du nouveau Fonds.

Recommandations

- 1. Faciliter la désignation des NPBlS pour la mise en œuvre des instruments financiers financés par les fonds ESI.** Les nouvelles règles de cohésion de l'UE devraient mentionner explicitement les NPBlS comme entités pouvant se voir confier directement, par les autorités de gestion des fonds ESI, la mise en œuvre des instruments financiers financés par les fonds ESI. Leur création sera ainsi facilitée et contribuera à garantir une cohérence avec les règles relatives au transfert de ressources ESI vers le Fonds InvestEU.
- 2. Mieux exploiter la contribution potentielle des NPBlS au Fonds InvestEU.** Si les NPBlS doivent être encouragées à se regrouper et à postuler conjointement à la garantie de l'UE, la contribution des NPBlS au « compartiment UE » du Fonds InvestEU ne devrait pas se limiter aux cas où elles couvrent au moins trois États membres.
- 3. Transparence et clarté dans la sélection des partenaires de mise en œuvre.** De manière générale, la sélection des partenaires de mise en œuvre du Fonds InvestEU devrait reposer sur les principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination. Le statut de la BEI comme « partenaire privilégié » devrait être justifié au cas par cas.
- 4. Donner aux NPBlS un rôle préférentiel lorsqu'elles agissent comme intermédiaires financiers.** Les NPBlS devraient être considérées comme des « partenaires naturels » pour la mise en œuvre des instruments européens de dette visant à soutenir les PME. Ainsi, dans les pays où les NPBlS sont disposées à agir comme intermédiaires financiers et font état d'une mise en œuvre réussie des programmes COSME ou InnovFin GPME, le FEI pourrait leur accorder l'exclusivité de la mise en œuvre du volet PME sur leur territoire national.
- 5. Mieux cibler et mieux hiérarchiser les activités de l'EIAH.** Compte tenu de ses ressources limitées, la plateforme devrait se concentrer sur les interventions qui offrent une réelle valeur ajoutée européenne. Ainsi, elle devrait offrir un soutien au renforcement des capacités pour les États membres n'ayant pas de prestataires de services de conseils efficaces, jouer un rôle majeur dans la coordination des prestataires de services du secteur public et mutualiser l'expertise existante en Europe.

INTRODUCTION

Les instruments financiers et les garanties budgétaires se sont fortement développés au cours des deux derniers cadres financiers pluriannuels (CFP), et ils devraient jouer un rôle encore plus important dans le prochain. Cette évolution, généralement qualifiée de passage « d'un système de subventions à un système de prêts », s'explique par plusieurs facteurs. Dans un contexte de contraintes budgétaires, l'octroi d'un soutien par le biais de prêts, de garanties ou d'investissement en fonds propres est considéré comme un moyen « de faire plus » avec les ressources publiques de l'UE, dans la mesure où ils permettent de lever des financements publics et privés supplémentaires pour soutenir les objectifs politiques de l'UE. Par ailleurs, que les subventions de l'UE sont perçues comme ayant trop souvent été utilisées, dans le passé, pour financer des projets qui auraient autrement pu l'être (au moins partiellement) par le secteur privé. Les instruments de marché sont en outre considérés comme une source de flexibilité dans le budget communautaire, dont les capacités d'adaptation à des besoins et à des circonstances changeants sont très limitées¹.

La mise en place et l'exécution de tels instruments de marché est un sujet majeur pour les banques et institutions nationales de développement (*National Promotional Banks and Institutions* en anglais, « NPBI »). Au fil du temps, leur rôle dans ce domaine s'est accru avec l'augmentation du volume et du nombre d'instruments financiers gérés de manière centrale, avec la hausse du nombre d'instruments financiers soutenus par les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et plus récemment la création du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Les avantages de l'implication des NPBI dans l'exécution du budget communautaire (encadré 1) sont également reconnus plus explicitement.

1. Pour une réflexion plus approfondie sur les modalités de renforcement de la flexibilité du budget communautaire, voir E. Rubio, *The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Flexibility* [Le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) et sa flexibilité], Analyse approfondie à la demande de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, novembre 2017.

ENCADRÉ 1 ■ Principaux arguments en faveur d'une implication plus forte des NPBl dans la mise en œuvre du budget communautaire

Depuis le lancement du plan d'investissement pour l'Europe, l'idée que les NPBl puissent jouer un rôle stratégique dans l'exécution du budget communautaire fait l'objet d'un large consensus. Les documents de l'UE² avancent fréquemment deux arguments majeurs pour soutenir une plus grande implication des NPBl.

1) Grâce à leurs connaissances approfondies des marchés locaux et des conditions d'investissement, les NPBl peuvent être très précieuses pour transformer le soutien de l'UE en une assistance technique et un soutien financier sur mesure.

2) Du fait de leurs liens étroits avec les autorités nationales, elles ont une bonne connaissance des politiques et stratégies nationales et constituent des acteurs clés pour la mise en œuvre des mécanismes nationaux de soutien aux investissements. Elles sont donc particulièrement bien placées pour combiner différentes sources de financements nationaux et européens et identifier les risques de duplication.

Un troisième argument possible est que, malgré les augmentations récentes des ressources humaines et du capital du groupe BEI, il existe une limite naturelle à ce que le groupe BEI peut faire seul. La mutualisation des ressources avec les partenaires nationaux de la BEI (certains disposant de fortes capacités financières) peut être un moyen d'augmenter considérablement l'utilisation des garanties et instruments financiers de l'UE.

Malgré cette implication et cette reconnaissance croissantes, les informations relatives aux modalités exactes d'intervention des NPBl dans la conception, la gestion et la mise en œuvre des instruments financiers de l'UE sont limitées. Les évaluations du FEIS et les rapports sur les instruments financiers fournissent certes des chiffres globaux, mais peu d'indications sur les motivations possibles de l'implication des NPBl, sur les différences de niveaux et de formes d'engagement, sur les obstacles ou difficultés à prévoir lors de la création et la mise en œuvre des instruments financiers de l'UE, sur leur expérience de la coopération avec le groupe BEI pour l'affectation du FEIS ou sur l'octroi de conseils et d'une assistance technique. Ce type d'informations plus qualitatives est particulièrement utile pour tirer les leçons des expériences passées au moment de discuter des prochains programmes et instruments budgétaires de l'UE ainsi que du rôle que pourraient y jouer les NPBl.

2. Comme par exemple la communication de la Commission sur « la contribution des banques nationales de développement (BND) au plan d'investissement pour l'Europe », [COM\(2015\), 361 final](#).

Ce rapport cherche donc à combler cette lacune. L'objectif consiste à examiner en détail les expériences passées des NPBI en matière de création et de mise en œuvre des instruments de marché de l'UE et, sur la base de ces informations, de formuler des recommandations sur la manière d'améliorer le rôle des NPBI dans le cadre financier pluriannuel (CFP) post-2020.

Méthodologie et définitions

Pour réaliser ce rapport, nous avons eu recours à diverses méthodologies. Tout d'abord, nous avons étudié les principaux travaux académiques et politiques sur les NPBI, ainsi que les études, rapports et évaluations existants portant sur les instruments financiers de l'UE et la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe. Nous avons également mené des entretiens exploratoires avec des experts nationaux et européens pour mieux comprendre le sujet et identifier les principaux éléments du débat. Sur la base de ces informations, nous avons préparé un questionnaire en ligne que nous avons envoyé à 29 représentants des NPBI (voir paragraphe 1.2 pour plus d'informations sur cet échantillon). Les résultats de cette enquête ont ensuite été complétés par des entretiens téléphoniques ou en face-à-face avec des experts de la Commission, des représentants des NPBI et des représentants du groupe BEI.

Un premier choix méthodologique a consisté à clarifier ce que nous entendons par « banques et institutions nationales de développement ». ³ La définition la plus courante adoptée par les universitaires et les praticiens est celle d'une banque détenue entièrement ou partiellement par l'État ⁴ et disposant d'un mandat juridique clair pour développer certains objectifs socio-économiques dans une région ou un pays donné. À cet égard, les banques nationales de développement (BND) sont souvent utilisées comme synonymes pour « banques publiques de développement » ou « banques nationales de développement » (Wruunk 2015, Volberding 2016, Mertens et Thiemann 2017, Mazzucato et Penna 2015), qui constituent une sous-catégorie des banques publiques et qui se distinguent des autres institutions financières détenues certes par des fonds publics mais n'ayant pas de mission d'investissement ou de développement (comme les banques postales ou les caisses de crédit municipal).

3. Les NPBI ne sont mentionnées explicitement que dans le règlement sur le FEIS.

4. Certains auteurs spécifient même le pourcentage d'actions que doit détenir l'État pour que l'organisme puisse être considéré comme une NPBI – 30% selon Luna Martinez et Vicente (2012), 50% pour Volberding (2016).

Cette définition académique présente quelques limites. Pour commencer, bon nombre des organismes concernés ne sont pas à proprement parler des « banques », c'est-à-dire des entités autorisées à recevoir du public des dépôts ou autres fonds remboursables et à accorder des crédits pour leur propre compte⁵. Une grande partie de ces organismes est financée par des ressources dissociées des dépôts, telles que les comptes spéciaux d'un ministère, les prêts d'un État ou les obligations émises sur les marchés internationaux des capitaux et assorties d'une garantie d'État. La majorité de ces entités n'est pas soumise aux règles bancaires prudentielles ou de supervision, et certaines sont explicitement définies comme des agences ou des fonds publics, même si elles exercent des activités similaires à celles des banques (Wruuk 2015). À cet égard, il semble donc plus approprié de parler de « banques et autres institutions financières ».

En outre, l'idée que les NPBl doivent être des organismes publics peut être contestée. En effet, ce qui importe, c'est dans quelle mesure l'entité remplit son mandat public de développement, soit par la position dominante de son actionnaire principal dans la structure de son actionariat, soit par des mécanismes d'influence et de contrôle dans le pouvoir décisionnel. De plus, il existe dans le monde des exemples de banques de développement privées, telles que la Banco del Desarrollo au Chili (ONU 2005) ou la Industrial Development Bank en Turquie (ONU 2016). En Europe, on peut citer l'exemple de la Oesterreichische Kontrollbank (OeKB) autrichienne : fondée en 1945, il s'agit d'une entreprise entièrement privée, qui développe des activités commerciales mais agit aussi pour le compte de la République d'Autriche (elle gère notamment la garantie d'exportation et agit comme courtier pour les obligations d'État autrichiennes).

Afin d'essayer de prendre en compte la diversité des structures de propriété et des statuts juridiques, le règlement relatif au FEIS (2015)⁶ propose une définition large des NPBl. Les banques et institutions nationales de développement sont définies comme 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 ».

Dans ce rapport, nous adopterons cette définition large des NPBl. L'objet de notre analyse est toutefois un peu plus restrictif et ne prend pas en compte tous les organismes remplissant les critères de la définition du FEIS.

5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0575&from=FR>

6. Parlement européen et Conseil, Règlement (UE) 2017/1017 sur le FEIS

Tout d'abord, nous nous concentrons uniquement sur les NPBlS ayant un mandat national. Nous excluerons donc les entités régionales et locales, même si nous reconnaissons qu'elles jouent un rôle important dans certains États membres⁷. Nous excluerons aussi les NPBlS nationales ayant un champ d'intervention géographique régional, telles que la Banca del Mezzogiorno italienne.

Ensuite, nous excluerons les organismes ayant un mandat sectoriel (comme la promotion de l'agriculture) ou celles dont la seule mission consiste à gérer une garantie d'exportation ou à détenir des parts dans des entreprises stratégiques. Notre logique consiste ici à nous concentrer sur les entités remplissant une « mission de développement » classique, c'est-à-dire un mandat visant principalement à corriger les défaillances du marché, telles que l'absence de financement à long terme (l'incapacité des banques commerciales à financer des projets à grande échelle ayant de longues périodes de maturation), le sous-investissement dans des projets aboutissant à des externalités positives supérieures aux rendements privés (par exemple des projets ayant un intérêt dans une perspective sociale ou de cohésion, ou des projets à faible intensité carbone), ou le sous-investissement dans les PME en raison de coûts d'informations élevés. Nous sommes toutefois conscients que les mandats de développement peuvent revêtir différentes formes. Certaines NPBlS sont à la fois investisseurs de long terme, mais aussi propriétaires d'entreprises d'importance stratégique, tandis que d'autres combinent à la fois le rôle classique de correction des « défaillances de marché » et d'octroi de crédits aux municipalités (Schmidt et al 2011)⁸. En outre, comme l'indiquent Mazzucato et Penna (2015), les missions des NPBlS se sont élargies au cours du temps et aujourd'hui, bon nombre d'entre elles consistent à ajouter aux activités de « correction du marché » un rôle de « façonnage du marché » plus pro-actif, en soutenant la création de nouveaux marchés et produits financiers, mais aussi en orientant les investissements afin de relever des défis sociétaux de long terme.

En tenant compte de ces critères, nous aboutissons à une liste de 32 NPBlS en Europe (voir tableau 1). Dans le paragraphe suivant, nous présenterons de manière plus approfondie les caractéristiques de ces 32 institutions financières.

7. Les NPBlS régionales jouent un rôle très important dans des pays comme la Belgique, l'Allemagne ou l'Espagne.

8. Mathias Schmidt et al., *Public Financial Institutions in Europe* [Institutions financières publiques en Europe], rapport commandé par l'Association européenne des banques publiques, mars 2011.

TABLEAU 1 ■ Liste des banques et institutions nationales de développement (« NPBI ») en Europe

PAYS	ACRONYME	NOM ENTIER
Allemagne	KfW	National Kreditanstalt für Wiederaufbau
Autriche	AWS	Austria Wirtschaftsservice
Belgique	SFPI	Société Fédérale de Participations et d'Investissement
Bulgarie	BDB	Bulgarian Development Bank
Croatie	HBOR	Croatian Bank for Reconstruction and Development
Danemark	VF	Vækstfonden
Espagne	ICO	Instituto de Crédito Oficial
Estonie	KredEx	KredEx
Finlande	Finnvera	Finnvera
France	Bpifrance	Bpifrance
France	CDC	Caisse des dépôts et consignations
Grèce	CDLF	Consignment Deposits and Loans Fund
Hongrie	MFB	Hungarian Development Bank
Irlande	SBCI	Strategic Banking Corporation of Ireland
Italie	CDP	Cassa Depositi et Prestiti
Lettonie	ALTUM	Development Finance Institution Altum
Lituanie	INVEGA	Invega
Lituanie	VIPA	Public Investment Development Agency
Luxembourg	SNCI	Société Nationale de Crédit et d'Investissement
Malte	Malta Development Bank	Malta Development Bank
Pays-Bas	NIA	Nederlands Investerings Agentschap
Pays-Bas	BNG Bank	Bank Nederlandse Gemeenten
Pays-Bas	NWB Bank	Nederlandse Waterschaps Bank
Pologne	BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
Portugal	IFD	Instituição Financeira de Desenvolvimento

Portugal	SPGM	Sistema Português de Garantia Mútua
République tchèque	CMZRB	CeskoMoravska Zarucni a Rozvojova Banka
Roumanie	EximBank	Banca de Export Import a României
Royaume-Uni	BBB	British Business Bank
Slovaquie	SZRB	Slovenská záručná a rozvojová banka
Slovénie	SID Banka	Slovenska izvozna in razvojna banka
Suède	ALMI	Almi Företagspartner

Source : élaboré par les auteurs (voir annexe 1 pour plus d'informations)

1 ■ LISTE DES BANQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT EN EUROPE

Il est notoire que le paysage des NPBI en Europe est très hétérogène. Si l'on observe notre liste de 32 institutions, nous remarquons que leurs capitaux sont entièrement ou majoritairement publics. Elles se différencient toutefois par plusieurs aspects. Une première distinction tient à l'année de création. De manière générale, nous pouvons distinguer trois groupes de NPBI. Le premier rassemble les entités créées avant les années 1990, et inclut donc de très vieilles banques établies au XIX^e siècle ou au début du XX^e siècle (comme par exemple la CDC française, la CPD italienne ou la BGK polonaise), voire dans l'après Seconde Guerre mondiale (comme la KfW allemande), ainsi que certaines banques plus récemment créées dans les années 1960-1970 (telles la SNCI luxembourgeoise et l'ICO espagnole). Le second groupe rassemble des entités créées dans les années 1990 et au début des années 2000, la majorité se situant dans les pays d'Europe centrale et orientale afin de promouvoir la transformation des économies de transition (telles la SID Bank en Slovaquie, la MFB hongroise, la Banque bulgare de développement et la HBOR croate). Enfin, depuis 2008, on a assisté à une nouvelle vague de transformation dans le paysage des NPBI européennes : certains pays disposant déjà d'une banque de développement ont créé de nouvelles entités et réorganisé celles existantes (la BPI française, l'ALTUM lettone, la VIPA lituanienne) tandis que d'autres pays n'ayant pas de NPBI en ont établi une (la SBCI irlandaise, la Business Bank britannique, l'IFD portugaise ou la Development Bank maltaise).

1.1 Des différences majeures de taille, de mission et de modèle économique

Outre la différence liée à l'année de création, les NPBI divergent fortement tant par leur taille que par leur type de mandat ou leur modèle économique. Certaines NPBI sont de grande taille, tant en termes d'envergure à l'échelle mondiale qu'en termes de taille par rapport au PIB national. Quatre d'entre elles disposent d'actifs d'un montant supérieur à 100 milliards d'euros : la KfW allemande (de loin la plus grande), la CDP italienne, la CDC

française et la BNG Bank néerlandaise. Parmi les 28 NPBIs restantes, la majorité (11) sont des banques de taille moyenne dont le volume d'actifs est compris entre 1 et 9,9 milliards d'euros.

Les NPBIs divergent aussi en termes de mandat. La majorité d'entre elles peuvent être classées en deux catégories : les entités remplissant un mandat large (et finançant à la fois des projets d'infrastructures mais aussi des entreprises innovantes et des PME dans un large éventail de domaines) et celles spécialisées dans l'octroi d'un soutien aux PME. Une troisième catégorie de NPBIs regroupe les entités spécialisées dans le financement d'investissements dans les infrastructures, notamment dans des secteurs tels que le développement urbain, le logement, les transports, l'énergie et la communication.

En termes de modèles de financement, la majorité des NPBIs reposent sur un mélange de sources de financement, mais certaines (CDC, CDP) sont essentiellement financées par des dépôts, tandis que d'autres n'ont pas recours aux dépôts (KfW, ICO).

1.2 Représentation institutionnelle au niveau européen

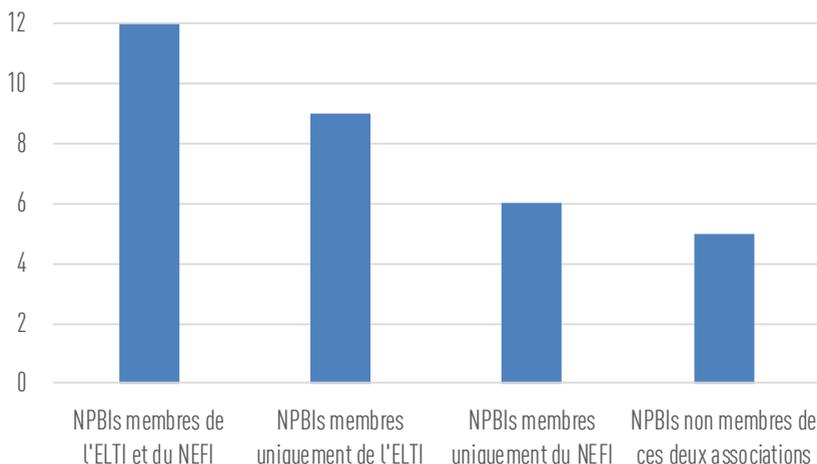
Différentes associations européennes comptent parmi leurs membres des NPBIs. La plupart de ces entités sont membres de l'association ELTI (*European Long Term Investors Association*), une association d'institutions financières créée après la crise (en juillet 2013) pour promouvoir l'investissement de long terme en Europe. Elle est l'interlocuteur principal de la Commission pour les sujets qui concernent les NPBIs, et fournit un forum pour échanger avec la BEI (qui a le statut d'observateur permanent au sein de l'association ELTI).

De nombreuses NPBIs sont membres de l'association NEFI (*Network of European Financial Institutions for Small and Medium Sized Enterprises*), un réseau d'institutions financières publiques spécialisées dans la facilitation de l'accès au financement pour les PME). Créée en 1999, l'association NEFI offre une plateforme d'échanges d'informations et de savoir-faire entre ses membres et sert de point de contact avec les institutions européennes concernant les mesures relatives aux institutions financières de promotion dont l'attention se concentre sur la facilitation de l'accès aux financements pour les PME.

