

**Proposition de décision du Conseil concernant la couverture des coûts encourus par la BEI au titre de la gestion de la Facilité d'investissement de l'Accord de Cotonou**

(2003/C 45 E/24)

COM(2002) 603 final

*(Présentée par la Commission le 7 novembre 2002)*

**EXPOSÉ DES MOTIFS**

L'Accord de Cotonou de juin 2000 accorde au secteur privé une place prépondérante dans la réalisation des principaux objectifs du partenariat UE-ACP que sont la réduction de la pauvreté et, à terme, son éradication, la promotion du développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. L'Accord prend en compte le fait que la promotion des investissements et l'incitation au développement du secteur privé peuvent permettre aux pays ACP d'améliorer de beaucoup leurs perspectives de voir la croissance s'accélérer et s'installer durablement, ce qui contribuera à réduire la pauvreté. A cette fin, selon les termes de l'Article 21 de l'Accord, la coopération ACP-UE visera, entre autres, le développement des capacités de gestion et d'une culture d'entreprise, la privatisation et la réforme des entreprises, le développement des mécanismes de médiation et d'arbitrage, l'amélioration de la qualité, de la disponibilité et de l'accessibilité des services financiers et non financiers offerts aux entreprises privées, la mobilisation des flux d'épargne privée, tant domestiques qu'étrangers, pour le financement d'entreprises privées, la fourniture d'instruments de garantie et de services d'assistance technique.

L'un des principaux instruments en faveur du développement du secteur privé est la Facilité d'investissement, fonds de 2,2 milliards d'EUR géré par la Banque européenne d'investissement (BEI). La Facilité fournira des ressources financières à long terme, y compris les capitaux à risques nécessaires pour contribuer à promouvoir la croissance du secteur privé et pour mobiliser des capitaux nationaux et étrangers dans ce but (Article 76, paragraphe 1). Une attention spéciale sera portée au développement du secteur financier local, de manière à en faire un vecteur performant du financement et du développement de petites entreprises, ainsi qu'aux marchés des capitaux de la zone ACP, l'objectif étant de renforcer leur capacité à mobiliser l'épargne intérieure. La Facilité d'investissement sera également mise à contribution pour financer des projets d'infrastructures publics ou privés viables, afin d'encourager l'investissement et de favoriser une croissance durable. Une série d'instruments financiers tels que des prêts, des instruments de fonds propres et de quasi-fonds propres ainsi que des garanties seront déployés au service des objectifs de la Facilité.

**Particularités de la Facilité d'investissement**

La Facilité d'investissement se distingue à plusieurs titres des financements sur capitaux à risques relevant des Conventions de Lomé:

1. le volume de l'enveloppe financière qui lui est consacrée, soit 2,2 milliards d'EUR, ce qui représente une augmentation de 120 % par rapport au deuxième Protocole financier de la Convention de Lomé IV;
2. l'accent mis sur le financement du secteur privé dans des régions où les possibilités d'investissement sont inégales et souvent limitées;
3. le caractère reconductible de la Facilité, qui implique qu'en définitive les ressources futures seront fonction des flux de produits, et l'obligation de viabilité financière à long terme. Ces paramètres appellent une rigueur accrue pour ce qui est de l'instruction des projets et de leur suivi financier mais aussi de l'analyse et de la gestion des risques, avec mise en œuvre de mesures d'atténuation.

**Besoins en personnel**

La Banque considère que des ressources supplémentaires en personnel correspondant à 49 équivalents temps plein (ETP) au maximum seront finalement nécessaires pour assurer la gestion de la Facilité d'investissement à pleine capacité, c'est-à-dire d'ici la fin du premier Protocole financier:

- Une expertise spécifique qui n'est pas disponible pour le moment et du personnel destiné à remédier aux goulets d'étranglement actuels seront nécessaires (16 ETP). Pour pouvoir recourir plus largement à l'intermédiation financière et remplir la nouvelle mission qui est la sienne eu égard au soutien et au développement des marchés financiers dans les pays ACP, la Banque devra se doter de nouveaux savoir-faire en rapport direct avec le contexte ACP. En particulier, des compétences seront nécessaires pour établir ou renforcer la capacité dans les domaines suivants: analyse bancaire, instruction et suivi de fonds d'investissement, instruction et structuration d'opérations de garantie. La Banque devra en outre disposer d'une expertise lui permettant de suivre les questions de politique générale concernant les opérations de la Facilité et les questions relatives à la solvabilité des pays; superviser les analyses sectorielles requises pour identifier de futures possibilités d'investissement; étudier les marchés des capitaux (instruments, réglementation prudentielle, supervision bancaire) préalablement à la réalisation d'opérations relevant du secteur financier; et enfin, dresser le bilan de l'impact global des opérations en termes économiques et de développement.
- Un accroissement net de l'effectif de 33 ETP est nécessaire pour faire face à l'augmentation du volume des opérations; sur ce nombre, 5 ETP au maximum pourraient être détachés sur le terrain. Une présence sur place procurerait le double avantage de faciliter l'identification des projets et de renforcer la coordination avec d'autres donateurs, et, en premier lieu, avec les délégations de la Commission. Elle serait également conforme à la demande faite à la Banque de prendre une part plus importante dans le processus de développement des pays ACP. Ces avantages devront toutefois être évalués à l'aune de l'expérience d'autres institutions, du risque que les résultats ne soient peut-être pas probants, et des coûts additionnels induits. Pour minimiser ces risques, l'initiative pourrait dans un premier temps être lancée à titre de projet pilote dans une seule région.

Avec cette dotation supplémentaire de 49 ETP au maximum, on aboutit à un effectif de 115 ETP chargés à la Banque des opérations dans les pays ACP, dont 75 ETP au maximum affectés à la Facilité d'investissement. Les trois quarts à peu près de ces 75 ETP seront des cadres et des assistants qualifiés et le quart restant du personnel de soutien; en termes de répartition par département, la moitié environ doivent être affectés au département des prêts dans les pays ACP et 40 % aux directions juridique et des projets, le solde étant à répartir entre d'autres services.

### Frais de gestion

La BEI est traditionnellement associée aux programmes d'aide de l'UE en faveur du développement, finançant des investissements à la fois sur ses ressources propres et, sur la base d'un mandat confié par les États membres, sur capitaux à risques. Alors qu'elle couvre le coût de ses opérations sur ressources propres à l'aide d'une marge qu'elle applique à tous les prêts de ce type, la Banque est intégralement rémunérée par les États membres pour les coûts qu'elle supporte au titre de la gestion des opérations sur capitaux à risques. Le même principe vaudra à l'avenir pour ce qui concerne la gestion de la Facilité d'investissement, ainsi que le prévoit l'Article 8, paragraphe 2 de l'Accord interne du 9<sup>ème</sup> FED. Les coûts présentés ici concernent par conséquent uniquement les 75 ETP qui se consacreront à la gestion de la Facilité d'investissement. Les coûts liés au suivi des opérations relevant de Lomé sont couverts par l'accord de rémunération actuellement en vigueur et les coûts relatifs aux opérations sur ressources propres par la marge de la Banque.

Les coûts afférents aux opérations réalisées dans le cadre de la FI reflètent la constitution progressive de l'effectif telle que présentée plus haut, ainsi que diverses dépenses. Ils ont été corrigés pour tenir compte de la hausse attendue des coûts à l'avenir et se décomposent en cinq éléments:

- Les frais de personnel constituent le poste principal. Ils ont été calculés sur la base des coûts standard de 2001 pour les opérations sur mandat, en application du principe du recouvrement intégral des coûts, c'est-à-dire compte tenu à la fois des coûts directs et de la participation proportionnelle à la couverture des frais généraux de la Banque, ce qui se traduit en fait par un doublement des coûts directs. On estime par conséquent à 178 millions d'EUR au total les coûts de personnel pour les cinq premières années, sur la base de recrutements étalés sur quatre ans, comme l'indique le tableau ci-dessous.