L'association ELTI participe activement aux débats relatifs au rôle des NPBIs dans l'exécution du budget communautaire. Elle a produit plusieurs

opinions sur le prochain CFP. Comme le montre le graphique 1, 21 NPBlS (sur 32) sont membres de l'association ELTI.

GRAPHIQUE 1 ■ La représentation institutionnelle des NPBlS au niveau de l'UE



Source : élaboré par les auteurs

En plus des associations ELTI et NEFI, les NPBlS sont présentes dans d'autres associations de niveau européen (voir encadré 2). L'association EAPB, une vaste association d'institutions financières publiques en Europe, inclut de nombreuses banques de promotion nationales et régionales. Quelques NPBlS sont par ailleurs membres de l'AECM, une association d'institutions publiques et privées de garantie.

ENCADRÉ 2 ■ Différentes associations représentant les intérêts des NPBlS au niveau de l'UE

ELTI (Association européenne des investisseurs de long terme)

L'Association européenne des investisseurs de long terme (ELTI) a été lancée en juillet 2013 pour promouvoir des investissements de qualité à long terme en Europe. Les membres de l'ELTI sont généralement des institutions financières publiques spécialisées dans les investissements de long terme, mais aussi quelques banques commerciales privées (comme la Bank of Valetta). L'ELTI compte actuellement 27 membres issus de 19 États membres de l'UE, ainsi que 7 membres associés, notamment des institutions financières multilatérales, des institutions financières régionales et des institutions non-bancaires telles que des fonds de pension.

NEFI (Réseau des institutions financières européennes pour les petites et moyennes entreprises)

Le Réseau des institutions financières européennes pour les petites et moyennes entreprises (NEFI) a été créé en 1999 pour représenter les intérêts des institutions financières de développement spécialisées dans l'octroi d'un soutien aux PME. Il rassemble actuellement 19 entités originaires de 19 États membres de l'UE. Tous les membres du NEFI partagent une mission publique consistant à faciliter l'accès au financement pour les PME en leur offrant services financiers et expertise.

EAPB (Association européenne des banques publiques)

L'EAPB représente, directement ou indirectement, plus de 90 institutions financières publiques, dont le montant global des actifs s'élève à plus de 3 500 milliards d'euros, ce qui représente une part de marché de 15% du secteur financier européen. Les membres de l'EAPB sont très hétérogènes, incluant des banques de développement nationales et régionales, des organismes de financement municipaux et des banques commerciales publiques originaires de toute l'Europe. banks across Europe.

AECM (Association européenne du cautionnement)

L'AECM compte 41 organisations membres actives dans 21 États membres de l'UE, ainsi qu'en Bosnie-Herzégovine, en Russie, en Serbie et en Turquie. Ses membres sont des sociétés de cautionnement mutuel, des sociétés de cautionnement du secteur privé ou alors des institutions publiques, qui sont soit des fonds publics de garantie, soit des banques de développement avec une division de garantie. Elles ont comme objectif commun d'octroyer des garanties de crédit au profit de PME.



2. APERÇU DES INSTRUMENTS FINANCIERS ET GARANTIES BUDGÉTAIRES DANS LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

Si l'octroi de subventions demeure la principale forme de soutien par le budget communautaire, le recours aux instruments financiers a considérablement augmenté au cours des dernières décennies. Ces instruments peuvent revêtir différentes formes (investissements en fonds propres ou quasi-fonds propres, prêts, garanties, etc.) et avoir la capacité d'attirer des financements d'autres investisseurs publics ou privés, dans des domaines de grand intérêt communautaire mais considérés comme risqués par les investisseurs.

Le budget communautaire soutient différents types d'instruments financiers (voir annexe 2 pour une description détaillée des types de soutien financier octroyés). En termes de mise en œuvre, ils peuvent être classés en deux catégories principales : ceux gérés au niveau de l'UE, avec une mise en œuvre soit directe (gérée directement par la Commission), soit indirecte (gérée par une entité missionnée au nom de la Commission) ; et ceux mis en œuvre et gérés au niveau national ou régional, financés en partie par les enveloppes de cohésion des États membres (instruments financiers en gestion partagée). Il existe des différences importantes quant aux règles de fonctionnement relatives à ces deux types d'instruments financiers, et donc au rôle joué par les NPBI dans leur mise en œuvre et leur affectation.

Outre les « instruments financiers » classiques, un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a été créé en 2015. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un instrument financier, mais il en partage bon nombre de caractéristiques classiques (voir paragraphe 2.3. pour plus d'informations). Avec un budget initial de 16 milliards d'euros, la garantie budgétaire du FEIS a récemment été augmentée à 26 milliards d'euros pour la période restante du CFP. Ainsi, les ressources budgétaires de l'UE allouées aux instruments de marché (instruments financiers et garanties budgétaires) s'élèvent à 61,3 milliards d'euros aujourd'hui, soit 4 fois les montants alloués aux instruments financiers dans le dernier CFP (16,1 milliards d'euros)⁹.

⁹ Cour des comptes européenne, [Avis n°4/2015](#) concernant la proposition de règlement sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, mars 2015.

2.1 Les instruments financiers gérés de manière centrale

Les instruments financiers gérés de manière centrale sont financés par des enveloppes issues de différents programmes de dépenses de l'UE (tels qu'Horizon 2020 ou le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)) et gérés sous la responsabilité de la Commission. La taille et la conception de ces instruments sont définies dans des textes européens spécifiques adoptés par les autorités budgétaires (à savoir le Parlement européen et le Conseil) sur la base d'une proposition de la Commission.

L'enveloppe globale des instruments financiers centralisés est passée de 5,7 à 9 milliards d'euros entre les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020. Hors instruments financiers de soutien aux opérations extérieures de l'UE, la Commission est actuellement responsable de 22 instruments financiers. 14 d'entre eux correspondent à des instruments financiers établis lors de la période de programmation actuelle, pour un budget de 5,2 milliards d'euros¹⁰, tandis que les 8 autres avaient été créés durant la période 2007-2013 et se poursuivent depuis.

De nombreux instruments financiers fournissent des produits de financement par l'emprunt aux PME, aux entreprises intermédiaires et aux projets de petite taille par le biais d'intermédiaires financiers (garantie des prêts COSME, Initiative en faveur des PME, Garantie PME InnovFin, Garantie ETI InnovFin, Garantie PME CIP, EaSi). D'autres instruments financiers fournissent un soutien direct aux projets et infrastructures de grande taille, soit par le biais de produits de crédits (prêts bonifiés, garanties), soit par des investissements en fonds propres ou quasi-fonds propres (instruments MIE de dette et d'investissements en fonds propres, InnovFin grands projets)¹¹. Parmi ces derniers, il convient de mentionner l'existence de fonds d'investissement pan-UE, tels que le Fonds Marguerite ou le Fonds européen pour l'efficacité énergétique, qui mutualisent les ressources du groupe BEI, de la Commission (financement par le budget de l'UE) ainsi que d'autres investisseurs publics et privés de long terme.

2.1.1 Règles relatives au rôle des NPBI dans l'allocation des instruments financiers gérés de manière centrale

Les instruments financiers peuvent être gérés directement par les services de

¹⁰. Selon le préambule de la proposition de la Commission établissant le programme InvestEU (COM(2018) 439 final)

¹¹. Même si la BEI gère aussi quelques instruments financiers qui fonctionnent par le biais d'intermédiaires financiers (comme le NCFE).

la Commission ou indirectement par les organismes autorisés listés à l'article 58 du règlement financier de l'UE. Si les NPBI sont éligibles à jouer ce rôle (dans la mesure où elles respectent les critères de l'article 58, point (v) ou (vi) – voir encadré 3), en pratique, la Commission a toujours délégué au groupe BEI la gestion des instruments financiers gérés de manière centrale¹².

ENCADRÉ 3 ■ Article 58 – Modes d'exécution du budget

1. La Commission exécute le budget :

a) de manière directe (« gestion directe ») dans ses services, y compris par l'intermédiaire de son personnel dans les délégations de l'Union, placé sous la responsabilité du chef de délégation concerné, conformément à l'article 56, paragraphe 2, ou par l'intermédiaire des agences exécutives visées à l'article 62 ;

b) en gestion partagée avec les États membres (« gestion partagée ») ; ou

c) de manière indirecte (« gestion indirecte »), lorsque ce mode d'exécution est prévu dans l'acte de base ou dans les cas visés à l'article 54, paragraphe 2, premier alinéa, points a) à d), en confiant des tâches d'exécution budgétaire :

i) à des pays tiers ou aux organismes qu'ils ont désignés ;

ii) à des organisations internationales et à leurs agences ;

iii) à la BEI et au Fonds européen d'investissement ;

iv) aux organismes visés aux articles 208 et 209 ;

v) à des organismes de droit public ;

vi) à des organismes de droit privé investis d'une mission de service public, pour autant qu'ils présentent les garanties financières suffisantes ;

vii) à des organismes de droit privé d'un État membre qui sont chargés de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé et présentent les garanties financières suffisantes ;

Source : Règlement 966/2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n°605/2002 du Conseil

En l'absence de mandat pour agir en tant que gérant, les NPBI peuvent participer à la mise en œuvre de ces instruments selon trois modalités. Elles peuvent co-investir dans un projet bénéficiaire d'un financement issu d'un instrument financier de l'UE (par exemple en octroyant un prêt pour un

¹². À notre connaissance, il n'y a eu à ce jour qu'une seule expérience de NPBI agissant comme entité missionnée par la Commission pour la gestion d'un instrument financier géré de manière centrale : la KfW a été mandatée pour participer (avec la BEI et la Banque de développement du Conseil de l'Europe) à la mise en place du mécanisme ELENA d'assistance technique pour les projets énergétiques locaux, qui combine octrois de subventions pour couvrir les coûts de l'assistance technique et prêts pour financer des projets énergétiques.

gros projet d'infrastructure ayant reçu un autre prêt ou une autre garantie par le biais d'un instrument de crédit du MIE). Elles peuvent également investir dans des fonds d'investissement pan-UE créés par la BEI et la Commission (tels que le Fonds Marguerite, le Fonds européen pour l'efficacité énergétique ou le récent Fonds européen pour les infrastructures de diffusion). Elles peuvent enfin agir comme intermédiaires financiers pour la mise en œuvre des instruments de crédit de l'UE fonctionnant par le biais d'un financement intermédiaire (tels COSME LGF ou la Garantie PME InnovFin). En règle générale, ces programmes offrent des garanties et contre-garanties aux intermédiaires financiers octroyant des prêts aux entreprises ou garantissant de tels prêts.

Les intermédiaires financiers peuvent être privés (banques commerciales) ou publics (NPBIs ou autres institutions publiques de garantie). Traditionnellement, le groupe BEI offre des contre-garanties aux institutions publiques (qui accordent ensuite des garanties aux banques privées) et des garanties aux banques commerciales.

2.1.2 Principales conclusions des évaluations et rapports existants

Il existe des différences importantes entre les performances et résultats préliminaires des instruments financiers gérés de manière centrale.

Généralement, les garanties de prêts financés par l'UE visant à soutenir les PME sont très satisfaisantes (COSME LGF et Garantie PME InnovFin). Étant donné qu'il s'agissait essentiellement de la poursuite d'instruments financiers précédents, elles sont rapidement passées à la phase de mise en œuvre. Elles ont également connu une forte demande sur le marché, plus forte que prévue, sans doute en raison du contexte de crise dans lequel elles ont commencé à fonctionner.

Cependant, selon un récent rapport de la Cour des comptes européenne¹³, ces deux instruments connaissent quelques faiblesses en termes de ciblage. Ainsi, COSME ne soutient pas toujours des entreprises rencontrant des difficultés à obtenir des financements privés, tandis que la Garantie PME InnovFin ne se concentre pas suffisamment sur la recherche et l'innovation à fort potentiel d'excellence. Ces deux instruments souffrent aus-

¹³ Cour des comptes européenne, *Instruments de garantie de prêts financés par l'Union européenne : des résultats positifs, mais un ciblage des bénéficiaires et une coordination avec les dispositifs nationaux à améliorer*, rapport spécial n°20, 2017.

si d'une forte concentration géographique¹⁴ et d'une incapacité à s'adapter à l'évolution des conditions du marché dans l'UE (par exemple, l'utilisation de COSME a été particulièrement faible dans les États membres souffrant de difficultés financières durant la crise).

Le rapport de la Cour des comptes européenne et l'évaluation à mi-parcours des instruments financiers d'Horizon 2020 par la Commission¹⁵ montrent une différence de performance entre les intermédiaires publics et privés. Les intermédiaires publics (c'est-à-dire les NPBI) ont systématiquement des résultats bien meilleurs que ceux du secteur privé (banques commerciales) dans le ciblage des entreprises les plus susceptibles d'avoir réellement besoin d'une garantie.

Enfin, on observe des chevauchements entre COSME LGF, la Garantie PME InnovFin, les garanties de prêts accordés aux PME financées par les fonds de cohésion de l'UE et d'autres mécanismes nationaux. L'évaluation à mi-parcours d'Horizon 2020 souligne le rôle joué par certaines NPBI pour empêcher ces chevauchements et garantir la complémentarité entre les différentes sources de financement¹⁶.

Contrairement aux mécanismes de prêts financés par l'UE qui visent à soutenir les PME, d'autres instruments financiers gérés au niveau central n'ont pas été utilisés à la hauteur attendue. C'est le cas de l'instrument de crédit du MIE (« CEF DI » dans son acronyme anglais), qui a souffert de l'effet de substitution créé par le FEIS. En fait, plusieurs projets lancés dans le contexte du CEF DI ont fini par alimenter la réserve de projets du FEIS¹⁷. Malgré cette faible utilisation, les instruments du MIE semblent être mieux ciblés que ceux soutenant les PME (par exemple les instruments du MIE

14. Fin 2016, 75,3% du soutien financier octroyé par COSME LGF bénéficiait à trois pays seulement (l'Italie, l'Allemagne et la France) et ces mêmes pays recevaient 51,3% du soutien de la Garantie PME InnovFin.

15. Commission européenne, [Interim Evaluation of Horizon 2020's Financial Instruments](#) [Évaluation intermédiaire des instruments financiers d'Horizon 2020], juillet 2017.

16. « Dans de nombreux pays (par exemple en Allemagne), les banques de développement combinent les ressources des programmes nationaux et de la Garantie PME InnovFin pour soutenir le même groupe cible de bénéficiaires. En pratique, cela signifie que la cohérence avec les programmes nationaux peut être maximisée en travaillant avec des intermédiaires financiers ayant une bonne connaissance du marché local » [Traduction libre](Commission européenne, [Interim evaluation of Horizon 2020's Financial instruments](#) [Évaluation intermédiaire des instruments financiers d'Horizon 2020], juillet 2017, p. 106).

17. [Commission Staff Working Document accompanying the Report from the Commission on the mid-term evaluation of the Connecting Europe Facility \(CEF\)](#) [Document de travail de la Commission accompagnant le Rapport de la Commission sur l'évaluation à mi-parcours du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)], SWD(2018) 44 final, 14 février 2018.

se concentrent presque exclusivement sur les projets ayant une dimension transfrontalière) et complémentaires des mécanismes nationaux. Toutefois, comme les instruments COSME et InnovFin, le soutien va majoritairement aux États membres d'Europe de l'Ouest, ce qui constitue une caractéristique générale des instruments financiers gérés de manière centrale.

2.2 Les instruments financiers en gestion partagée

Les instruments financiers en gestion partagée sont mis en place par les autorités nationales en utilisant une partie de leurs enveloppes de cohésion.

Les montants des fonds ESI alloués aux instruments financiers ont fortement augmenté entre 2007-2013 et 2014-2020, en partie grâce aux évolutions dans la réglementation de l'UE qui facilitent leur utilisation. Le montant total attribué aux instruments financiers en 2014-2020 s'élève à 21,5 milliards d'euros, contre 11,5 milliards en 2007-2013. Plus de 90% des instruments financiers sont mis en place dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion, mais les affectations prévues dans le cadre du Fonds social européen (FSE) ont presque doublé par rapport à 2007-2013 tandis que les instruments financiers relevant du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ont plus que triplé.

TABLEAU 2 ■ Montants prévus pour les instruments financiers en gestion partagée, 2007-2013 et 2014-2020 (en millions d'euros)

	2007-2013	2014-2020
FEDER ET FONDS DE COHÉSION	10 800	20 000
FSE	498	1,000
FEADER	125	420
FEAMP	63.5	80
TOTAL	11 486,5	21 500

Source : Commission européenne, DG région, *Financial instruments under the European Structural and Investment Funds. Summaries of the data. Situation as at 31 December 2016* [Instruments financiers dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens. Résumé des données. Situation au 31 décembre 2016]

Les informations relatives aux engagements au titre des instruments financiers montrent une forte variation des pourcentages des fonds de cohésion affectés par les différents États aux instruments financiers en 2014-2020 : le Royaume-Uni prévoit d'affecter près de 20% de l'enveloppe de la cohésion à des instruments financiers, tandis que d'autres pays ne prévoient pas d'en créer (Irlande, Luxembourg, Danemark, Chypre). Cette divergence peut s'expliquer par des différences de taille entre pays ou de montant de l'enveloppe de cohésion reçue ; elle semble cependant davantage liée aux préférences nationales ou à l'expérience passée en termes de mise en œuvre des instruments financiers.

Si, dans la période de programmation précédente, les instruments financiers n'étaient autorisés que dans les domaines du soutien aux PME, au développement urbain et à l'efficacité énergétique ou aux énergies renouvelables, les instruments financiers peuvent désormais être utilisés pour tout objectif thématique relevant des fonds ESI. La majorité des fonds (50%) reste toutefois affectée au soutien aux PME ; suivent ensuite les investissements dans l'innovation ainsi que la recherche-développement (19%) et le soutien aux projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables (16%).

2.2.1 Règles relatives au rôle des NPBI dans l'allocation des instruments financiers en gestion partagée

Les règles de l'UE offrent aux autorités de gestion différentes options eu égard à l'allocation des instruments financiers en gestion partagée. Elles peuvent mettre en œuvre elles-mêmes les instruments financiers, lorsqu'il s'agit d'instruments simples tels qu'un mécanisme de prêt, ou décider d'investir une partie de leur enveloppe de cohésion dans des fonds existants (par exemple un fonds de capital-risque). Si elles ne choisissent aucune de ces deux options, elles doivent confier la mise en œuvre des instruments financiers à un intermédiaire financier éligible. Il peut s'agir du groupe BEI, d'une institution financière internationale dont l'État membre est actionnaire, d'une NPBI ou d'une banque privée.

L'article 38, paragraphe 4, point b du règlement portant dispositions communes dresse la liste des intermédiaires financiers éligibles pour la mise en œuvre des instruments financiers en gestion partagée sans mentionner directement les NPBI : il évoque des « institutions financières établies dans un État membre, poursuivant des objectifs d'intérêt public sous le contrôle d'une autorité publique » (encadré 4). Cette absence de référence explicite mise à part, les NPBI ne se retrouvent pas sur un pied d'égalité

avec le groupe BEI en ce qui concerne la mise en œuvre des instruments financiers financés par les fonds ESI. Tandis que les autorités de gestion peuvent directement attribuer l'implémentation des instruments financiers au groupe BEI (qui est exempté des règles relatives aux marchés publics), dans le cas des NPBIs, il faut prouver que celles-ci sont des organismes « in house » respectant les critères établis par l'article 12 de la directive européenne sur la passation des marchés publics (voir encadré 5).



ENCADRÉ 4 ■ Article 38.4. du règlement portant dispositions communes (règlement 1303/2013)

Lorsqu'elle soutient des instruments financiers (...), l'autorité de gestion peut :

- a) investir dans le capital de personnes morales existantes ou nouvellement créées (...) s'occupant de la mise en œuvre d'instruments financiers (...);
- b) confier des tâches d'exécution :
 - i) à la BEI ;
 - ii) aux institutions financières internationales dont un État membre est actionnaire ou aux institutions financières établies dans un État membre, poursuivant des objectifs d'intérêt public sous le contrôle d'une autorité publique ;
 - iii) à un organisme de droit public ou de droit privé ;
- c) accomplir directement des tâches d'exécution lorsque les instruments financiers consistent uniquement en prêts ou garanties.



ENCADRÉ 5 ■ Article 12 de la directive européenne sur la passation des marchés publics

Selon l'article 12 de la Directive 2014/24/UE, un pouvoir adjudicateur peut attribuer directement un marché public à une personne morale régie par le droit privé ou le droit public si les trois conditions suivantes sont réunies :

- (a) le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services;
- (b) plus de 80% des activités de cette personne morale contrôlée sont exercées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ou par d'autres personnes morales qu'il contrôle; et
- (c) la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par les dispositions législatives nationales, conformément aux traités, qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.



La Commission a proposé une reformulation de l'article 38 de ce règlement

dans le nouveau règlement dit « omnibus »¹⁸. Le nouvel article 38, paragraphe 4 est plus clair en termes de ciblage des NPBI comme organismes à qui les autorités de gestion peuvent confier directement la mise en œuvre des instruments financiers. Cependant, la délégation directe n'est possible qu'à la condition qu'une série de critères soit remplis (voir encadré 6). L'association ELTI a récemment fait part de sa déception face à ce nouvel article, estimant que certaines des conditions requises pour être directement en charge de l'exécution (par exemple ne pas être un bénéficiaire direct de dépôts du public) sont trop restrictives et excluront certaines NPBI existantes¹⁹.

ENCADRÉ 6 ■ Proposition de révision de l'article 38.4.b. du règlement portant dispositions communes par la Commission

Lorsqu'elle soutient des instruments financiers (...), l'autorité de gestion peut :

b) confier des tâches d'exécution, par l'attribution directe d'un marché :

i) à la BEI ;

ii) à une institution financière internationale dont un État membre est actionnaire ;

iii) à une banque ou une institution financière publique, établie en tant qu'entité juridique exerçant des activités financières à titre professionnel, qui remplit toutes les conditions suivantes :

- la banque ou l'institution ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par les dispositions législatives nationales, conformément aux traités, qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la banque ou l'institution concernée ;
- exerce ses activités dans le cadre d'une mission d'intérêt public confiée par l'autorité compétente d'un État membre au niveau national ou régional en vue d'accomplir des activités de développement économique contribuant à la réalisation des objectifs des Fonds ESI ;
- mène ses activités de développement dans des régions, domaines stratégiques et secteurs pour lesquels l'accès à des sources de financement sur le marché n'est généralement pas disponible ni suffisant ;
- exerce ses activités à titre non lucratif afin d'assurer une viabilité financière à long terme ;
- n'est pas un bénéficiaire direct des dépôts des particuliers ; et
- est soumise à la surveillance d'une autorité indépendante conformément au droit national.

Source : COM (2016) 605 final

18. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002, les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013, (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1308/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014, (UE) n° 652/2014 du Parlement européen et du Conseil et la décision n° 541/2014/UE du Parlement européen et du Conseil, COM(2016) 605 final.

19. ELTI, op. cit.

Outre les options d'exécution décrites ci-dessus, le cadre juridique pour la période 2014-2020 offre aux autorités de gestion une autre option : utiliser leurs ressources ESI pour augmenter les instruments financiers gérés de manière centrale (tels que COSME LGF ou la Garantie PME InnovFin). Dans ce cas, le groupe BEI ajoute les ressources ESI aux programmes COSME ou InnovFin, mais la contribution ESI relève nécessairement d'une affectation précise (elle ne peut être utilisée que pour financer des projets dans le domaine du programme opérationnel).

« L'initiative PME » constitue une version particulière de cette option « complémentaire ». Il s'agit d'une garantie commune non plafonnée et d'un instrument financier de titrisation visant à soutenir les PME. Elle est gérée par le FEI et financée par différentes sources : les fonds UE (COSME ou Horizon 2020), les fonds du FEI et les contributions des enveloppes nationales du FEDER et du FEADER. Les autorités de gestion peuvent contribuer à l'initiative PME jusqu'à 7% des allocations totales au FEDER et au FEADER. La contribution ESI sert à créer une « initiative PME nationale », gérée par le FEI et exécutée sur le territoire national par le biais d'intermédiaires financiers nationaux.

2.2.2 Principales conclusions des évaluations et rapports existants

Il est encore trop tôt pour évaluer les performances et résultats des instruments financiers en gestion partagée, mais selon les rapports de la Commission²⁰, il existe d'importantes différences transnationales en matière de mise en œuvre des instruments financiers. Fin 2016, certains États membres n'avaient pas encore réalisé d'évaluations ex ante, tandis que certains instruments financiers étaient déjà opérationnels et d'autres en étaient déjà à leur deuxième cycle d'investissements.

En matière de modalités d'exécution, si nous regardons les données relatives aux engagements du FEDER et du Fonds de Cohésion dans les instruments financiers (qui représentent plus de 90% des allocations des

²⁰ Commission européenne, *Financial instruments under the European Structural and Investment Funds, Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council Situation as at 31 December 2016* [Instruments financiers dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens. Résumé des données sur les progrès en matière de financement et de mise en œuvre des instruments financiers pour la période de programmation 2014-2020 conformément à l'article 46 du règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement et du Conseil. Situation au 31 décembre 2016], novembre 2017.

instruments financiers en gestion partagée)²¹, seules quatre autorités de gestion ont opté pour une exécution directe des instruments financiers²². Cinq États membres (Espagne, Malte, Finlande, Bulgarie et Roumanie) ont transféré une partie des ressources ESI aux instruments de niveau européen, toutes contribuant à « l'initiative PME ». Dans les autres cas, les autorités de gestion ont soit investi dans le capital d'un organisme compétent (notamment pour les produits de type fonds propres ou quasi-fonds propres), soit confié la gestion des instruments financiers à un intermédiaire financier.

Le tableau 3 montre le type d'intermédiaires financiers en charge de l'exécution des instruments financiers. Comme nous pouvons le constater, près de la moitié des instruments financiers sont mis en œuvre par des « institutions financières établies dans un État membre, poursuivant des objectifs d'intérêt public sous le contrôle d'une autorité publique » (dont bon nombre sont des NPBl) et 42% le sont par d'autres institutions financières publiques ou privées sélectionnées par le biais d'une procédure ouverte et concurrentielle. Seuls 5% des instruments financiers en gestion partagée sont mis en œuvre par le groupe BEI. Les « entités in house » sont particulièrement pertinentes dans la gestion des « fonds de fonds » (c'est-à-dire un fonds mis en place dans le but de gérer différents types d'instruments financiers financés par un ou plusieurs programmes opérationnels).

21. Op. cit.

22. Celles de Berlin (DE), du Brandenburg (DE), de Catalogne (ES) et du Lazio (IT).

TABEAU 3 ■ Type d'intermédiaires financiers en charge de l'exécution des instruments financiers, fin 2016 (FEDER et Fonds de cohésion)

	Fonds de fonds	Fonds spécifiques	Total
Organismes de droit public ou privé	18	51	69
Organismes financiers poursuivant des objectifs d'intérêt public sous le contrôle d'une autorité publique	53	26	79
BEI	5	0	5
FEI	8	1	9
Total	84	78	162

Source : Commission européenne, Financial instruments under the European Structural and Investment Funds, Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020. Situation as at 31 December 2016 [Instruments financiers dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens. Résumé des données sur les progrès en matière de financement et de mise en œuvre des instruments financiers pour la période de programmation 2014-2020 conformément à l'article 46 du règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement et du Conseil. Situation au 31 décembre 2016].

2.3 Le plan Juncker

Le plan d'investissement pour l'Europe (également appelé « plan Juncker ») est le nom donné à une initiative de l'UE lancée par la Commission Juncker en 2014 pour soutenir l'investissement en Europe. L'objectif initial de ce plan visait à contribuer à combler le manque d'investissement dans l'UE d'après-crise en mobilisant jusqu'à 315 milliards d'euros d'investissements publics et privés supplémentaires d'ici mi-2018. À cet effet, ce plan proposait diverses actions organisées autour de trois éléments étroitement liés (voir encadré 7).

Ce plan incluait la création de deux nouveaux instruments : le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et la Plateforme européenne de conseil en investissement (« European Investment Advisory Hub (EIAH) » ci-après dans le document). Ils ont été mis en place mi-2015

pour une durée de trois ans. En décembre 2017, les deux autorités budgétaires de l'UE ont approuvé leur poursuite jusqu'à fin 2020.

ENCADRÉ 7 ■ Les trois piliers du plan d'investissement pour l'UE (2015-2018)

Le plan d'investissement pour l'UE est généralement associé au FEIS mais en fait, il repose sur trois piliers étroitement liés :

Le premier pilier incluait différentes actions visant à renforcer les investissements dans l'économie de l'UE. Le principal élément dans ce pilier est le FEIS, mais il existe d'autres mesures complémentaires (tels que l'engagement de doubler l'utilisation des instruments financiers dans le cadre de la politique structurelle et de cohésion).

Le second pilier du plan incluait les différentes initiatives visant à soutenir la préparation des projets et le développement de nombreux projets de grande qualité. Les principaux éléments de ce pilier étaient le Portail européen de projets d'investissement (EIPP), visant à offrir de la visibilité aux projets en cours ou futurs dans toute l'Union et la Plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH), qui propose conseil et assistance technique pour la structuration des projets.

Le troisième pilier du plan était consacré à la suppression des barrières réglementaires à l'investissement aux niveaux national et européen, et prévoyait des actions telles que la création d'une Union des marchés des capitaux ou une intégration plus systématique des réformes afin de promouvoir l'investissement dans les recommandations par pays.

2.3.1 Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et la Plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH)

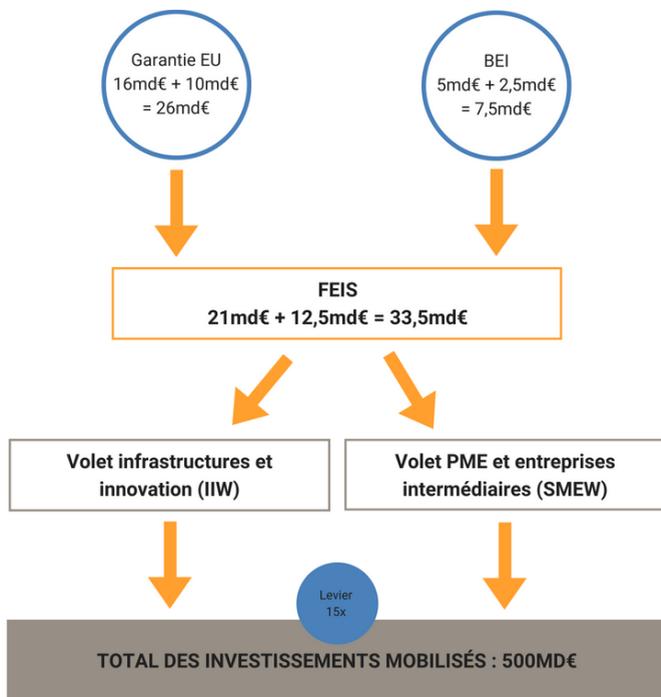
Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) n'est pas un fonds à proprement parler mais un programme BEI-Commission soutenu par une garantie budgétaire issue du budget communautaire. Sur la base de cette garantie, combinée à un financement par les capitaux propres de la BEI, le FEIS améliore la capacité de couverture des risques de la BEI en permettant à la banque de financer des projets très risqués ou les tranches les plus risquées de projets considérés d'importance stratégique en Europe.

Le FEIS est composé de deux volets : le volet infrastructure et innovation (Infrastructures and Innovation Window (IIW)), mis en œuvre par la Banque européenne d'investissement (BEI), et le volet PME (SME Window

(SMEW)), mis en œuvre par le Fonds européen d'investissement (FEI). Le volet IIW vise à financer les investissements sous forme de titres de créances et de fonds propres dans un vaste périmètre de secteurs identifiés dans le règlement FEIS (numérique, infrastructures de transport et d'énergie, éducation et recherche, efficacité environnementale et des ressources, infrastructures sociales, etc.). Le volet PME vise à faciliter l'accès au financement des PME et entreprises de taille intermédiaire.

Initialement, le FEIS reposait sur une garantie publique de 21 milliards d'euros (16 milliards d'euros issus du budget communautaire et 5 milliards d'euros de la BEI), et devait mobiliser jusqu'à 315 milliards d'euros d'investissements supplémentaires d'ici mi-2018. Cependant, lors de la réforme du règlement FEIS en décembre 2016, le mandat du FEIS a été prolongé jusqu'à fin 2020, sa capacité d'action a été renforcée (avec une augmentation de la garantie du FEIS passant de 21 à 33,6 milliards d'euros) et l'objectif d'investissement a été relevé à 500 milliards d'euros d'investissements mobilisés d'ici fin 2020.

GRAPHIQUE 2 ■ Structure du FEIS



Le FEIS dispose d'une structure de gouvernance ad hoc. L'orientation stratégique est donnée par un comité de pilotage composé de trois membres de la Commission et un membre de la BEI ; la sélection des projets est effectuée par un comité d'investissement comportant huit experts indépendants. Si, officiellement, le FEIS n'est pas entièrement contrôlé par la BEI, en pratique, le personnel de la BEI joue un rôle majeur. Les promoteurs de projets qui souhaitent bénéficier d'un soutien du FEIS contactent d'abord le personnel de la BEI, qui étudie le bien fondé d'un projet, notamment sa viabilité économique et sa conformité avec la législation nationale et européenne. Lorsque le personnel de la BEI, suite à son évaluation initiale, identifie un projet avec un profil de risque particulier ou une valeur ajoutée spécifique le rendant potentiellement éligible au FEIS, il transmet le projet au comité d'investissement du FEIS.

Outre les divergences de structures de gouvernance, le FEIS se distingue des instruments financiers classiques sur deux autres points importants.

Tout d'abord, le FEIS n'est pas réellement un « instrument financier » mais une « garantie budgétaire ». Alors que dans le cas des instruments financiers, tous les engagements financiers potentiels autorisés sont financés (le volume des investissements autorisés ne peut donc pas excéder le montant des engagements budgétaires pris pour l'instrument financier), dans le cas des garanties budgétaires, le budget communautaire ne couvre qu'une partie du montant des engagements budgétaires autorisés²³. En d'autres termes, une garantie budgétaire de l'UE crée un engagement financier non-financé pour le budget communautaire, ce qui permet à ce dernier d'avoir un effet de levier supérieur.

La seconde différence majeure tient au type de mandat. Les instruments financiers reposent sur un acte juridique dans lequel la Commission fixe un mandat spécifique à la BEI en termes d'objectif, de population cible et de type de soutien financier fourni. Le FEIS repose sur un règlement qui octroie de larges compétences aux organes de gouvernance du FEIS. La garantie du FEIS peut être utilisée pour financer des projets dans pratiquement tous les secteurs dans l'ensemble des 28 États membres ; le type de soutien fourni peut varier fortement (prêts, garanties/contre-garanties, financement mezzanine et subordonné, participations en fonds propres

²³. Initialement, le taux cible de provisionnement de la garantie de l'UE pour le FEIS était de 50%, mais avec la réforme du règlement FEIS en décembre 2016, ce taux a été réduit à 35% de la garantie de l'UE, soit une contribution totale du budget communautaire au FEIS de 9,1 milliards d'euros (contre une contribution initiale de 8 milliards d'euros).

ou quasi-fonds propres, etc.). Le FEIS se transforme donc en un outil très flexible mais, avec son orientation « marché », il augmente aussi les risques de concentration géographique ou sectorielle. Le règlement FEIS prévoit certaines mesures pour contrecarrer ces risques de concentration²⁴.

La Plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH) vise à fournir conseils et assistance technique en matière d'investissements en Europe. Établie sur la base des divers services et programmes de conseil de la BEI et de la Commission existants (notamment JASPERS, ELENA, EPEC, Fi-Compass et InnovFin), l'objectif de l'EIAH consiste à créer un « guichet unique » pour tous les types de services de conseil et d'assistance technique, en soutenant l'identification, la préparation et le développement de projets d'investissements dans toute l'Union européenne.

Le règlement FEIS attribue de nombreuses missions à la plateforme. Outre la garantie du soutien fourni dans le cadre des programmes existants (JASPERS, ELENA, EPEC, Fi-Compass et InnovFin), la plateforme doit également viser à répondre à tout type de demandes de services de conseil de la part des promoteurs publics et privés dans toute l'Europe. Elle est également supposée toucher de nouveaux secteurs et clients en identifiant et en répondant aux besoins d'investissement (dans des domaines tels que l'économie circulaire ou la « Smart Finance for Smart Buildings » par exemple).

La plateforme EIAH est gérée par la BEI sous la surveillance d'un comité de coordination composé de quatre membres (deux de la Commission et deux de la BEI). Les coûts sont partagés sur une base 75/25 entre l'Union européenne (UE) et la Banque européenne d'investissement (BEI) ; l'allocation annuelle de l'UE destinée à l'EIAH est limitée à un maximum de 20 millions d'euros par an. Afin de s'assurer d'une large couverture des services de l'EIAH dans toute l'UE, l'EIAH est censée développer la coopération avec les partenaires nationaux, en particulier les NPBI.

2.3.2 Règles relatives au rôle des NPBI dans la mise en œuvre du plan Juncker

Si la mise en œuvre du plan revient principalement à la Commission et au groupe BEI, les NPBI sont considérées comme des partenaires clés. L'une des questions ayant fait l'objet d'un vif débat durant les négociations sur le règlement FEIS tenait à la proportion dans laquelle les NPBI pourraient bénéficier de la garantie du FEIS. Celles-ci demandaient à être couvertes

²⁴. En particulier, le comité de pilotage du FEIS a la capacité de fixer des limites indicatives de concentration géographique et sectorielle à la fin de la période d'investissement.

par la garantie du FEIS lors du co-financement d'un projet éligible au FEIS, ce que n'a finalement pas permis le règlement FEIS. Toutefois, en échange, le comité de pilotage du FEIS a pris l'engagement d'appliquer comme règle générale le fait de prendre des positions subordonnées dans les situations de co-financement de projets avec des NPBI (c'est-à-dire de prendre les tranches les plus risquées du projet ou d'assumer un niveau de risque plus élevé dans les plateformes d'investissement)²⁵.

L'engagement des NPBI dans le FEIS peut revêtir différentes formes. Elles peuvent co-investir avec le FEIS dans des opérations individuelles ou des plateformes d'investissement, ou agir comme des intermédiaires financiers (dans la mesure où une partie du volet PME a été utilisée pour élargir les programmes européens existants – COSME LGF et InnovFin PME, qui fonctionnent par le biais d'un financement intermédiaire).

Compte tenu de leur bonne connaissance des marchés nationaux et du fait qu'elles constituent des acteurs clés dans la mise en œuvre des mécanismes nationaux de soutien à l'investissement, les NPBI sont considérées comme des acteurs majeurs pour la mise en place et la gestion des plateformes d'investissement ciblant de petits projets ou des projets présentant des caractéristiques spécifiques (par exemple viser un investissement en infrastructures sociales). Ces plateformes peuvent également être un outil puissant pour combiner le FEIS et d'autres sources de financements nationaux (Fonds ESI, financement privé). Étant donné que de nombreuses NPBI sont impliquées dans la mise en œuvre des fonds structurels et de cohésion européens dans leur propre pays, elles peuvent aussi être particulièrement bien placées pour combiner FEIS et Fonds ESI, soit au niveau des projets, soit au niveau des plateformes d'investissement.

Enfin, les NPBI sont également censées jouer un rôle dans la prestation de services dans la plateforme EIAH. La convention-cadre de partenariat entre la BEI et la Commission gérant l'EIAH prévoit trois niveaux possibles de collaboration :

1. Les NPBI participant aux initiatives de partage des connaissances et des bonnes pratiques, avec la BEI et la Commission européenne ;
2. Les NPBI agissent comme guichet d'entrée national dans la plateforme EIAH pour les bénéficiaires ou parties prenantes potentiels ;
3. Les NPBI fournissent des services de conseil localement, au nom de

²⁵. Comité de pilotage du FEIS, document 9-2016, *Rules applicable to operations with investment platforms and national promotional banks or institutions [Règles applicables aux opérations réalisées avec les plateformes d'investissement et les banques ou institutions nationales de développement]*, 18 février 2016.

l'EIAH, dans les domaines d'expertise qui ne sont pas encore couverts par les programmes de conseil de base de l'EIAH fournis au niveau central (et/ou qui sont complémentaires).

2.3.3 Principales conclusions des évaluations et rapports existants

Les chiffres les plus récents du FEIS²⁶ indiquent qu'il fonctionne correctement, que ce soit en termes d'opérations approuvées ou de volume d'investissement mobilisé. Toutefois, les évaluations réalisées en 2016 montraient quelques faiblesses et tendances inquiétantes dans la mise en œuvre du FEIS, notamment en termes d'additionnalité et de concentration géographique des opérations d'investissement du FEIS²⁷.

Concernant la participation des NPBI, le nombre de projets financés par le FEIS et impliquant des NPBI est relativement modeste. Selon le rapport annuel 2017 du FEIS²⁸, en décembre 2017, seulement 23% des opérations signées du FEIS impliquaient une banque ou institution nationale de développement. La part était bien inférieure dans le volet Infrastructure (14%) que dans le volet PME (31%), du fait que ce volet PME était initialement utilisé pour élargir certains programmes pré-existants (COSME LGF, InnovFin PME) dans lesquels les NPBI étaient déjà impliquées.

26. Selon les [derniers chiffres d'avril 2018](#), le FEIS est censé mobiliser 284 milliards d'euros d'investissements, ce qui est proche de l'objectif d'investissement initial de 315 milliards d'euros établi pour juillet 2018.