- Le deuxième poste de dépenses a trait à l'impact des modifications qualitatives concernant les opérations (missions plus étendues ou supplémentaires, recours accru à une expertise externe spécialisée, besoins et programmes informatiques spécifiques, notamment). Ces coûts ont été évalués à 10 millions d'EUR.
- Les coûts de démarrage, dont une fraction non négligeable a déjà été engagée ces trois dernières années, sont estimés à quelque 8 millions d'EUR. Ils comprennent également les dépenses relatives aux réunions du Comité de la FI tenues avant l'entrée en vigueur de cette dernière.
- Le coût du détachement d'un maximum de 5 agents ETP dans les régions concernées, qui est estimé à quelque 3 millions d'EUR au total.
- Compte tenu des incertitudes inhérentes aux projections, il convient de majorer ces coûts de 10 % pour imprévus.

Sur ces bases, le coût total s'établit à 219 millions d'EUR pour la période de cinq ans considérée, soit un coût annuel moyen légèrement inférieur à 44 millions d'EUR, ce qui représente 2 % de l'enveloppe totale prévue pour la Facilité. Ce chiffre est comparable à la valeur basse de la portion fixe des coûts de gestion de fonds d'investissement privés, qui est de l'ordre de 2 à 3 % par an de la dotation en capital.

Le tableau ci-dessous résume l'évolution du plan d'activité, de l'effectif et du coût total maximum prévu.

|                              | 2002 <sup>(1)</sup> | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Total                             |
|------------------------------|---------------------|------|------|------|------|------|-----------------------------------|
| Plan d'activité<br>(Mio EUR) | —                   | 350  | 400  | 450  | 500  | 500  | 2 200                             |
| Personnel                    | 34                  | 51   | 63   | 75   | 75   | 75   | 75                                |
| Coût total<br>(Mio EUR)      | 8 <sup>(2)</sup>    | 26   | 34   | 41   | 44   | 46   | 199 + 10 % pour<br>imprévus = 219 |

<sup>(1)</sup> Dont recrutements envisagés.

<sup>(2)</sup> Soit le quart du coût annuel, à supposer que seules les activités réalisées au 4<sup>ème</sup> trimestre concerneront les opérations futures de la FI.

### Principes régissant la rémunération de la Banque

Sur les marchés émergents, les fonds d'investissement privés prélèvent en général une commission de gestion annuelle de l'ordre de 2 à 3 %, calculée sur le volume total du fonds d'investissement pendant la période d'engagement et ensuite sur le montant des investissements en cours.

Il conviendrait de distinguer entre la solution à long terme et les aménagements temporaires prévus pour les premières années d'activité de la Facilité d'investissement.

À long terme, la logique veut que la Banque soit rémunérée directement par la Facilité. L'Accord de Cotonou prévoit que les flux de produits nets des opérations réalisées dans le cadre de la Facilité d'investissement reviennent à celle-ci. Cela supposerait que seuls les remboursements — exprimés en principal et intérêts, ainsi qu'en rendement des fonds propres — déduction faite des commissions de la Banque, reviendraient à la FI. Cette solution ne sera toutefois réalisable que lorsque les investissements dégageront des produits suffisants. Les prévisions financières effectuées montrent que tel ne devrait être le cas, au mieux, que vers la sixième ou la septième année d'activité. Par conséquent, le deuxième Protocole financier devrait comporter une disposition explicite qui stipulerait que les commissions de la Banque seraient financées par les ressources de la Facilité, de sorte que seuls les produits, nets des commissions de la Banque, seraient réinjectés dans le mécanisme. Le principe de l'inscription de ce point à l'ordre du jour de la prochaine série de négociations (en 2004-2005) doit être établi par les États membres dans le cadre du présent examen de la rémunération de la Banque.

Pendant la période intermédiaire, et en particulier pour ce qui concerne le premier Protocole financier de Cotonou, un autre mode de rémunération doit être trouvé.

### **Dispositif de couverture des commissions de gestion de la Banque**

La question a été examinée par le Comité de la Facilité d'investissement, où les États membres sont représentés, ainsi que par le groupe de travail ACP/FIN. Deux possibilités sont apparues:

- déduire les commissions de la Facilité elle-même;
- déduire les commissions des produits d'opérations sur capitaux à risques relevant des Conventions précédentes.