27. Évaluation EY, évaluation BEI.

28. Banque européenne d'investissement, 2016 EFSI REPORT From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2016 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI [RAPPORT 2016 SUR LE FEIS de la Banque européenne d'investissement au Parlement européen et au Conseil sur les opérations de financement et d'investissement du groupe BEI en 2016 dans le cadre du FEIS].

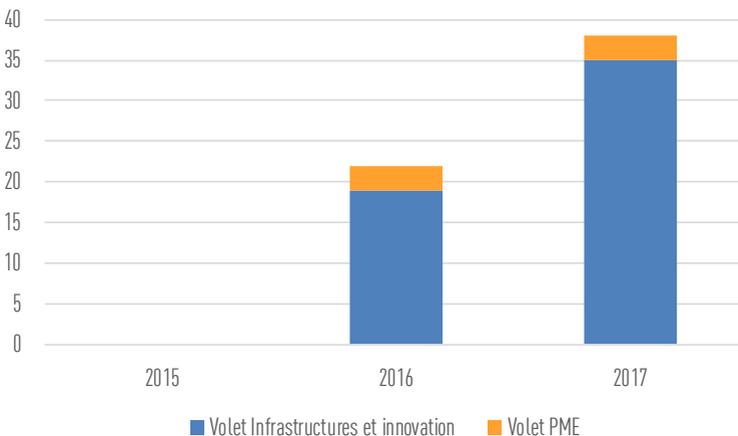
TABEAU 4 ■ L'engagement des NPBl dans la mise en œuvre du FEIS (en décembre 2017)

	Nombre d'opérations FEIS signées	Montants des opérations FEIS signées (en milliards €)
Opérations du volet IIW	278	27.4
dont : opérations impliquant les NPBl	39	4.7
en %	14	17
Opérations du volet PME	328	10.2
dont : opérations impliquant les NPBl	101	2.7
en %	31	26
Total des opérations FEIS signées	606	37.6
Total des opérations FEIS signées impliquant les NPBl	140	7.4
en %	23	20

Source : rapport FEIS 2017 de la BEI

En ce qui concerne les plateformes d'investissement, tandis qu'aucune n'avait été créée durant la première année d'existence du FEIS, leur nombre s'est significativement accru en 2016 et 2017, reflétant probablement les acquis d'expérience et la longueur du processus requis pour mettre en place une plateforme et recevoir la validation du comité d'investissement du FEIS (voir graphique 3).

GRAPHIQUE 3 ■ Nombre total de plateformes d'investissement dans le cadre du FEIS



Source: rapports 2015, 2016 et 2017 de la BEI

Moins de la moitié des plateformes créées dans le cadre du IIW impliquent une NPBI tandis que les trois plateformes d'investissement approuvées dans le cadre du volet PME impliquent des NPBI. Deux d'entre elles sont des plateformes nationales établies en coopération avec des NPBI nationales (la CDP italienne dans les deux cas)²⁹ ; la troisième est multinationale, établie avec plusieurs NPBI pour relancer le marché de la titrisation des PME (il s'agit de la « NPI-EFSI Multi-country Investment Platform for SMEs through securitization »)

TABLEAU 5 ■ NPBI impliquées dans les plateformes d'investissement financées par le FEIS (Décembre 2017)

	Volet infra-structures et innovation	Volet PME	Total
Nombre de plateformes d'investissement	35	3	22
dont : impliquant des NPBI	14	3	11

Source : rapport FEIS 2017 de la BEI

Presque l'ensemble des 35 plateformes d'investissement approuvées au titre du volet IIW se situent dans les États membres d'Europe de l'Ouest, et notamment en France, en Italie et en Espagne (voir tableau 6). Il est également intéressant de noter le nombre de plateformes transnationales.

TABLEAU 6 ■ Plateformes d'investissement du volet IIW (avril 2018)

	Nombre total de plateformes d'investissement	Plateformes d'investissement impliquant des NPBI
Multinationales	8	2
France	7	3
Italie	6	2
Espagne	5	2
Allemagne	2	2
Finlande	2	1
Pays-Bas	2	0

29. La plateforme d'investissement thématique CDP-FEIS pour les PME italiennes, et la plateforme d'investissement thématique ITAtech-FEIS pour le transfert technologique en Italie.

Pologne	2	2
Grèce	1	0
Total	35	14

Source : site internet de la BEI

Les évaluations et rapports existants sur le FEIS et l'EIAH donnent également quelques indications sur la perception du FEIS par les NPBl. En général, les NPBl se plaignent de l'absence d'additionnalité des projets financés par le FEIS. Lors des entretiens réalisés dans le cadre de l'évaluation indépendante du FEIS en 2016³⁰, de nombreuses NPBl indiquent avoir fait l'expérience d'une certaine concurrence avec le FEIS pour les grands projets, notamment en termes de produits de dette. Elles expliquent qu'à plusieurs occasions, le projet à risque élevé ciblé par le FEIS aurait pu être financé à la même hauteur et dans la même période temporelle sans le soutien du FEIS. Inversement, de nombreuses NPBl sont très favorables à l'idée de mettre en place des plateformes d'investissement FEIS, considérées comme des outils très utiles pour répondre aux besoins de financement des projets de petite taille, qui sont actuellement sous-financés.

Concernant l'EIAH, le rapport annuel 2016 donne quelques informations sur les premières années de son fonctionnement : outre la mise en place de l'équipe de l'EIAH et le développement d'une stratégie de renforcement du soutien sous forme de conseil, des discussions ont été menées avec les NPBl afin d'établir un réseau de partenaires dans le cadre de l'EIAH. En décembre 2016, on comptait 20 mémorandums d'accord signés par des NPBl pour établir une coopération avec la BEI dans le cadre de l'EIAH, la plupart établissant des formes de coopération de premier niveau (partage de connaissances et visibilité) ; seules 2 NPBl avaient manifesté un intérêt à étendre la collaboration au niveau 3. En plus d'avoir étendu le réseau de l'EIAH, la plateforme de conseil a également entrepris en 2016 une réflexion sur les moyens de développer au mieux sa présence locale. Une analyse des écarts de marché a été commandée pour identifier les secteurs spécifiques, types de services de conseil et pays qui présentent les plus grands besoins en termes de services de conseil à travers l'Europe. Sur la base de cette étude, des priorités en vue de coopération ont été déclinées en termes de cadre géographique, types de services de conseil et secteurs. En ce qui concerne les priorités géographiques, l'emphase a été portée sur la provision de support au développement des capacités pour

30. Évaluation EY du FEIS.

les États membres n'ayant pas un marché de services de conseil efficace et bien développé. De plus, un appel a été lancé en décembre 2017 pour soutenir les services de conseil des NPBs alignés avec les priorités de l'EIAH. Cet appel est ouvert à tous les États membres mais la sélection des projets prend en considération les priorités à la fois sectorielles, d'activités et géographiques. En particulier, les projets situés dans les pays prioritaires devraient obtenir 15 points supplémentaires (sur un total de 100 points) dans le score final qui leur sera attribué³¹.

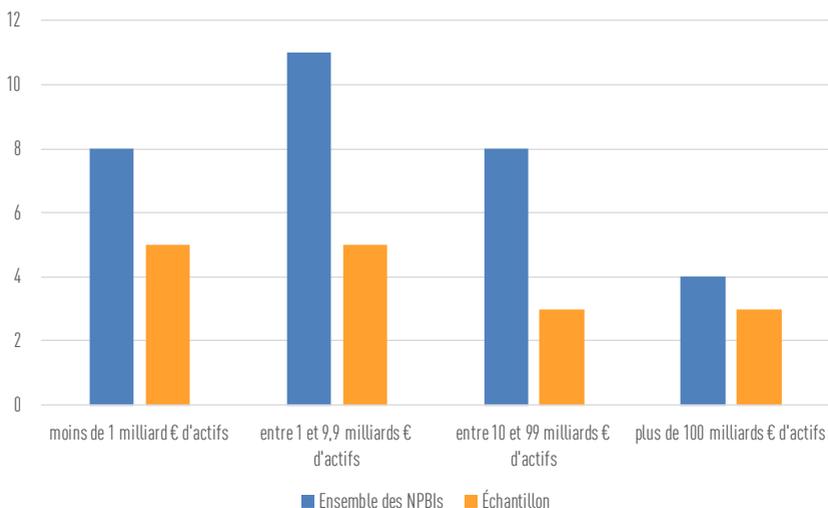
31. En particulier, les projets reçoivent un certain nombre de points selon le barème suivant : États membres de priorité 1 : Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie (15 points) ; priorité 2 : Chypre, Espagne, Estonie, Grèce, Malte, Portugal et République Tchèque (12 points) ; priorité 3 : Allemagne, Belgique, Finlande, France, Italie et Irlande (5 points) ; priorité 4 : Autriche, Danemark, Luxembourg, Royaume-Uni, Pays-Bas et Suède (1 point). Source: EIAH CALL FOR PROPOSALS, Delivery of local investment advisory services by National Promotional Banks (NPBs) Reference Number SG/AS/EIAH/2017-1621/MS

3 ■ L'EXPÉRIENCE DES NPBIS DANS LA MOBILISATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES FINANCEMENTS EUROPÉENS

Les analyses et rapports existants donnent peu d'informations sur le rôle joué par les NPBIs dans la mobilisation et la mise en œuvre des financements européens. Pour analyser plus en détail cette question, nous avons mené une enquête auprès de ces banques et institutions.

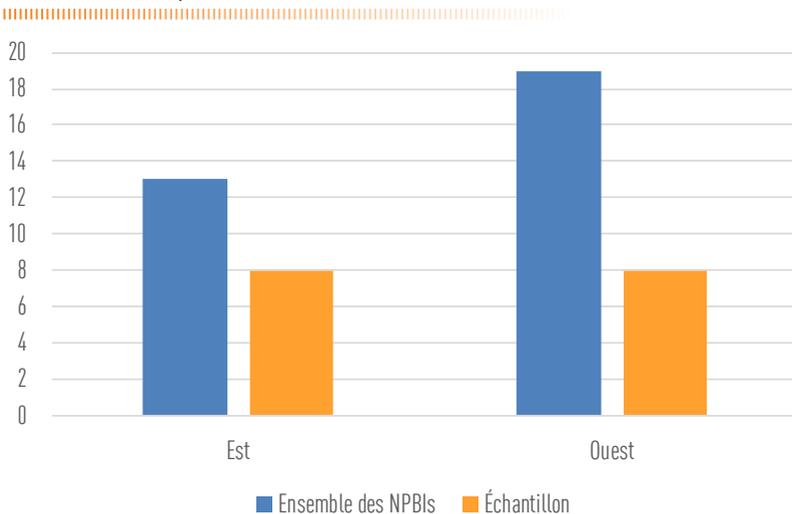
Cette enquête a été menée entre décembre 2017 et février 2018. Un questionnaire en ligne a été envoyé à 25 NPBIs et nous avons reçu 16 réponses, ce qui représente la moitié des 32 NPBIs identifiées dans notre recensement (voir tableau 1 et annexe 1). L'échantillon de l'enquête est représentatif de l'ensemble des NPBIs en Europe, que ce soit en termes de taille ou de situation géographique (voir graphiques 4 et 5).

GRAPHIQUE 4 ■ Répartition des NPBIs en fonction de leur taille (dans l'ensemble des NPBIs et dans l'échantillon)



Source : élaboration par l'auteur

GRAPHIQUE 5 ■ Répartition des NPBlS suivant leur situation géographique (dans l'ensemble des NPBlS et dans l'échantillon)



Source : élaboration par l'auteur. Note : L'expression « Est » regroupe tous États membres ayant adhéré à l'UE après les années 2000. L'expression « Ouest » inclut tous les autres États membres.

Le questionnaire était structuré en quatre parties. Les trois premières se concentraient sur l'expérience des NPBlS dans la mise en œuvre du Plan Juncker, des instruments financiers gérés de manière centrale et de ceux en gestion partagée. Dans la quatrième partie, nous nous intéressions à la perception du cadre financier pluriannuel post-2020 par les NPBlS.

3.1 Le rôle des NPBlS dans la mise en œuvre d'instruments financiers gérés de manière centrale

12 des 16 NPBlS ayant répondu à l'enquête ont participé à la mise en œuvre d'instruments financiers de l'UE gérés de manière centrale, pratiquement toutes (11 d'entre elles) agissant alors comme intermédiaires financiers. En revanche, seules 4 NPBlS (toutes étant de grandes banques) ont participé en tant que co-investisseurs (c'est-à-dire qu'elles ont investi avec le groupe BEI dans un projet ou une plateforme d'investissement pan-européenne financé par un instrument financier géré de manière centrale). Il existe un véritable clivage est-ouest : si toutes les banques d'Europe de l'Ouest ont expérimenté la mise en œuvre de ces instruments, 3 NPBlS sur 8 d'Europe de l'Est n'ont jamais été impliquées dans la mise en œuvre

d'instruments financiers gérés de manière centrale.

De manière générale, les NPBl ont une bonne image des instruments financiers gérés de manière centrale. Elles reconnaissent leur fort impact économique et apprécient leur simplicité ainsi que leur facilité de mise en œuvre par rapport aux instruments financiers en gestion partagée. Certaines structures mentionnent notamment comme un grand avantage l'exemption des règles relatives aux aides d'État et des évaluations *ex ante*³². Lorsqu'elles sont interrogées sur les inconvénients de ces instruments, pratiquement toutes les NPBl s'accordent à citer l'approche unique (« one size fits all »). Elles se plaignent notamment de la faible capacité d'adaptation aux demandes et besoins locaux et du manque de prise en compte des spécificités nationales et locales dans la mise en œuvre.

TABLEAU 7 ■ Implication des NPBl (par taille) dans la mise en œuvre des instruments financiers gérés de manière centrale

	moins de 1 milliard €	de 1 à 9,9 milliards €	de 10 à 99 mil- liards €	plus de 100 mil- liards €	TOTAL
COSME LGF (Facilité de garantie de prêt)	2	2	2	2	8
InnovFin PME	1	2	2	2	7
CIP PME	1	1	0	1	3
IFPR	1	0	2	0	3
Mécanisme de garantie en faveur des secteurs de la culture et de la création (CCS)	0	0	1	1	2
Volet Garantie pour les ETI d'InnovFin	0	0	1	0	1
Obligations de projet	0	0	0	1	1
Instruments de dettes du MIE	0	0	0	1	1
Instruments de fonds propres du MIE	0	0	0	1	1
Total	5	5	8	9	

Source : élaboration par l'auteur

32. Lors de la mise en œuvre d'un instrument financier en gestion partagée, les autorités de gestion doivent évaluer la compatibilité avec les aides d'État et élaborer une évaluation *ex ante*. Ce n'est pas le cas avec les instruments financiers gérés de manière centrale, qui sont financés par les ressources de l'UE (et donc exemptés des règles relatives aux aides d'État) et ne nécessitent pas d'évaluation *ex ante*.

Les NPBlS apprécient particulièrement le fonctionnement de COSME LGF et d'InnovFin GPME. Interrogées sur les instruments financiers de l'UE les plus efficaces, 13 des 16 banques mentionnent ces deux programmes. Il s'agit aussi, de loin, des deux instruments financiers dans lesquels les NPBlS sont les plus engagées (voir tableau 7). Elles considèrent toutefois que ces programmes peuvent être améliorés. Trois d'entre elles estiment qu'il conviendrait d'augmenter le seuil des prêts garantis par COSME et deux d'entre elles pensent qu'InnovFin devrait couvrir toutes les entreprises de taille intermédiaire, et pas seulement les plus petites. Leur appréciation est moins positive en ce qui concerne les produits de financement par l'emprunt proposés par l'UE pour les grands projets d'infrastructures. Ainsi, l'une des NPBlS estimait que l'initiative « Project Bonds » et l'instrument de garantie des prêts en faveur des RTE-Transport (LGTT), désormais inclus dans l'instrument de dette du MIE, étaient contraignants sans pour autant parvenir à rassembler des fonds privés.

Certaines NPBlS estiment que l'utilisation des instruments financiers de l'UE a permis d'augmenter la capacité des mécanismes nationaux de garantie existants. Concernant la relation entre COSME, InnovFin GPME et les instruments financiers similaires financés par les fonds de cohésion, les opinions divergent. Certaines banques estiment que les instruments gérés de manière centrale recourent certains instruments financiers analogues mis en œuvre dans le cadre du FEIS, tandis que d'autres considèrent les instruments gérés de manière centrale comme très utiles pour offrir un financement avant la mise en œuvre des fonds ESI.

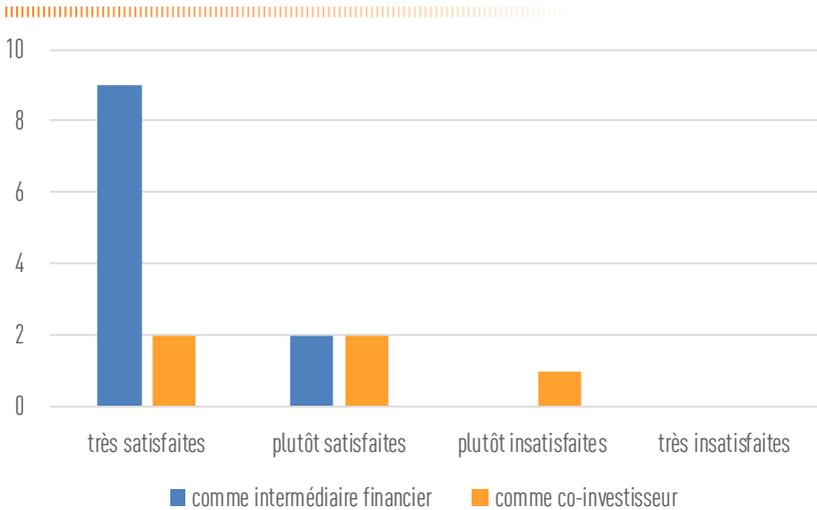
3.1.1 L'expérience en tant qu'intermédiaires financiers

Si l'expérience des NPBlS en tant qu'intermédiaires financiers est nettement plus satisfaisante qu'en tant que co-investisseurs (voir graphique 6), plusieurs NPBlS regrettent une concurrence déloyale avec les banques commerciales lorsqu'elles agissent en tant qu'intermédiaires financiers. Elles estiment qu'elles font l'objet d'un traitement inégal concernant les règles relatives aux aides d'État, qui s'appliquent aux NPBlS mais pas aux acteurs privés. Une institution souligne également que lorsque les contrats sont signés directement avec les banques commerciales dans de petits pays, la concurrence est particulièrement rude et la banque publique se retrouve avec les clients les plus difficiles.

L'une des banque mentionne un autre aspect : la BEI et le FEI n'ont pas la même politique tarifaire à l'égard des intermédiaires financiers. Si les

règles de la BEI en termes de tarification des garanties semblent excessivement complexes et intrusives, celles du FEI (qui applique un modèle de rémunération à taux fixe pour l'instrument InnovFin GPME) semblent plus simples et plus avantageuses.

GRAPHIQUE 6 ■ Niveau de satisfaction des NPBI dans la mise en œuvre des instruments financiers gérés de manière centrale



Source : élaboration par l'auteur

3.1.2 Capacité et volonté de devenir une entité chargée de gestion

Comme mentionné précédemment, les NPBI sont éligibles à la gestion d'instruments financiers gérés de manière centrale, mais en pratique, la Commission n'a jamais confié cette responsabilité à une NPBI³³. Pour gérer un instrument au niveau de l'UE, l'une des conditions nécessaires consiste à disposer d'un mandat juridique pour agir au-delà des frontières nationales.

Comme l'indique le tableau 8, la majorité des NPBI (10) ont la capacité juridique d'agir à l'étranger et seraient disposées à gérer un instrument européen. Parmi les 5 NPBI ne disposant pas de la capacité juridique à agir à l'étranger, une seule se dit intéressée par la prise en charge de cette responsabilité.

33. Excepté pour la gestion de certains instruments financiers extérieurs, attribuée à la KfW.

TABLEAU 8 ■ Capacité et volonté de gestion d'un instrument financier de l'UE géré de manière centrale

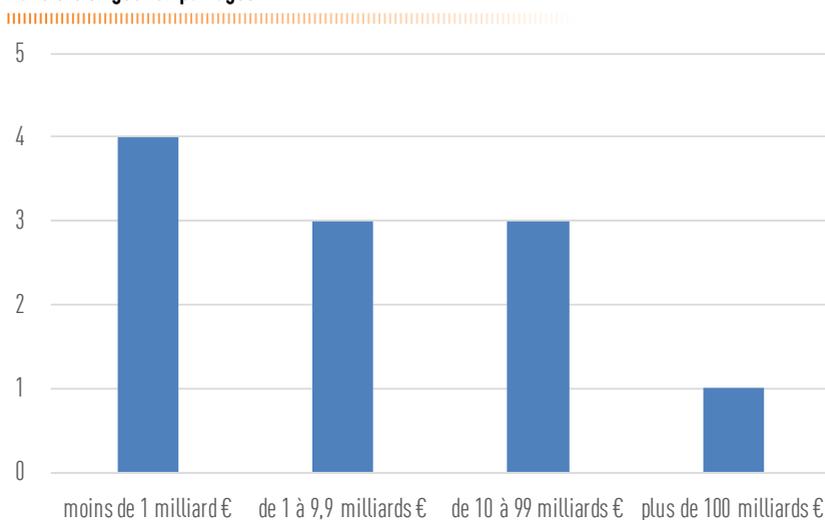
capacité et volonté	oui	non	total
oui	9	1	10
non	1	4	5
Total	10	5	15

Source : élaboration par l'auteur

3.2 Le rôle des NPBI dans la mise en œuvre d'instruments financiers en gestion partagée

11 des 16 NPBI participent ou ont participé à la mise en œuvre d'instruments financiers en gestion partagée. Sans surprise, la majorité (7) sont situées dans des pays d'Europe de l'Est, qui sont les pays recevant les montants de fonds ESI les plus importants. Comme l'indique le graphique 7, les petites banques sont particulièrement actives dans la mise en œuvre d'instruments financiers financés par les fonds ESI, alors qu'une seule grande banque a participé à la mise en œuvre d'instruments financiers en gestion partagée.

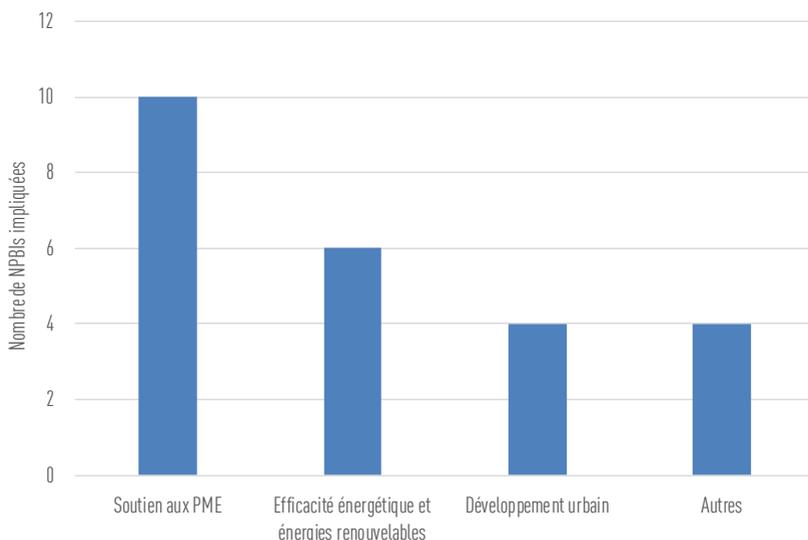
GRAPHIQUE 7 ■ Répartition par taille des NPBI impliquées dans la mise en œuvre d'instruments financiers en gestion partagée



Source : élaboration par l'auteur

Si durant la période de programmation précédente, les instruments financiers n'étaient autorisés que dans les domaines du soutien aux PME, du développement urbain ainsi que de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, durant la période 2014-2020, les autorités de gestion peuvent créer des instruments financiers relatifs à tous les objectifs thématiques des fonds ESI. Malgré ce changement, la majorité des instruments financiers financés par des fonds ESI se sont concentrés sur les trois domaines initiaux d'intervention (PME, énergie et développement urbain). Quatre NPBl ont utilisé des instruments financiers dans de nouveaux domaines : la recherche et l'innovation (2 NPBl), l'héritage culturel (1 NPBl), les infrastructures à large bande (1 NPBl) ainsi que l'économie sociale et le marché du travail (1 NPBl).

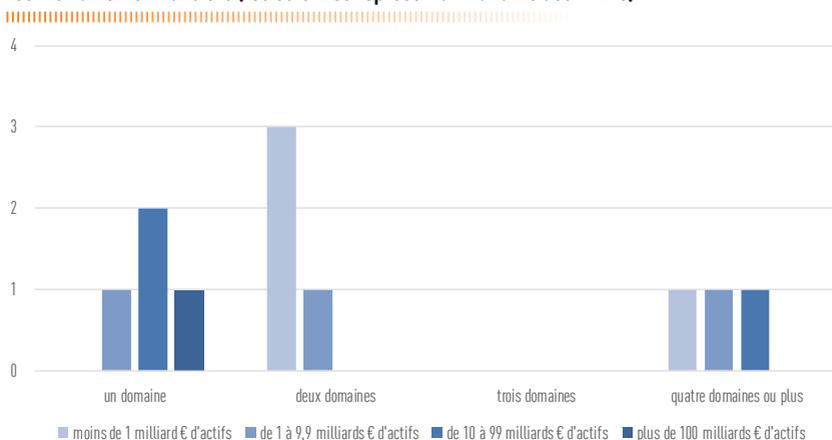
GRAPHIQUE 8 • Répartition par domaine d'intervention des instruments financiers créés par les NPBl



Source : élaboration par l'auteur

Trois NPBl se distinguent en étant particulièrement actives, avec une implication dans la mise en œuvre d'instruments financiers dans quatre domaines ou plus (voir graphique 9). Ces trois institutions sont issues de pays d'Europe de l'Est et se sont vues confier de larges compétences par leurs gouvernements respectifs. Elles divergent néanmoins en termes de taille.

GRAPHIQUE 9 ■ Répartition des NPBlS par nombre de domaines dans lesquels elles mettent en œuvre les instruments financiers (les colonnes représentant la taille des NPBlS)



Source : élaboration par l'auteur

3.2.1 Une relation spéciale avec les autorités de gestion des fonds ESI

Les NPBlS en charge des instruments financiers alimentés par les fonds ESI entretiennent une relation étroite avec les autorités de gestion des fonds ESI. Toutes ont été missionnées par l'autorité de gestion des fonds ESI par voie de nomination directe, et non en remportant un appel d'offres ouvert, afin de créer et gérer un instrument. De ce fait, il semble que l'actuelle formulation de l'article 38, paragraphe 4 du règlement établissant des dispositions communes relatives aux fonds ESI (CPR) n'a empêché aucune NPBlS de se voir confier directement cette mission (voir partie 2.2.1). Toutefois, lorsqu'elles sont interrogées sur leur expérience de la mise en œuvre des instruments, certaines NPBlS critiquent « des règles d'éligibilité peu claires », ce qui tend à indiquer que l'absence de mention explicite des NPBlS, dans l'article 38, paragraphe 4, comme types de structures pouvant être chargées directement de ces tâches de mise en œuvre pose en fait un problème lors de l'affectation.

Outre leur désignation directe, 6 des 11 NPBlS concernées ont été invitées à participer à la préparation des Accords de partenariat et des Programmes opérationnels, soit par des rencontres bilatérales avec les autorités de gestion des fonds ESI, soit en tant que membres de groupes de travail ou de commissions mises en place pour soutenir la programmation ESI. Curieusement, alors qu'elle n'était pas chargée de la mise en œuvre

d'un instrument financier financé par des fonds ESI, l'une d'entre elles indique également avoir été fortement impliquée dans la programmation des fonds ESI, à la fois dans des rencontres bilatérales et comme membre d'un groupe de travail.

3.2.2 Une satisfaction d'ensemble mais des griefs contre la complexité de la réglementation

L'expérience des NPBl dans la mise en œuvre des instruments financés par les fonds ESI est globalement très positive. Seules deux banques manifestent une insatisfaction tandis que 7 sur 11 se disent très satisfaites. Le fait que les instruments financiers financés par les fonds ESI soient adaptés aux lacunes spécifiques des marchés locaux et qu'ils soient conçus et mis en œuvre par des acteurs locaux est considéré comme leur principal atout. Certaines NPBl soulignent aussi le fait que « les montants sont à disposition ».

En revanche, pratiquement toutes les NPBl se plaignent de la complexité de la réglementation européenne, de la lourdeur administrative (notamment en termes d'obligations de rapport et d'audit) et de l'absence de sécurité juridique en matière d'éligibilité et de règles relatives aux aides d'État. Selon certaines entités, ces procédures chronophages seraient à l'origine d'un immense décalage entre l'évaluation *ex ante* et la mise en œuvre effective de ces instruments financiers. D'autres NPBl considèrent que l'utilisation des instruments financiers financés par les fonds ESI serait pénalisée par leur taille sous-optimale : étant créés à l'échelon régional, ces instruments financiers sont moins efficaces que les instruments créés à l'échelle de l'UE. Enfin, plusieurs NPBl soulignent la difficulté à combiner les instruments financiers et les subventions.

3.2.3 L'opinion sur les nouvelles options complémentaires et les instruments « prêts à l'emploi »

Comme nous l'avons expliqué dans la partie 2.2.1., le cadre juridique 2014-2020 offre aux autorités de gestion des fonds ESI la possibilité de transférer une partie de leurs ressources ESI au groupe BEI, soit pour rallonger les instruments financiers gérés de manière centrale (tels COSME LGF ou InnovFin GPME), soit pour les dépenser via « l'initiative PME ». Une autre option pour faciliter l'utilisation des instruments financiers alimentés par les fonds ESI consiste à recourir aux instruments « prêts à l'emploi » (*off-the-shelf*). Ces instruments reposent sur des conditions générales établies de manière à ce qu'ils puissent être créés et mis en place rapidement par

les autorités ESI. L'un des principaux avantages de ces instruments par rapport aux instruments financiers sur mesure tient au fait qu'ils sont exemptés de la procédure de notification des aides d'État.

Nous avons interrogé les NPBl sur ces nouvelles options d'octroi de fonds. Parmi celles qui ont une expérience dans la mise en œuvre des instruments financiers financés par des fonds ESI, une majorité (7 sur 11) a une opinion positive sur l'option offerte aux États membres de compléter les instruments financiers centralisés par des fonds ESI. Les opinions sont moins tranchées sur les instruments « prêts à l'emploi » et « l'initiative PME ». 5 NPBl considèrent ces instruments « prêts à l'emploi » comme une initiative intéressante et 3 entités en font de même pour « l'initiative PME », mais dans les deux cas, de nombreuses NPBl ne répondent pas à la question ou se déclarent sans opinion. Dans le cas de « l'initiative PME », la seule entité issue d'un pays ayant fait l'expérience de cette initiative déclare qu'il s'agit d'une initiative très intéressante.

3.3 Le rôle des NPBl dans la mise en œuvre du plan Juncker

Comme nous l'avons vu précédemment, il est attendu que les NPBl jouent un rôle clé dans la mise en œuvre du Plan d'investissement pour l'Europe, à la fois en termes de mise en œuvre du FEIS mais aussi en tant que partenaires de la BEI pour l'octroi d'un soutien sous forme de conseils par le biais de la Plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH).

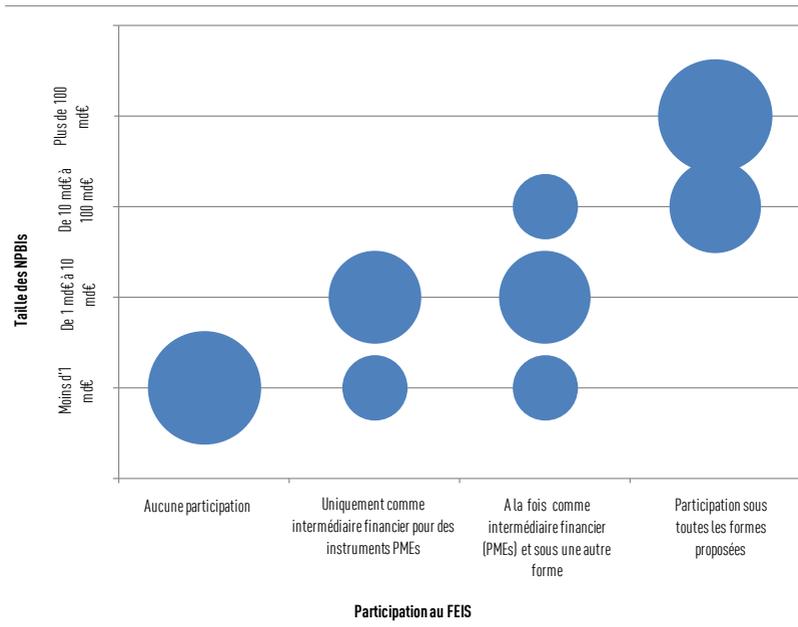
12 des 16 NPBl sondées ont participé à la mise en œuvre du FEIS, agissant le plus souvent (12) comme intermédiaire financier dans la mise en œuvre du volet PME. 8 NPBl ont co-financé des projets individuels du FEIS et 6 entités ont participé à la création ou à la mise en œuvre de plateformes d'investissement financées par le FEIS.

Si l'on observe les caractéristiques des 12 NPBl participant au FEIS, on peut en tirer une première conclusion : la représentation géographique est équilibrée, 7 entités sont issues d'Europe de l'Ouest et 5 issues de pays d'Europe centrale et orientale. Toutefois, on observe un lien évident entre la taille de l'institution et le degré d'implication dans le FEIS. Comme le montre le graphique 10, les 3 très grandes NPBl de notre échantillon (plus de 100 milliards € d'actifs) ont été impliquées dans toutes les formes possibles de participation (en tant qu'intermédiaires financiers, en tant que co-investisseurs dans des projets individuels FEIS et en tant que membres de plateformes d'investissement FEIS), alors que la majorité des très pe-

tites NPBlS (moins d'1 milliard € d'actifs) n'ont pas pris part au FEIS.

La participation des NPBlS a parfois été encouragée par le gouvernement national. 10 NPBlS indiquent que leur gouvernement national a adopté des mesures pour communiquer sur le FEIS aux bénéficiaires potentiels. Cependant, aucune corrélation n'apparaît entre les actions gouvernementales de communication sur le FEIS et le degré d'implication des NPBlS dans la mise en œuvre du FEIS.

GRAPHIQUE 10 ■ Participation au FEIS en fonction de la taille des NPBlS (total des actifs)



Source : élaboration par l'auteur

3.3.1 Satisfaction à l'égard du FEIS : une meilleure appréciation du volet PME que du volet Infrastructures et innovation

L'expérience des NPBlS dans la mise en œuvre du FEIS est globalement positive, mais le niveau de satisfaction est supérieur pour le volet PME (SME Window, « SMEW ») par rapport au volet Infrastructures et innovation (Infrastructures and Innovation Window, « IIW ») : si la majorité des NPBlS sont « très satisfaites » du fonctionnement du volet PME, une majorité d'entre elles n'est que « plutôt satisfaite », certaines mêmes « plutôt

insatisfait » de leur expérience avec le volet Infrastructures et innovation.

Lorsqu'on leur demande davantage de détails sur leur expérience dans le cadre du volet Infrastructures et innovation, de nombreuses NPBl critiquent le fait que l'implication des NPBl dans ce volet ne soit pas systématique, ce qui entraîne une certaine concurrence entre elles. Elles citent également l'absence d'additionnalité du financement FEIS dans le volet IIW ainsi que l'absence de transparence dans la sélection des projets.

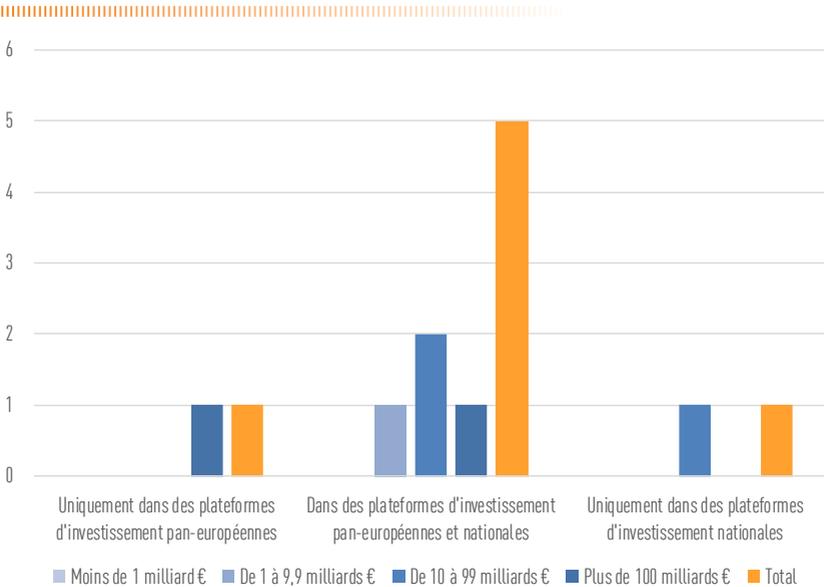
Le fonctionnement du volet PME est perçu de manière plus positive. Son succès tient, pour une large majorité des répondants au sondage, à la rapidité et l'efficacité de la mise en œuvre du volet PME grâce à la prolongation de programmes existants (programmes InnovFin et COSME). Pour de nombreuses NPBl, cette prolongation a été très utile pour augmenter la capacité des programmes nationaux de garantie à répondre aux besoins du marché liés à la crise, dans un contexte de restriction budgétaire. Certaines mentionnent aussi la mise en œuvre du volet PME par le FEI (et non la BEI) comme l'une des raisons de leur appréciation positive. Contrairement à la BEI (qui est un prêteur direct), le FEI opère dans le volet PME par le biais d'un intermédiaire financier. En conséquence, il n'apparaît pas comme un concurrent direct des institutions financières nationales pour le financement d'un projet donné, comme c'est le cas pour la BEI dans le cadre du volet Infrastructures et innovation.

La majorité des NPBl sont favorables à un certain niveau de reconnaissance mutuelle d'une diligence technique raisonnable lors du co-financement de projets avec le FEIS, ce qui est considéré comme un bon moyen d'accélérer et de simplifier les procédures. Selon deux NPBl néanmoins, le processus de reconnaissance devrait être « du bas vers le haut » et flexible, de manière à prendre correctement en compte les spécificités de chaque NPBl. L'expertise du groupe BEI est notamment considérée comme précieuse pour guider et assister les petites NPBl dans le processus global de diligence raisonnable.

3.3.2 Les plateformes d'investissement du FEIS essentiellement destinées aux grandes NPBl

7 des 11 NPBl interrogées déclarent avoir participé à une plateforme d'investissement financée par le FEIS. Comme l'indique le graphique 11, les entités participant aux plateformes d'investissement pan-européennes du FEIS ont aussi plus de chances de participer à la création et à la gestion des plateformes d'investissement nationales financées par le FEIS.

GRAPHIQUE 11 ■ Participation des NPBI aux plateformes d'investissement financées par le FEIS dans le cadre du volet Infrastructures et innovation



Source : élaboration par l'auteur

Les NPBI participant aux plateformes d'investissement sont essentiellement de grandes entités. Aucune des très petites NPBI (moins de 1 milliard € d'actifs), qui se situent essentiellement dans de petits États membres, n'a expérimenté ces plateformes d'investissement.

Les NPBI sont globalement satisfaites de leur expérience des plateformes d'investissement. De nombreuses entités regrettent toutefois la complexité de leur mise en place, et notamment la longueur du processus d'éligibilité auprès de la BEI. Une autre entité souligne l'importance de repenser la manière dont le secteur privé est impliqué dans les plateformes d'investissement (l'objectif ultime devant toujours être d'attirer les investisseurs privés) et de veiller à ce que la BEI, dans le cadre du FEIS, soit toujours subordonnée à d'autres investisseurs. Marguerite I est citée comme une expérience réussie de plateforme, qui a servi de base au lancement de nouvelles plateformes (Marguerite II, Ginkgo 2, Brownfield 3).

3.3.3 Combiner le FEIS et les fonds ESI : des obstacles réglementaires et des opinions mitigées quant aux bénéfices

Comme nous l'avons indiqué dans la partie 2.3.2., compte tenu de leur implication dans la planification et la mise en œuvre des fonds ESI et de leur connaissance des besoins locaux d'investissement, les NPBl sont en principe bien placées pour identifier et exploiter les possibilités de combiner le FEIS et les fonds ESI, soit dans un projet individuel, soit par le biais des plateformes d'investissement.

Parmi les 16 NPBl interrogées, seules 2 ont participé à des opérations combinant FEIS et fonds ESI (une plateforme d'investissement nationale dans un cas et un projet unique d'investissement dans l'autre). En pratique, les deux soulignent les difficultés à entreprendre de telles opérations en raison de la complexité à appliquer les différentes règles et réglementations propres à chaque source de financement.