La première option n'a pas été prise, étant donné que rien n'indique, ni dans le Protocole financier lui-même, ni dans l'Annexe II de l'Accord de Cotonou, que les dépenses de la BEI au titre de la gestion de la Facilité d'investissement puissent être déduites de la dotation de la FI.

### **Déduction des commissions des produits d'opérations sur capitaux à risques relevant de Lomé**

Cette solution suppose que l'on étende à la Facilité d'investissement le mécanisme de couverture des coûts appliqué actuellement pour le paiement des commissions de la Banque au titre de la gestion des capitaux à risques dans le cadre des diverses Conventions de Lomé. La Banque prélève les montants dus par les pays ACP au titre du service de leur dette sur les ressources budgétaires affectées à tous les précédents mandats Lomé, et crédite les fonds aux États membres, après en avoir déduit le montant de ses commissions. Par conséquent, seuls les produits nets des commissions de la Banque sont transférés aux États membres.

Les commissions de la Banque pour la gestion de la Facilité d'investissement pourraient être couvertes selon le même principe et sur les mêmes ressources Lomé. Elles seraient déduites des montants remboursés au titre du service de la dette, en même temps que les commissions de gestion des capitaux à risques, de sorte que seuls les montants nets des commissions de gestion des opérations Lomé et FI seraient restitués aux États membres. Une complication se présente toutefois pour les trois États membres les plus récents: ils ont contribué seulement à Lomé IV bis et le flux de produits leur revenant ne suffira pas à couvrir leur participation jusqu'en 2006. La Banque envisage de préfinancer la contribution de ces États membres jusqu'à ce que leur part des produits restitués atteigne un niveau suffisant.

Les projections montrent que les montants remboursés au titre du service de la dette devraient être suffisamment élevés. Dans le cas contraire, les États membres doivent s'engager à couvrir les commissions de la Banque par d'autres moyens.

Il convient de garder à l'esprit que seuls les coûts nets encourus par la Banque au titre de la gestion de la Facilité d'investissement seront couverts. En d'autres termes, les commissions versées par les États membres correspondront aux coûts effectifs, qui pourraient se révéler inférieurs à 2 % l'an. Le plan d'activité annuel de la FI comportera une section spécifiquement consacrée à la dotation en personnel et notamment des propositions d'augmentation de l'effectif et des prévisions de coûts. Le rapport annuel de la FI comprendra une section sur les coûts de gestion de la Facilité et leur répartition. Si les coûts effectifs sont plus faibles que les prévisions initiales, des dispositions seront prises pour l'utilisation des soldes, soit d'une année à l'autre, soit à la fin du premier Protocole; ces soldes pourraient être crédités à la FI à des fins à déterminer, ou seraient remboursés aux États membres.

### Période de validité

La base juridique de la présente décision du Conseil est l'Accord interne du 9<sup>ème</sup> FED. Si elle est adoptée, elle ne peut par conséquent entrer en vigueur qu'en même temps que l'Accord. De plus, l'Article 9 de la proposition de décision stipule que la décision sera applicable pour la même période que l'Accord Interne.

### Conclusion

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Commission propose au Conseil d'adopter la décision ci-joint.

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

vu le traité instituant la Communauté européenne,

#### *Article premier*

vu l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 <sup>(1)</sup>,

La dotation relative aux commissions appliquées par la Banque au titre de la gestion de la Facilité d'investissement et des bonifications d'intérêt, ainsi que des ressources réservées pour les pays et territoires d'outre-mer (ci-après dénommés «les PTOM»), sera équivalente à 220 millions d'EUR au maximum. Les commissions sont destinées à couvrir intégralement le coût de la gestion de la Facilité d'investissement, y compris des montants affectés au financement des bonifications d'intérêt pour des opérations réalisées dans les États ACP et les PTOM, durant les cinq années du premier Protocole financier de l'Accord de Cotonou.