Les NPBl ont des opinions mitigées quant aux bénéfices de la combinaison du FEIS et des fonds ESI, qui devrait être davantage encouragée, selon certaines NPBl, en raison de son fort potentiel d'attraction de ressources publiques et privées. D'autres sont plus sceptiques : elles considèrent que cette combinaison n'est utile que dans les pays ayant de faibles taux d'absorption des fonds structurels, ou pour certains projets dont la réalisation pourrait être problématique en raison du niveau élevé de risques. Certaines estiment que le véritable défi consiste à utiliser le FEIS et les fonds ESI de manière complémentaire, au lieu d'y recourir pour financer les mêmes types de projets. Dans le cadre du financement des PME par exemple, les fonds ESI sont plus appropriés pour le financement de la phase initiale du développement des PME, qui est plus risquée et qui se déroule au niveau local, tandis que le FEIS devrait offrir un financement dans une étape ultérieure, lors du développement des PME au niveau national ou européen.

3.3.4 L'expérience de la plateforme EIAH

Comme nous l'avons vu dans la partie 2.3.2., les NPBl peuvent coopérer de diverses manières avec la plateforme EIAH. Elles peuvent :

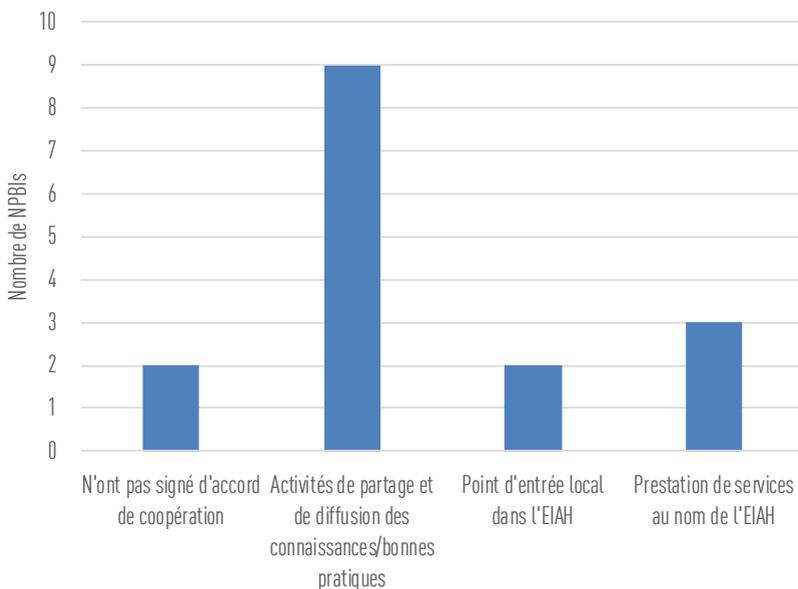
- S'engager dans un partage de connaissances et de bonnes pratiques et organiser des initiatives de diffusion au nom de la plateforme EIAH ;
- Agir comme point d'entrée national des NPBl, en effectuant un

ciblage local des bénéficiaires potentiels de la plateforme EIAH ;

- Agir comme des agences décentralisées pour la prestation de services au nom de la plateforme EIAH.

Si les 16 NPBlS interrogées ont pratiquement toutes signé un accord de coopération avec l'EIAH, dans la majorité des cas (9), la coopération est limitée au partage et à la diffusion de connaissances. Seules 2 NPBlS ont signé un accord pour devenir le point d'entrée local dans la plateforme EIAH et 3 NPBlS ont signé un accord pour fournir des services au nom de l'EIAH.

GRAPHIQUE 12 ■ Niveau de coopération avec la plateforme EIAH



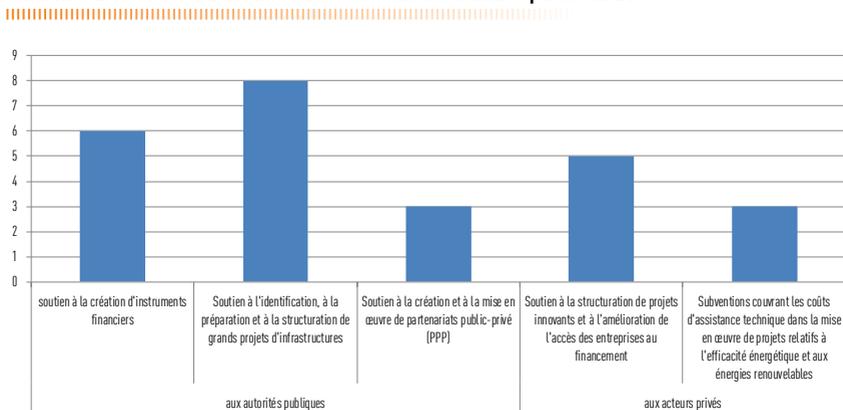
Source : élaboration par l'auteur

Le faible nombre d'accords de coopération « approfondis » peut s'expliquer en partie par le fait que la plateforme est opérationnelle depuis peu de temps. En effet, lorsqu'elles sont interrogées sur la plateforme EIAH, de nombreuses NPBlS indiquent que la plateforme existe depuis peu et qu'il est donc difficile de juger ses performances. Curieusement toutefois, si la majorité des NPBlS (11 sur 16) sont plutôt satisfaites de la plateforme EIAH, deux des NPBlS entretenant des relations plus approfondies avec la plateforme EIAH se déclarent plutôt insatisfaites. Ces deux entités se plaignent de l'absence de ciblage et de hiérarchisation des priorités dans la plateforme. L'une estime que, sur la base du principe de subsidiarité,

la plateforme devrait concentrer les moyens sur les États membres ne disposant pas d'une NPBI capable d'offrir une telle assistance. Pour les États membres restants, l'intervention devrait se faire sous la forme d'allocations budgétaires aux NPBI qui développent des services de conseils similaires à ceux fournis par la plateforme EIAH.

Il convient par ailleurs de mentionner que les NPBI ayant établi une relation de coopération plus approfondie avec la plateforme ne présentent aucune caractéristique commune visible. Deux d'entre elles viennent de l'Ouest et les trois autres sont originaires de l'Est ; certaines sont de très petites entités (moins d'1 milliard € d'actifs) et d'autres de grandes banques de plus de 100 milliards € d'actifs. Ces cinq NPBI coopérant plus étroitement avec la plateforme divergent aussi en termes d'expérience comme prestataires de conseils au niveau national. Certaines sont très actives, offrant un soutien aux autorités publiques et aux acteurs privés sur différents aspects (voir graphique 13 sur les types de conseils généralement fournis par les NPBI). D'autres ne fournissent aucun conseil, ou uniquement un soutien ciblé à certaines catégories.

GRAPHIQUE 13 ■ Prestations de services de conseils fournies par les NPBI



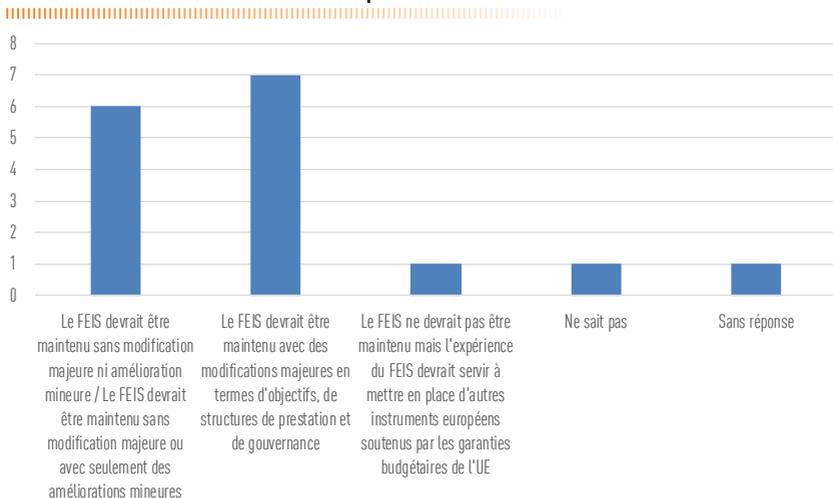
3.4 La perception du cadre financier post-2020 par les NPBI

Dans la dernière partie de l'enquête, nous avons interrogé les NPBI sur leur perception du cadre financier post-2020. Une écrasante majorité considère que les NPBI devraient jouer un plus grand rôle dans le prochain CFP. Toutefois, bon nombre d'entre elles n'expriment pas clairement les types d'instruments qu'elles préféreraient pour l'avenir.

De manière générale, les NPBl sont circonspectes à l'égard de la nouvelle génération d'instruments d'investissement de l'UE. Interrogées sur l'opportunité de maintenir le FEIS après 2020 et sur ses modalités, la majorité d'entre elles préfèrent maintenir le FEIS (avec des évolutions mineures ou majeures) plutôt que de mettre en place un nouvel instrument basé sur l'expérience de celui-ci (voir graphique 14). Cela reflète sans doute le fait que les NPBl ont engagé d'importants efforts pour comprendre le fonctionnement du FEIS (notamment dans le cadre du volet Infrastructures et innovation) et ne sont peut-être pas prêtes à réinvestir du temps et des ressources pour comprendre le fonctionnement d'un nouveau mécanisme.

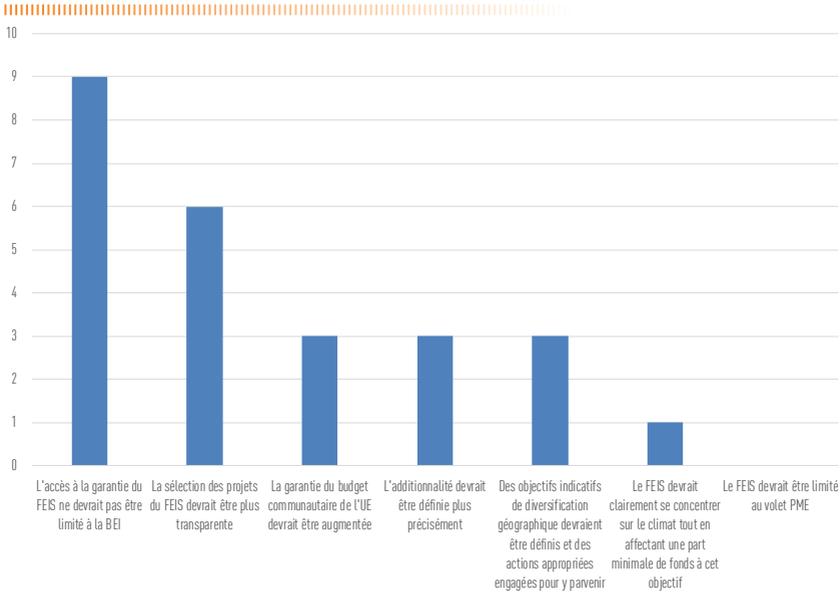
Interrogées sur les modalités d'amélioration du FEIS, 9 NPBl sur 16 estiment que l'accès à la garantie FEIS ne devrait pas être limité au groupe BEI (voir graphique 15). Curieusement, lorsqu'elles sont interrogées sur leur intérêt à bénéficier d'un accès direct aux instruments de financement de l'UE, seules 5 répondent positivement et une majorité d'entre elles indiquent qu'elles ne savent pas ou ne répondent pas à la question (voir graphique 16). Si seules de très grandes banques sont « très intéressées », quelques petites et moyennes banques expriment aussi leur intérêt à avoir un accès direct aux garanties et instruments financiers de l'UE.

GRAPHIQUE 14 ■ Faut-il maintenir le FEIS après 2020 ?



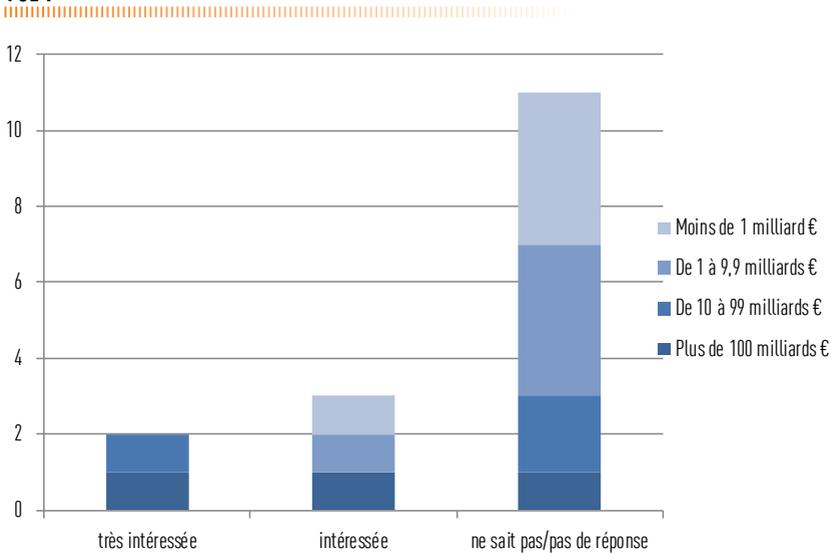
Source : élaboration par l'auteur

GRAPHIQUE 15 ■ Si le FEIS est maintenu mais réformé, quels types de réformes sont-ils nécessaires ?



Source : élaboration par l'auteur

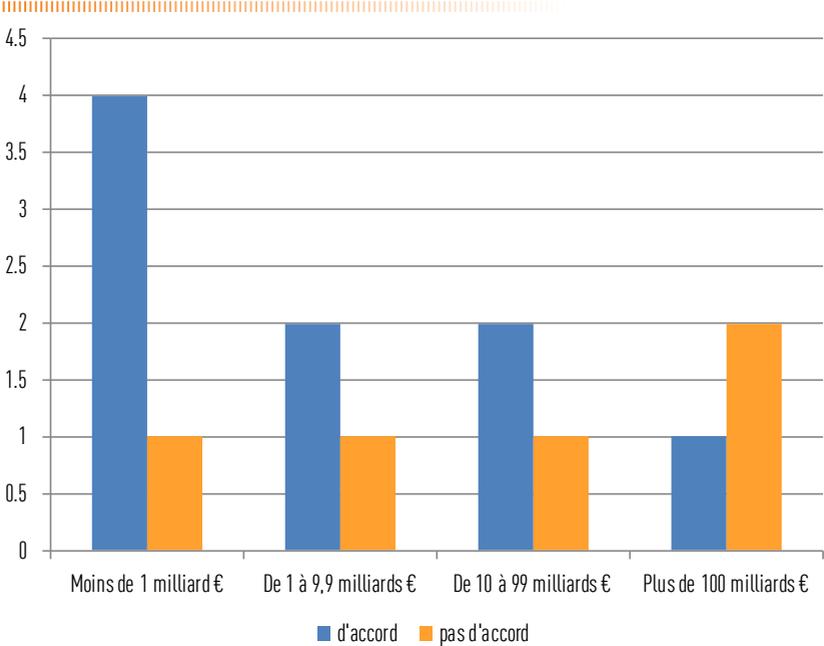
GRAPHIQUE 16 ■ Seriez-vous intéressée à bénéficier d'un accès direct aux instruments financiers de l'UE ?



Source : élaboration par l'auteur

Les NPBl ont des opinions mitigées sur les avantages de la création d'un grand instrument pan-européen. Si elles s'accordent pratiquement toutes sur la nécessité d'évoluer vers une réglementation uniforme et d'appliquer les mêmes règles à tous les instruments financiers de l'UE, seules 9 NPBl sur 16 se disent « d'accord » ou « tout à fait d'accord » pour fusionner tous les instruments financiers existants de l'UE dans un instrument unique. Étonnamment, il existe une corrélation négative entre la taille de l'entité et la préférence à l'égard d'un instrument unique (voir graphique 17) : les très petites entités sont plus favorables à un instrument unique, tandis que deux des trois très grandes NPBl sont sceptiques sur les bénéfices de la fusion de tous les instruments financiers dans une structure unique.

GRAPHIQUE 17 ■ Nombre de NPBl d'accord ou tout à fait d'accord pour fusionner les instruments financiers existants dans un instrument financier européen unique



4 . PERSPECTIVES : LE RÔLE DES NPBIS DANS LE PROCHAIN CFP

Les résultats de l'enquête confirment le rôle important joué par les NPBIs dans l'exécution du budget communautaire, mais aussi leur disposition à jouer un rôle plus important dans le prochain cadre financier pluriannuel. Dans cette dernière partie, nous décrivons et analysons les propositions de la Commission sur les instruments financiers et les garanties budgétaires de l'UE pour la période 2021-2027, à la lueur des résultats de l'enquête. Nous partageons également quelques réflexions sur les moyens d'améliorer et de clarifier le rôle des NPBIs dans la mise en œuvre de la prochaine génération d'instruments d'investissement de l'UE.

4.1 Les propositions de la Commission pour 2021-2027 : le « Fonds InvestEU »

De manière générale, les propositions de la Commission relatives à la prochaine génération d'instruments financiers et de garanties budgétaires répondent aux demandes des NPBIs de se voir davantage reconnues et impliquées. Le nouveau paquet législatif relatif à la politique régionale de l'UE, publié le 29 mai 2018, contient quelques nouveautés concernant la création et la mise en œuvre des instruments financiers en gestion partagée. Les autorités de gestion disposeront à peu près des mêmes options de mise en œuvre que dans le CFP actuel, y compris la possibilité de nommer directement les NPBIs pour qu'elles mettent en œuvre les instruments financiers ; les procédures et règles de mise en place des instruments financiers sont toutefois grandement simplifiées, ce que devraient saluer les NPBIs.

En revanche, pour les instruments financiers financés par les fonds ESI, des évolutions majeures sont envisagées en termes de structure et de fonctionnement des instruments gérés de manière centrale. La Commission propose de fusionner le FEIS et tous les instruments financiers centralisés existants dans une nouvelle structure unique de l'UE, le « Fonds InvestEU ». Dans les paragraphes suivants, nous présenterons les principales caractéristiques de ce nouvel instrument.

4.1.1 Pas d'argent supplémentaire mais plus d'impact

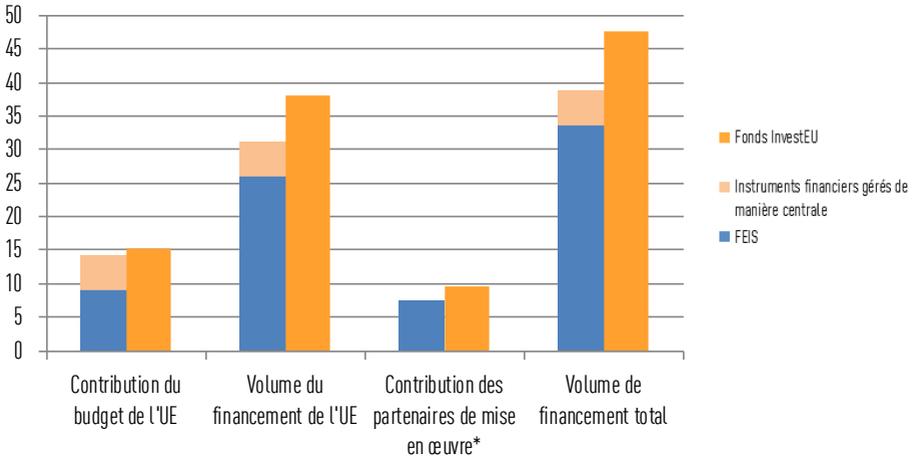
Alors que certains espéraient une hausse du montant des ressources budgétaires de l'UE déployées sous la forme d'instruments de marché, le « Fonds InvestEU » aura environ la même taille que le FEIS et les instruments financiers actuels réunis. Le montant du budget communautaire alloué à ce nouveau Fonds est de 15,2 milliards €, ce qui ne représente qu'une légère augmentation par rapport au montant total actuellement destiné au FEIS et aux instruments financiers centralisés (14,2 milliards €). La garantie de 38 milliards € est, cependant, supérieure de 21% au volume total de financement fourni par la garantie du FEIS et les 14 instruments financiers existants de l'UE (graphique 18, colonne 2). Si nous ajoutons à cela la contribution espérée des partenaires chargés de la mise en œuvre (le groupe BEI et autres partenaires tels que les banques et institutions de promotion nationales participantes, voir paragraphe 4), nous arrivons à une hausse de 27% de la capacité publique de couverture des risques liés au financement de projets d'intérêt européen.

Comme pour le FEIS, le Fonds InvestEU reposera sur une garantie, provisionnée à 40% du budget communautaire (un taux supérieur à celui du FEIS, provisionné à 35%). La Commission attend également un effet multiplicateur légèrement plus prudent que celui du FEIS : tandis que le FEIS vise à mobiliser 500 milliards € d'investissements additionnels d'ici 2020 (soit un effet multiplicateur de 15 par rapport à la garantie européenne), le Fonds InvestEU a pour objectif de mobiliser 650 milliards € additionnels d'ici 2027 (soit un effet multiplicateur de 13,7).

La Commission estime que ce taux de provisionnement plus élevé et légèrement plus prudent est dû au fait que le Fonds InvestEU cible des projets innovants plus risqués et des PME, et se concentre davantage sur les secteurs thématiques qui nécessitent un budget plus important et ont un moindre effet multiplicateur³⁴ (voir paragraphe 3). Si ces explications sont plausibles, nous ne devons pas oublier que ce nouveau Fonds remplace non seulement le FEIS, mais aussi les instruments financiers gérés de manière centrale, qui ont un effet multiplicateur encore plus faible dans la mesure où ils sont provisionnés à 100%.

34. Commission européenne, Fiche d'information « [Programme InvestEU : questions et réponses](#) », 6 juin 2018.

GRAPHIQUE 18 ■ Comparaison du Fonds InvestEU avec les instruments actuels d'investissement de l'UE



Source : élaboration par l'auteur

* Pour le FEIS : contribution du groupe BEI. Pour le Fonds InvestEU : contribution attendue de l'ensemble des partenaires chargés de la mise en œuvre.

4.1.2 Domaines d'action

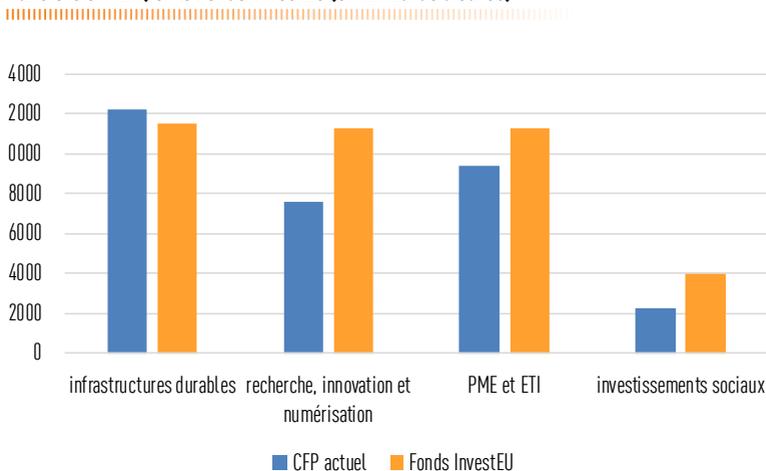
Alors que le FEIS ne devait se conformer qu'à des objectifs sectoriels indicatifs, le Fonds InvestEU est organisé en quatre volets thématiques : (i) infrastructures durables, (ii) recherche, innovation et numérisation, (iii) PME et entreprises de taille intermédiaire, et (iv) investissements sociaux et compétences. Chaque volet dispose d'un budget distinct (respectivement 11,5, 11,25, 11,25 et 4 milliards €), mais la Commission se réserve le droit d'ajuster ces montants, dans la limite d'une variation de 15%, pour s'adapter à l'évolution des besoins thématiques et des demandes sur le marché.

Si l'on compare l'allocation proposée par domaine d'action à l'allocation effective dans l'actuel CFP (c'est à dire, le montant de soutien financier accordé par les instruments financiers et le FEIS aux différents domaines d'action) nous constatons une légère réduction des montants destinés aux « infrastructures durables » (-6%) et des augmentations dans les trois autres domaines.

Une attention particulière est accordée à « recherche, innovation et numérisation » (+33%) et au domaine « investissements sociaux et compétences » (+44%). Le secteur social reçoit une allocation (4 milliards €) qui

est presque le double de ce qui est actuellement dépensé dans le cadre des garanties budgétaires et des instruments financiers européens existants (2,2 milliards d'euros), conformément aux recommandations faites par la Task force de haut niveau sur l'investissement dans les infrastructures sociales³⁵.

GRAPHIQUE 19 ■ Allocation par domaine d'action: comparaison entre le CFP actuel (instruments financiers et FEIS) et le Fonds InvestEU (en milliards d'euros)



Source: élaboration de l'auteur sur la base des données du tableau 2, page 23 du Document de Travail de la Commission accompagnant la proposition de Règlement établissant le programme InvestEU (SWD(2018) 314 final)

4.1.3 Possibilité de transférer une partie des ressources ESI vers le Fonds InvestEU

Dans chaque volet thématique, le Fonds InvestEU fait une distinction supplémentaire entre deux compartiments, celui de l'UE et celui des États membres. Les deux compartiments sont soumis aux mêmes règles mais le « compartiment UE » couvrira des actions ayant une valeur ajoutée européenne évidente (visant à remédier à des défaillances du marché à l'échelle de l'UE ou liées aux priorités politiques de l'UE), alors que le « compartiment État membre » sera financé par des contributions volontaires des États membres issues de leurs enveloppes de la politique de cohésion (jusqu'à 5% maximum de leurs enveloppes respectives) et investira dans des projets visant à remédier à des défaillances du marché à l'échelle nationale ou à des situations d'investissement sous-optimales.

35. Task force de haut niveau sur l'investissement dans les infrastructures sociales en Europe, « Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe », *European Economy Discussion Papers*, n° 74, janvier 2018.

ENCADRÉ 8 ■ Différents projets financés par les compartiments UE et États membres

Selon l'article 8, le compartiment « UE » répond à n'importe laquelle des situations suivantes :

- les défaillances du marché ou les situations d'investissement sous-optimales liées aux priorités des politiques de l'Union et traitées au niveau de l'Union ;
- les défaillances du marché ou les situations d'investissement sous-optimales affectant l'ensemble de l'Union ; ou
- les défaillances du marché ou les situations d'investissement sous-optimales nouvelles ou complexes, dans l'optique de mettre au point de nouvelles solutions financières et structures de marché ;

Le compartiment « États membres » répond à des défaillances du marché ou des situations d'investissement sous-optimales spécifiques affectant un ou plusieurs États membres, afin d'atteindre les objectifs des Fonds contributeurs en gestion partagée.

La possibilité de transférer une partie des fonds ESI vers des mécanismes d'investissement de l'UE centralisés n'est pas nouvelle. Dans la période actuelle, les États membres peuvent le faire, soit en complétant les instruments financiers existants (tels COSME LGF ou InnovFin GPME), soit en transférant des fonds à « l'initiative PME ». Peu de pays ont eu recours à ces options dans la période actuelle, mais les autorités régionales et nationales pourraient y trouver un intérêt plus grand dans le cadre du Fonds InvestEU. Tout d'abord, tous les fonds intégrés au Fonds InvestEU bénéficieront de la garantie de l'UE et de sa très bonne notation, ce qui offre une puissance supplémentaire aux investissements nationaux et régionaux. Ensuite, les ressources affectées par les États membres aux Fonds InvestEU seront considérées comme compatibles avec les règles européennes relatives aux aides d'État, dans la mesure où certaines conditions explicites sont respectées, facilitant ainsi la mise en place des instruments financiers. Enfin, une différence majeure avec les « options complémentaires » existantes tient au fait que la mise en œuvre des instruments financiers nationaux couverts par la garantie de l'UE peut être confiée à différents partenaires chargés de la mise en œuvre, et pas nécessairement au groupe BEI (voir paragraphe 4.1.4.).

4.1.4 Une pluralité de partenaires chargés de la mise en œuvre, mais un partenaire privilégié : le groupe BEI

L'une des principales nouveautés du Fonds InvestEU tient au fait que la mise en œuvre est ouverte à une pluralité d'institutions, telles que les NP-BIs et les institutions financières internationales, et pas seulement résér-

vée au groupe BEI. L'accès de ces autres partenaires à la garantie de l'UE est toutefois soumis à certaines conditions.

Pour commencer, le fait d'être considéré comme une NPBI par son propre gouvernement national n'implique pas d'être considéré immédiatement comme un partenaire de mise en œuvre de la garantie de l'UE. Les NPBI souhaitant jouer ce rôle seront soumises à l'évaluation des piliers, conformément à l'article 60, paragraphe 2 du règlement financier, à laquelle doivent se soumettre toutes les entités exécutant le budget communautaire en gestion indirecte (voir encadré 9).

ENCADRÉ 9 ■ L'évaluation des piliers pour les entités chargées de la mise en œuvre en gestion indirecte

Une part importante du budget communautaire destinée à des actions extérieures est mise en œuvre par gestion indirecte. Des organismes, tels que les institutions financières internationales ou certaines, sont chargés de cette mise en œuvre par la Commission, après une évaluation ex ante réalisée par un contrôleur professionnel indépendant, qui fournit les preuves que l'entité répond aux exigences inscrites dans l'article 60, paragraphe 2. Ces exigences sont réparties dans sept piliers :

1. Contrôle interne
2. Comptabilité
3. Audit externe
4. Subventions
5. Passations de marchés
6. Instruments financiers
7. Sous-délégation

Seuls les piliers 1, 2 et 3 font systématiquement l'objet d'une évaluation ; au moins l'un des piliers 4 à 7 doit être appliqué et évalué.

En outre, la proposition de règlement de la Commission fixe des conditions pour la sélection de comme partenaires chargés de la mise en œuvre. Une distinction est faite entre les compartiments « État membre » et « UE ».

Pour les projets financés dans le cadre du « compartiment État membre », la Commission sélectionnera le partenaire chargé de la mise en œuvre proposé par l'État membre. Il peut s'agir de la NPBI du pays, à condition qu'elle satisfasse à l'évaluation des piliers conformément à l'article 60, paragraphe 2 du règlement financier.

Pour les projets financés dans le cadre du « compartiment UE », la Commission choisira un partenaire chargé de la mise en œuvre en tenant compte de divers critères listés à l'article 12, paragraphe 2 : capacité à respecter les objectifs du Fonds InvestEU, contribution par ses ressources propres, attraction d'investisseurs privés, développement d'une couverture géographique et sectorielle appropriée, et contribution à de nouvelles solutions pour remédier aux défaillances du marché et aux situations d'investissement sous-optimales. Toutefois, le préambule du règlement indique aussi que le groupe BEI reste à cet égard le partenaire privilégié dans le « compartiment UE ». Ce statut privilégié n'étant pas mentionné dans ces articles, il est difficile de savoir exactement comment il sera mis en œuvre dans les procédures de sélection.

L'article 12, paragraphe 1 indique également que les NPBI ne pourront être éligibles comme partenaires chargés de la mise en œuvre dans le « compartiment UE » que si elles couvrent au moins trois États membres ou qu'elles peuvent constituer un groupe à cet effet. L'intention de la Commission est donc d'encourager les NPBI à se regrouper et à demander conjointement la garantie européenne. Cette impression est renforcée par l'intention exprimée dans le préambule d'allouer environ 75% de la garantie de l'UE prévue dans le cadre du « compartiment UE » aux partenaires chargés de la mise en œuvre offrant des produits financiers aux États membres.

4.1.5 Additionnalité

Si la proposition de règlement relative au Fonds InvestEU ne contient pas d'article définissant le critère « d'additionnalité », le nouveau règlement financier comporte plusieurs principes et conditions applicables à l'ensemble des instruments financiers et garanties budgétaires de l'UE (article 201). Le nouveau règlement financier prévoit notamment que tous les instruments financiers de l'UE doivent remédier aux défaillances du marché ou aux situations d'investissement sous-optimales, et que l'additionnalité doit être atteinte en évitant de remplacer le soutien potentiel d'autres sources publiques ou du marché.

L'application de ces principes définis dans le règlement financier, et notamment le fait que l'additionnalité soit définie comme le fait d'éviter les effets de substitution et pas seulement sur la base du profil de risque des opérations financées constitue une amélioration par rapport à la définition de l'additionnalité dans le FEIS. Toutefois, il n'est pas facile d'évaluer s'il existe un risque de substitution ; et le véritable niveau d'additionnalité dépendra au final de la manière dont ce principe est interprété par les structures de

gouvernance du Fonds InvestEU et intégré dans la procédure de sélection.

4.1.6 Gouvernance

Les NPBI agissant en tant que partenaires chargés de la mise en œuvre du Fonds InvestEU seront bien représentées dans la gouvernance de ce mécanisme. Le Fonds disposera d'un comité consultatif chargé d'indiquer la direction stratégique. Ce comité se réunira selon deux formations : (1) une formation plus politique, composée de représentants des États membres et (ii) une formation plus technique, avec des représentants de tous les partenaires en charge de la mise en œuvre.

Les partenaires nommeront aussi des membres dans les organismes chargés de la sélection des projets. Une équipe de projets, composée d'experts mis à la disposition de la Commission par les partenaires chargés de la mise en œuvre, élaborera un tableau de bord des opérations de financement et d'investissement envisagées. Ce tableau de bord sera ensuite utilisé par le comité d'investissement pour évaluer l'opportunité d'accorder ou non le bénéfice de la garantie de l'Union à ces opérations. Le comité d'investissement se réunira en différentes formations pour couvrir au mieux les différents domaines et secteurs politiques. Il sera composé d'experts externes sélectionnés par la Commission.

4.1.7 La nouvelle plateforme de conseil InvestEU : des nouveautés par rapport à la plateforme EIAH

La plateforme de conseil InvestEU ne comporte pas d'évolutions majeures par rapport à l'actuelle plateforme EIAH, mais présente quelques améliorations. La plateforme sera associée plus explicitement au Fonds InvestEU, car l'un de ses principaux objectifs consistera à soutenir le développement d'une importante réserve de projets d'investissements dans chaque domaine d'action. En outre, une attention particulière est accordée au besoin de soutenir les États membres qui manquent de prestataires de conseils efficaces. Le règlement prévoit également que la plateforme « sera mise en œuvre en gestion directe ou indirecte, selon la nature de l'assistance fournie », ce qui semble confirmer la disposition de la plateforme à développer davantage l'approche sur mesure pour améliorer la coopération avec les NPBI.

4.2 Recommandations

Les propositions de la Commission répondent aux demandes des NPBI

d'être davantage reconnues et intégrées dans la mise en œuvre des instruments d'investissement de l'UE. Toutefois, certains aspects pourraient être améliorés pour faciliter l'implication des NPBl et exploiter pleinement les synergies entre elles et le groupe BEI.

4.2.1 Faciliter la désignation des NPBl pour la mise en œuvre des instruments financiers financés par les fonds ESI

Les NPBl entretiennent une relation étroite et spéciale avec les autorités de gestion des fonds ESI. Toutes celles chargées par une autorité de gestion des fonds ESI de mettre en place et gérer un instrument se sont vues octroyer cette responsabilité par une nomination directe. Toutefois, interrogées sur leur expérience de la mise en œuvre des instruments, certaines NPBl considèrent « l'absence de clarté des règles d'éligibilité » comme un point négatif. L'absence de mention directe, dans le règlement européen actuel, de l'éligibilité des NPBl à une attribution directe des tâches de mise en œuvre peut donc poser des difficultés pour leur désignation.

Les nouvelles règles de l'UE relatives à la cohésion devraient mentionner explicitement les NPBl comme entités auxquelles les autorités en charge des fonds ESI peuvent accorder directement la mise en œuvre des instruments financiers ESI. Cela facilitera l'établissement d'instruments financiers alimentés par les fonds ESI et apportera aussi une certaine cohérence aux règles relatives aux transferts des ressources ESI vers le Fonds InvestEU. D'après ces règles, les autorités chargées des fonds ESI peuvent créer des instruments financiers ESI soutenus par une garantie pan-européenne et octroyer directement la mise en œuvre de ces instruments à leur propre NPBl (plus précisément, la Commission doit sélectionner le partenaire chargé de la mise en œuvre mais celui-ci « est proposé par l'État membre »). Si l'État membre peut charger directement sa NPBl de la mise en œuvre des instruments financiers financés par les fonds ESI et soutenus par la garantie InvestEU, il semble logique de lui octroyer aussi la possibilité de confier directement aux NPBl la mise en œuvre des autres instruments financés par les fonds ESI.

4.2.2 Mieux exploiter la contribution potentielle des NPBl dans le « compartiment UE »

La proposition de la Commission fait un effort pour affecter le Fonds InvestEU à des projets ayant une valeur ajoutée européenne explicite. Si l'article 8 reconnaît différents types de raisons justifiant une action à l'échelle

de l'UE, une importance particulière est accordée à la couverture géographique. Il s'agit d'une évolution salubre car dans le passé, la répartition des instruments financiers était trop souvent concentrée dans un nombre limité de pays³⁶. Toutefois, la résolution de ce problème ne doit pas nous empêcher d'exploiter d'autres types d'effets positifs permettant de porter l'action au niveau de l'UE.

La valeur ajoutée peut aussi venir de la capacité du niveau européen à compléter les dépenses nationales dans les pays ayant les besoins les plus importants (par exemple pour renforcer le soutien aux PME dans les pays où les banques commerciales sont soumises à de fortes contraintes de liquidités), ou à développer de nouvelles solutions financières pour résoudre des défaillances du marché nouvelles ou complexes.

Si les efforts visant à encourager les NPBI à se regrouper et à postuler ensemble à la garantie européenne sont bienvenus, la limitation de la contribution possible des NPBI au « compartiment UE » à une question de couverture géographique est un peu restrictive. Les NPBI peuvent apporter une contribution importante au financement de projets ou d'actions liés aux priorités de l'UE sur leur propre territoire.

En outre, l'exigence de l'article 12, paragraphe 2 (ne rendre les NPBI éligibles pour être des partenaires chargés de la mise en œuvre dans le compartiment « UE » que si elles couvrent trois États membres) semble un peu redondante, dans la mesure où l'article 12, paragraphe 1 inclut déjà comme critère de sélection « une couverture géographique et sectorielle adéquate ». Il est également curieux que les NPBI ne soient pas autorisées à utiliser la garantie européenne pour financer des projets se déroulant dans un seul pays (sauf si leur propre gouvernement transfère ses ressources ESI au Fonds InvestEU), alors que la BEI l'est.

4.2.3 Transparence et clarté dans la sélection des partenaires chargés de la mise en œuvre

Si le préambule du règlement accorde aussi au groupe BEI le statut de « partenaire chargé de la mise en œuvre privilégié », les modalités de prise en compte de cet aspect au moment de la sélection du partenaire chargé de la mise en œuvre ne sont pas très claires.

Il manque en effet des informations sur les règles et procédures de sélection

³⁶. Fin 2016, 75,3% du soutien financier octroyé par COSME LGF revenait à trois pays seulement (Italie, Allemagne et France) et ces mêmes pays recevaient 51,3% du soutien octroyé par InnovFin GPME.

de l'organisme chargé de la mise en œuvre. L'article 12, paragraphe 1 indique seulement que la Commission les sélectionnera parmi ses homologues éligibles et sur la base de l'article 154 du règlement financier (qui définit les principes généraux applicables aux marchés publics financés par le budget et spécifie, notamment, le besoin de respecter les principes de transparence, de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination).

Toute exception à cette règle de non-discrimination doit être justifiée. Pour certaines opérations, la BEI offre clairement un avantage (compte tenu de sa capacité à agir dans tous les États membres et de son expérience dans le cadre des instruments financiers actuels et du FEIS), mais pour d'autres, ce n'est pas nécessairement le cas. Les critères de sélection peuvent donc être différents d'une opération à l'autre, et de manière générale, la sélection doit être transparente, ouverte et compétitive. Enfin, la Commission doit aussi encourager autant que possible le co-financement entre la BEI et les NPBI, en accordant la garantie de l'UE sur une base égalitaire aux deux entités co-investissant dans un même projet.

4.2.4 Offrir aux NPBI un rôle préférentiel lorsqu'elles agissent comme intermédiaires financiers

Le règlement relatif au Fonds InvestEU donne peu de détails sur le fonctionnement spécifique par domaine d'action, mais il est clair que le volet PME reposera sur l'expérience des programmes existants tels COSME ou InnovFin GPME.

Comme nous l'avons vu dans la partie 3, les NPBI apprécient particulièrement ces programmes et s'y impliquent largement en tant qu'intermédiaires financiers. Toutefois, elles se plaignent d'une concurrence déloyale avec les banques commerciales, qui ne sont pas soumises aux règles des aides d'État, contrairement à elles. D'autre part, les analyses existantes de COSME et InnovFin GPME montrent que les NPBI ont systématiquement de meilleurs résultats que les banques commerciales en tant qu'intermédiaires financiers, dans la mesure où elles assurent la cohérence entre les mécanismes de garantie européens et nationaux. En outre, du fait de leur coopération avec toutes les banques commerciales sur leur marché intérieur, elles peuvent couvrir toutes les PME.

Compte tenu de tous ces éléments, il semble judicieux d'accorder une meilleure reconnaissance des NPBI dans leur rôle d'intermédiaires financiers. Les NPBI pourraient obtenir le statut de « partenaires naturels » dans la

mise en œuvre des mécanismes européens de garantie. Ainsi, dans les pays où les NPBI souhaitent agir comme intermédiaires financiers et ont une bonne expérience de la mise en œuvre de COSME ou InnovFin GPME, le FEI pourrait leur accorder l'exclusivité de la mise en œuvre du volet PME sur leur territoire national. Le FEI pourrait alors signer un contrat de contre-garantie avec la NPBI et s'engagerait à ne pas signer d'autre contrat de garantie ou contre-garantie avec un autre acteur du même pays.