vu l'Accord interne du 12 septembre 2000 signé entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le financement et l'administration de l'aide communautaire dans le cadre du Protocole financier annexé à l'Accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses États membres, à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, et l'octroi d'une aide financière aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du Traité CE <sup>(2)</sup>, et en particulier à l'Article 8, paragraphe 2 de l'Accord interne,

#### *Article 2*

Pour autant que la mission de la Banque telle que définie à l'Annexe II de l'Accord de Cotonou et dans les Directives pour la mise en oeuvre de la Facilité d'investissement demeure inchangée, le montant maximum de commissions spécifié à l'Article 1<sup>er</sup> constituera un plafond.

vu la proposition de la Commission établie en accord avec la Banque,

#### *Article 3*

(1) Considérant que l'Accord de Cotonou ne comporte aucune disposition pour la couverture des coûts engagés par la Banque européenne d'investissement (ci-après dénommée «la Banque») au titre de la gestion de la Facilité d'investissement,

Chaque année, le 1<sup>er</sup> septembre au plus tard, la Banque présentera au Comité de la Facilité d'investissement ses estimations de coûts pour l'année suivante et le niveau correspondant des commissions. Ces données seront incluses dans le plan d'activité de la Facilité d'investissement approuvé par le Comité de la Facilité d'investissement. La date de présentation des coûts pour la première année dépendra de la date d'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou.

(2) Considérant que la Banque utilisera la totalité des recettes correspondant aux commissions d'instruction standard qu'elle appliquera aux clients de la Facilité d'investissement pour couvrir ses coûts normaux, à l'exclusion de commissions exceptionnelles reçues au titre de dépenses extraordinaires,

#### *Article 4*

Chaque année, la Banque présentera les coûts effectifs encourus l'année précédente dans le rapport annuel de la Facilité d'investissement soumis à l'approbation du Comité de la Facilité d'investissement, ainsi que le montant des commissions d'instruction recouvrées auprès des clients de la Facilité d'investissement au cours de l'année. Le projet de rapport annuel contenant ces chiffres sera soumis au Comité de la Facilité d'investissement le 28 février au plus tard et le rapport final le 30 juin au plus tard.

<sup>(1)</sup> JO L 317 du 15.12.2000, p. 3.

<sup>(2)</sup> JO L 317 du 15.12.2000, p. 355.

*Article 5*

Si les coûts encourus par la Banque une année donnée devaient être inférieurs ou supérieurs aux chiffres présentés dans le plan d'activité correspondant, la Banque demanderait au Comité de la Facilité d'investissement de prendre les décisions nécessaires.

*Article 6*

La dotation relative aux commissions mentionnée à l'Article 1<sup>er</sup> sera financée par les produits restitués aux États membres sur les paiements afférents au service de la dette au titre des opérations sur capitaux à risques et des prêts spéciaux réalisés dans le cadre des Conventions de Lomé successives. Le montant dû par chaque État membre sera déterminé par la part relative de sa contribution au 9<sup>ème</sup> FED. Pour les États membres qui ne reçoivent pas encore de produits suffisants, la Banque débitera leur compte en appliquant un taux d'intérêt annuel équivalent au taux EONIA en vigueur diminué de 12,5 centièmes de point.

*Article 7*

Le Conseil, agissant sur la base d'une proposition de la Commission, établie en accord avec la BEI, décidera des moda-

lités de financement des commissions de la Banque, telles que convenues à l'Article 1<sup>er</sup>, dans le cas où les flux de produits relatifs au service de la dette seraient insuffisants à cet effet.

*Article 8*

Les États membres autorisent la Banque à prélever les commissions directement sur le compte qu'ils détiennent auprès d'elle et auquel sont crédités les produits mentionnés à l'Article 6. Les commissions seront déduites le premier jour ouvrable de chaque trimestre et seront rémunérées à un taux annuel équivalent au taux EONIA en vigueur diminué de 12,5 centièmes de point.

*Article 9*

La présente décision entrera en vigueur le jour de son adoption. Elle s'appliquera pour la même période que l'Accord interne.

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

---