4.2.5 Améliorer le ciblage et la gestion des priorités des activités de l'EIAH

Si nul ne doute des bénéfices de l'adoption d'une approche pan-européenne et de l'amélioration de la cohérence de la prestation de services de conseil, la conception originelle de la plateforme EIAH comme « guichet unique » visant à apporter un soutien à l'investissement à tout projet en Europe par le biais de diverses antennes locales semble être en totale contradiction avec la réalité. La réalité, c'est que ce soutien via le conseil implique une connaissance approfondie des demandes et besoins locaux, et que la majorité des NPBI sont déjà très actives dans la prestation de services de conseil aux promoteurs publics et privés.

Compte tenu de ses ressources limitées, la plateforme devrait se concentrer sur les interventions apportant une véritable valeur ajoutée européenne, comme par exemple l'octroi d'un soutien au renforcement des capacités pour les pays ne disposant pas chez eux de services de conseil efficaces. La plateforme pourrait aussi jouer un rôle majeur dans la coordination des prestataires de services du secteur public et dans la mutualisation de l'expertise existant en Europe. L'appel à propositions de décembre 2017 mentionne comme actions éligibles possibles les « programmes de jumelage » volontaire entre les NPBI (c'est-à-dire les programmes à travers lesquels une NPBI contribue au développement des capacités de conseil d'une ou de plusieurs autres NPBI). Il conviendrait d'encourager davantage ce type d'actions, car elles sont cruciales pour réduire les disparités géographiques existantes en termes de qualité et de disponibilité des services de conseil. Dans l'appel à propositions de décembre 2017, l'établissement de telles actions n'apporte que six points supplémentaires (sur un total de 100) au score final.

BIBLIOGRAPHIE

- Association européenne des investisseurs européens à long terme (ELTI) (2018), *Financial instruments in the next MFF - The way forward regarding the single fund, direct access for NPBIs and the single rule book*
- Banque européenne d'investissement (2015), *2015 annual EFSI Report*
- Banque européenne d'investissement (2016), *2016 annual EFSI Report*
- Banque européenne d'investissement (2017), *2017 annual EFSI Report*
- Banque européenne d'investissement (2016), *Évaluation du fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)*
- Banque européenne d'investissement et Commission européenne (2015), *Report on EIAH's activities to the European Parliament, Council of the European Union and European Commission for the year 2015*
- Banque européenne d'investissement et Commission européenne (2016), *Report on EIAH's activities to the European Parliament, Council of the European Union and European Commission for the year 2016*
- Boitan, I. A (2017) *Examining the Role of National Promotional Banks in the European Economy: Emerging Research and Opportunities*, IGI Global
- Centre for Strategy & Evaluation Services LLP (CSES) (2017), *Interim Evaluation of Horizon 2020's Financial Instruments*, Rapport commandé par la Commission européenne
- Commission européenne (2015), *Travailler ensemble pour l'emploi et la croissance : la contribution des banques nationales de développement (BND) au plan d'investissement pour l'Europe*, COM (2015) 361 final
- Commission européenne (2015), *Investir dans la croissance et l'emploi - optimiser la contribution des Fonds structurels et d'investissement européens*, COM(2015) 639 final
- Commission européenne (2016), *Communication de la Commission – Guide d'orientation à l'intention des États membres relatif à la sélection des organismes chargés de la mise en œuvre des instruments financiers*, (2016/C 276/01), Journal officiel de l'Union européenne C 276/1
- Commission européenne (2017), *Document de travail des services de la Commission - Orientations en matière d'aides d'État concernant les instruments financiers au titre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période de programmation 2014 – 2020*, SWD(2017) 156 final
- Commission européenne (2017), *Rapport concernant les instruments financiers soutenus par le budget général conformément à l'article 140, paragraphe 8, du règlement financier au 31 décembre 2016*, COM (2017) 535 final

- Commission européenne (2017), *Financial instruments under the European Structural and Investment Funds, Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council, Situation as at 31 December 2016*
- Commission européenne (2018), *Document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport sur l'évaluation à mi-parcours du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)*, SWD (2018) 44 final
- Cour des comptes européenne (2015), *Avis n°4/2015 concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) n°1291/2013 et (UE) n°1316/2013*
- Cour des comptes européenne (2016), *Instruments financiers et exécution du budget de l'UE: quels enseignements tirer de la période de programmation 2007-2013 ?*, Rapport spécial n°19
- Cour des comptes européenne (2016), *Proroger et renforcer l'EFSD : une proposition prématinée*, avis n°2/2016
- Cour des comptes européenne (2017), *Avis n° 1/2017 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union*
- Cour des comptes européenne (2017), *Instruments de garantie de prêts financés par l'Union européenne : des résultats positifs, mais un ciblage des bénéficiaires et une coordination avec les dispositifs nationaux à améliorer*, Rapport spécial n° 20/2017
- Ernst and Young (2016), *Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017 (the EFSI Regulation) Final Report*
- Franssen, Lieke, del Buffalo, Gino et Reviglio, Edoardo (2018), *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe*, European Economy Discussion Paper, 74
- Luna-Martinez, José de, et Carlos Leonardo Vicente, *Global Survey of Development Banks*, World Bank Policy Research Working Paper No 5969
- Mazzucato, Mariana, et Penna, Caetano (2016) "Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment bank", in *Journal of Economic Policy Reform* 19(4): 305–26
- Mertens, Daniel et Thiemann, Matthias (2017), "Building a hidden investment state? The European Investment Bank, national development banks and European economic governance", in *Journal of European Public Policy*, 1-21
- Mertens, Daniel et Thiemann, Matthias (2018), "Market-based but state-led: The role of public development banks in shaping market-based finance in the European Union", in *Competition & Change* 22 (2), 184-204

- Nuñez Ferrer, Jorge et al (2017), *Financial Instruments: defining the rationale for triggering their use*, Analyse approfondie à la demande de la Commission des budgets du Parlement européen
- Parlement européen, Commission des budgets et Commission des affaires économiques et monétaires (2016), *Rapport sur la mise en œuvre du Fonds européen pour les investissements stratégiques*
- PwC (2017), *Market gap analysis for advisory services under the European Investment Advisory Hub (EIAH)*, Synopsis
- Rinaldi, David et Nuñez Ferrer, Jorge (2017), *The European Fund for Strategic Investments as a New Type of Budgetary Instrument*, Analyse approfondie à la demande de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen
- Rubio, Eulalia, Rinaldi, David et Pellerin-Carlin, Thomas (2016), *Investissement en Europe : tirer le meilleur parti du plan Juncker*, Étude n°109, Institut Jacques Delors
- Schmit, Mathias, Gheeraert, Laurent, Denuit, Thierry et Warny, Cédric (2011). *Public Financial Institutions in Europe*, Rapport publié par l'Association européennes des banques publiques
- Valla, Natacha, Brand, Thomas et Doisy, Sébastien (2014), *A New Architecture for Public Investment in Europe: The Eurosystem of Investment Banks and the Fede Fund*, CEPII Policy Brief n°4
- Volberding, Peter (2016), "National Development Banks and the Rise of Market-Based Protectionism in Europe", papier préparé pour la conférence CEEISA-ISA 2016, Ljubljana, Slovénie
- Volberding, Peter (2018), "Protecting State Interests: The Evolving Role of National Development Banks in the European Union", papier préparé pour la conférence EAEPE, 19-21 octobre 2017 Budapest, Hongrie
- Whittle, Mark, Malan, Jack et Bianchini, Danilo (2016), *New Financial Instruments And The Role Of National Promotional Banks*, étude préparée à la demande de la Commission des budgets du Parlement européen
- Wruuck, P. (2015), *Promoting investment and growth: The role of development banks in Europe*, Research Briefing European integration Deutsche Bank Research

ANNEXES

ANNEXE 1 ■ Liste des National Promotional Banks and Institutions (NPBIs) dans l'UE

La liste suivante inclut les entités respectant les critères établis à l'article 2, paragraphe 3 du règlement établissant le FEIS (« les NPBs 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 »), et exclut : a) les entités agissant au niveau régional et local et b) les institutions financières ayant un mandat public sectoriel (par exemple de soutien à l'agriculture) ainsi que les institutions publiques de crédits à l'exportation ou de développement (institutions dont la seule mission consiste à soutenir le développement de pays tiers).

Pour élaborer cette liste, nous avons recoupé plusieurs sources d'informations :

- La liste des membres des associations de niveau européen, ELTI et NEFI, représentant les entités financières disposant d'un mandat public ;
- Les entités incluses dans la « Task force NPBI » (un forum d'échange d'informations créé par la BEI lors de la discussion sur le plan Juncker) ;
- Les entités incluses dans la liste des NPBIs et banques multilatérales de développement (BMD) impliquées dans des opérations du FEIS, qui est régulièrement mise à jour par la Commission.

Pays	Acronyme	Nom intégral	Membre de l'ELTI	Membre du NEFI	Membre de la Task Force NPBIs	Appartenant à la liste des NPBIs participant au FEIS (dernière mise à jour 02/2018)
Autriche	AWS	Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft Mbh	non	oui	oui	oui
Belgique	SFPI	Société fédérale de participations et d'investissement	oui	non	oui	oui
Bulgarie	BDB	Banque bulgare de développement AD	oui	oui	oui	oui
Croatie	HBOR	Hrvatska Banka za Obnovu i Razvitak	oui	oui	oui	oui
République tchèque	CMZRB	Ceskomoravska Zaruční a Rozvojová Banka AS	oui	oui	oui	oui
Danemark	VF	Vaekstfonden	oui	non	non	oui
Estonie	KredEx	KredEx / Fund KredEx	non	oui	non	oui
Finlande	Finnvera	Finnvera PLC	non	oui	oui	oui
France	Bpifrance	Bpifrance	oui	oui	oui	oui
France	CDC	Caisse des Dépôts et Consignations	oui	non	oui	oui
Allemagne	KfW	National Kreditanstalt für Wiederaufbau	oui	oui	oui	oui

Grèce	CDLF	Fonds grec de consignation des dépôts et des prêts	oui	non	non	non
Hongrie	MFB	MRFB Magyar Fejlesztési Bank ZRT	oui	oui	oui	oui
Irlande	SBCI	Strategic Banking Corporation of Ireland	oui	oui	oui	oui
Italie	CDP	Cassa Depositi e Prestiti	oui	non	oui	oui
Lettonie	ALTUM	Latvijas Attīstības Finanšu Institūcija Altum	oui	oui	non	oui
Lituanie	VIPA	Public Investment Development Agency	oui	non	oui	oui
Lituanie	INVEGA	INVEGA	oui	non	non	oui
Luxembourg	SNCI	Société nationale de Crédit et d'Investissement	oui	oui	oui	oui
Malte	Malta Development Bank	Malta Development Bank	non	non	non	oui
Pays-Bas	NIA	Nederlands Investerings Gentschap	oui	non	oui	non
Pays-Bas	BNG Bank	Bank Nederlandse Gemeeten	non	non	oui	oui
Pays-Bas	NWB Bank	Nederlandse Waterschaps Bank	non	non	oui	oui

Pologne	BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego	oui	oui	oui	oui
Portugal	IFD	Instituicao Financeira Desenvolvimento	non	non	oui	oui
Portugal	SPGM	Sistema Português de Garantia Mutua	non	non	oui	oui
Roumanie	Eximbank	Eximbank	non	non	oui	non
Slovaquie	SZRF	Slovenský záručný a rozvojový fond, s.r.o.	non	oui	non	oui
Slovénie	SID Banka	Slovenska Izvozna in razvojna Banka de Ljubljana	oui	oui	non	oui
Espagne	ICO	Instituto de Credito Oficial	oui	oui	oui	oui
Suède	ALMI	ALMI Företagspartner AB	non	oui	oui	oui
Royaume-Uni	BBB	British Business Bank	non	oui	oui	oui

ANNEXE 2 ■ Types d'instruments financiers soutenus par le budget communautaire

Les instruments financiers peuvent soutenir des projets en proposant cinq types de produits financiers :

a. Prêts. Ils consistent en un accord par lequel le prêteur met à la disposition de l'emprunteur une somme d'argent convenue pour le délai convenue et en vertu duquel l'emprunteur est tenu de rembourser ladite somme dans le délai convenue. En tant qu'instruments financiers, les prêts peuvent prendre la forme de « **prêts bonifiés** » pour les entreprises

n'ayant pas accès au financement par les banques commerciales (prêts avec des taux d'intérêts plus faibles, périodes de remboursement plus longues ou exigences plus faibles en termes de garantie). Ils peuvent aussi consister en des **micro-crédits** pour les très petites entreprises ou les entrepreneurs qui n'ont pas accès au crédit en raison d'une absence de garantie ou d'antécédents de crédit. Les prêts sont faciles à octroyer et ont des coûts de gestion limités. Ils peuvent être mis en œuvre par un intermédiaire financier (par exemple des banques commerciales) ou directement par l'autorité publique (par exemple une ligne de crédit est gérée par la Commission ou par l'autorité de gestion du FEIS). Le calendrier de remboursement est prédéfini, ce qui facilite la budgétisation. Toutefois, ils nécessitent davantage de ressources initiales que les produits non financés tels les garanties.

b. Garanties. Il s'agit d'un engagement écrit d'assumer la responsabilité de tout ou partie de la dette ou de l'obligation d'un tiers ou de l'exécution réussie de ses obligations par ledit tiers en cas d'événement qui déclenche ladite garantie, tel qu'un défaut de paiement sur un prêt. Les garanties couvrent normalement des opérations financières telles que des prêts. Les garanties peuvent être plafonnées (au cas par cas ou sur une base de portefeuille) ou non plafonnées (les pertes subies sont couvertes intégralement). Elles peuvent consister en des **garanties directes** auprès des banques ou autres intermédiaires financiers qui accordent les prêts aux bénéficiaires finaux, ou en des **contre-garanties** auprès des garants commerciaux, qui émettent des garanties pour les banques et autres intermédiaires financiers octroyant des prêts aux bénéficiaires finaux. Des produits non financés tels que les garanties nécessitent au départ un soutien moins important que les produits financés tels que les prêts. Cependant, ils constituent une réserve de risques pour le prêteur et ne fournissent pas de liquidités.

c. Investissements en fonds propres. Ils consistent en un apport de capitaux propres à une entreprise, investis directement ou indirectement en contrepartie de la propriété totale ou partielle de celle-ci, et lorsque l'investisseur de fonds propres peut en outre exercer un certain contrôle sur la gestion de l'entreprise et partager les bénéfices de l'entreprise. Les créanciers étant généralement payés avant les propriétaires dans le cas d'une faillite de l'entreprise, les investissements en fonds propres sont plus risqués que les investissements par l'emprunt, même si le rendement financier dépend de la croissance et de la rentabilité de l'en-

treprise. Comme les instruments financiers, les instruments en fonds propres sont généralement utilisés pour aider les entreprises au stade initial de leur développement (couvrant donc les démarrages à risque élevé et l'investissement dans les start-ups) ou pour financer des entreprises matures très innovantes. Les instruments en fonds propres sont plus risqués que les instruments de dettes (prêts et garanties) mais ont une plus forte rentabilité. Leurs bénéficiaires peuvent aller au-delà de la fourniture d'un soutien financier, car l'entreprise peut bénéficier de l'expertise de gestion de l'investisseur et encourager l'investissement par le secteur privé local du capital-investissement. Toutefois, ces instruments sont plus difficiles à gérer. Ils nécessitent du temps et sont coûteux, et ils exigent un rôle actif dans la gestion du projet et l'accès aux informations sur les actionnaires pour l'investisseur.

d. Investissement en quasi-fonds propres. Il s'agit d'un type de financement se situant entre les fonds propres et les emprunts, de risque plus élevé que la dette de premier rang mais moins élevé que les fonds propres de première catégorie. Il existe différentes formes d'investissement en quasi-fonds propres (également appelés instruments mixtes ou investissements mezzanine). Il peut s'agir de **prêts subordonnés** (prêts ayant une moindre priorité de remboursement par rapport aux dettes de premier rang), d'**obligations convertibles** (une obligation combinée à option d'achat d'action : le détenteur peut échanger l'obligation contre un nombre prédéterminé d'actions à un prix prédéfini) ou de **participations privilégiées** (actions qui offrent au détenteur un dividende à taux fixe versé avant toute distribution de dividendes à des détenteurs d'actions ordinaires). En général, les investissements en quasi-fonds propres sont plus difficiles à gérer que les instruments de dette classiques (prêts et garanties). Comme les instruments en fonds propres, ils nécessitent du temps et sont coûteux. Leur profil risque-rendement se trouve typiquement entre l'emprunt et les fonds propres dans la structure du capital d'une entreprise. Ils permettent des rendements plus élevés que les instruments uniquement de dette.

e. Mécanismes de partage des risques. Il s'agit d'un instrument financier qui garantit le partage d'un risque défini entre deux ou plusieurs entités, le cas échéant contre le versement d'une rémunération convenue. Par exemple, l'**Instrument de financement avec partage des risques** (IFPR) créé pour la période 2007-2012 faisait partager les risques à l'UE et à la BEI pour les prêts octroyés par la BEI, directement ou indirectement.

tement, pour des projets de recherche et de développement. Certains **fonds de capital-investissement pan-européens** comme le Fonds Marguerite ou le Fonds européen pour la promotion de l'efficacité énergétique entrent également dans cette définition. Ils combinent généralement des fonds de la BEI à ceux des autres grandes banques et institutions nationales de développement, et peuvent aussi compter sur la participation de la Commission (budget communautaire).

Sources : Commission européenne (2015), Guidance for Member States on Financial Instruments – Glossary, EIB ; Fi Compass (2015) Financial Instrument products: Loans, guarantees, equity and quasi-equity

L'Institut Jacques Delors est le think tank européen fondé par **Jacques Delors** en 1996 (sous le nom de Notre Europe), après la fin de sa présidence de la Commission européenne. Notre objectif est de produire des analyses et des propositions destinées aux décideurs européens et à un public plus large, ainsi que de contribuer aux débats relatifs à l'Union européenne.

Nous diffusons de nombreuses **publications** (Tribunes, Policy Papers, Études & Rapports, Synthèses), vidéos et sons, organisons et participons à des **séminaires et conférences** partout en Europe et intervenons régulièrement dans les **médias européens**, par la voix de nos présidents, de notre directeur et de notre équipe.

Nos travaux s'inspirent des actions et des orientations promues par Jacques Delors, et traduisent les grands principes énoncés par notre « **Charte** ». Ils sont mis en œuvre à partir de **trois axes principaux** : « Europe puissance de valeurs », « Europe pour tous » et « Europe différenciée ».

L'Institut Jacques Delors est aujourd'hui présidé par **Enrico Letta**, Doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po Paris (PSIA) et ancien Président du Conseil des ministres italien, qui a succédé à **António Vitorino**, **Tommaso Padoa-Schioppa**, à **Pascal Lamy** et à Jacques Delors. Notre directeur, **Sébastien Maillard**, anime une **équipe internationale** composée d'une quinzaine de membres, qui travaillent en coordination étroite avec les membres du **Jacques Delors Institut – Berlin**, dirigé par **Henrik Enderlein**.

Les instances de l'Institut Jacques Delors sont composées de hautes personnalités européennes. Notre **Conseil des garants** assure la promotion de nos intérêts moraux et financiers. Notre **Conseil d'administration** est responsable de la gestion et de l'impulsion de nos travaux. Notre **Comité européen d'orientation** se réunit afin de débattre des sujets fondamentaux pour l'avenir de l'UE.

Toutes nos activités sont accessibles gratuitement, en français et en anglais sur notre **site www.institutdelors.eu** et via les **réseaux sociaux**. Nous agissons en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduit de l'anglais par Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors

Eulalia Rubio est chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors. Ses recherches et publications portent notamment sur les finances publiques de l'UE, l'investissement européen et la réforme de la gouvernance de l'UEM. Elle est également professeure associée à l'École Européenne de Sciences Politiques et Sociales de l'Université Catholique de Lille (EPSOL). Avant de rejoindre l'Institut Jacques Delors, elle a été pendant presque dix ans dans des postes de recherche universitaire, travaillant sur des thèmes liés à l'europanisation des politiques nationales et régionales, la réforme des systèmes de protection sociale en Europe et l'impact des politiques de cohésion de l'UE. En 2007, elle a soutenu sa thèse doctorale en sciences politiques à l'Institut Universitaire Européen de Florence. Avant cela, elle a été assistante de recherche au département de sciences politiques de l'Université Pompeu Fabra (Barcelone). Elle a été professeur assistante puis professeure associée en politique comparée à l'Université Pompeu Fabra (2006-2007).

Avec le soutien de :



MIEUX UTILISER LES FONDS PUBLICS

LE RÔLE DES BANQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT DANS LE PROCHAIN BUDGET COMMUNAUTAIRE

Eulalia Rubio,
chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors

avec la collaboration de Fleurilys Virel et Benedetta Pavesi,
assistantes de recherche à l'Institut Jacques Delors