

**Conclusions et recommandations du groupe d'experts
sur le financement de la construction de villes et de communes durables
par des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI)**

Leipzig – 24 - 25 mai 2007

Section 1 Conclusions

Les Etats membres de l'Union européenne, la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement partagent les objectifs communs destinés à soutenir la transition vers une économie basée sur la connaissance, à promouvoir la cohésion territoriale et sociale ainsi que la protection de l'environnement et à encourager les communes durables. En vue d'atteindre ce but à l'avenir, de relever les défis de la mondialisation et de réaliser les objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne les villes et les agglomérations doivent être des lieux qui favorisent le développement des entreprises et la création de croissance et d'emplois tout en mettant en place des conditions de vie attractives et en renforçant la cohésion sociale en faveur de leurs habitants. Cela signifie que les villes et les agglomérations se verront obligées de réaliser des investissements considérables pour améliorer leurs infrastructures économiques, sociales et techniques et qu'elles devront trouver les moyens de réunir les fonds nécessaires pour ces investissements. La communication récente de la Commission européenne (DG Regio) sur la politique de cohésion et les villes (COM(2006) 385) souligne l'importance d'une intégration des politiques et des objectifs urbains en vue d'élargir les politiques territoriales et les programmes d'aide au développement structurel.

En dépit des besoins considérables d'investissements et malgré les fonds considérables disponibles par l'intermédiaire des marchés de capitaux et des établissements financiers, l'opinion qu'il existe un écart d'investissement dans les villes et les agglomérations est largement répandue. Ceci inclut le sentiment qu'il a été omis de transformer les besoins d'investissements en une demande effective (projets et propositions pouvant bénéficier de concours bancaires) et de créer une offre effective sous forme de produits et d'instruments financiers directement utilisables pour les besoins du développement urbain durable. Ce sentiment est particulièrement répandu dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne et les pays adhérents qui peuvent pourtant compter sur le soutien des Fonds structurels de l'UE ainsi que sur le transfert de savoir-faire de l'Union européenne vers ces pays.

La Banque européenne d'investissement est une banque régie par les politiques de l'UE dont elle constitue l'établissement prêteur. Dans cette fonction elle n'est pas orientée vers la maximisation de profits mais plutôt vers l'optimisation des résultats de l'action politique de l'Union européenne dans le cadre d'une saine gestion bancaire. Son objectif consiste à accéder aux capitaux pour le compte de l'Union européenne et des Etats membres et ce, à des conditions attractives. Elle a pour but de financer les priorités politiques et de contribuer à la prolifération des bonnes pratiques. Elle dispose de capitaux propres considérables et constitue le plus grand établissement financier international de par le volume des crédits alloués.

Le rôle de la Banque européenne d'investissement a connu un développement constant depuis que le mandat de la BEI notamment dans le domaine du logement social a été renforcé au sommet d'Amsterdam en 1997. Après dix ans le moment semble approprié pour

faire le point des progrès réalisés. Cette mesure s'avère particulièrement importante si l'on considère les changements majeurs qui sont intervenus au cours de la décade passée :

- Introduction de l'euro et intégration renforcée du système bancaire de l'ensemble de l'Union européenne,
- élargissement de l'Union européenne de 15 à 27 Etats membres et redistribution des Fonds structurels de l'UE sur le territoire européen élargi,
- apparition de nouveaux défis au niveau économique, écologique et social à la suite desquels les villes et les agglomérations apparaissent comme les acteurs clé de l'économie de la connaissance et comme les pôles fondamentaux du changement dynamique intervenu au niveau de la population de l'Union européenne élargie.

Avec le changement des conditions et l'apparition de nouveaux enjeux, il semblait logique que – pour la période qui s'étend de la rencontre informelle des Ministres à Bristol en 2005 à la rencontre informelle de Leipzig, le 27 mai 2007 – le groupe d'experts des Etats membres concernés présidé par le Royaume-Uni procède à un examen de l'importance actuelle et potentielle du financement par la voie de prêts ainsi que des autres contributions fournies par la BEI en vue du développement durable des villes et des agglomérations. Le groupe d'experts a également examiné les possibilités dont disposent la BEI et d'autres établissements financiers internationaux (y compris la Banque de Développement du Conseil de l'Europe – CEB), les Etats membres et la Commission européenne pour mettre à profit le potentiel des programmes et des projets de développement urbain financés par le moyen de l'allocation de prêts. Dans ce contexte, le groupe a notamment examiné le potentiel que contient la nouvelle initiative JESSICA de l'Union européenne.

Dans une première conclusion le groupe d'experts estime que l'allocation de prêts et d'autres produits de banque sont un outil important pour financer des programmes et des projets de développement urbain. Les prêts disponibles s'avèrent insuffisants pour combler la demande d'investissement. Le groupe est d'avis que le financement par des prêts et autres produits de banque peut jouer un rôle encore plus important en vue de combler l'écart d'investissement qui existe dans les villes et les agglomérations européennes. Le financement par la voie de crédits et d'autres produits de banque peut avoir un certain nombre d'avantages par rapport aux subventions publiques.

- Une étude fondée de la faisabilité d'un programme ou d'un projet sur une période relativement longue ainsi qu'une évaluation méticuleuse des revenus à envisager à long terme peuvent contribuer sensiblement à améliorer la qualité et la durabilité des projets de développement.
- Le financement par des prêts impose aux projets une discipline externe à long terme qui peut donner lieu à un contrôle plus efficace tout en augmentant la valeur du capital et en rendant la prévision des résultats attendus plus précise.
- Des méthodes innovantes de financement par des prêts peuvent également exercer une fonction de « démonstration » qui met en évidence l'excellente valeur du produit des investissements au niveau urbain tout en promouvant l'émergence de nouveaux marchés ou de nouveaux créneaux d'investissement et en encourageant la reproduction des projets les plus efficaces au-delà des frontières nationales.
- Le financement par des prêts pose différentes exigences quant à l'octroi d'aides ou à l'investissement dans les capitaux propres des villes et des agglomérations. Il présuppose des recettes régulières pour servir les intérêts sur les dettes ainsi qu'une approche rigoureuse en ce qui concerne la réalisation et la performance du projet.

Le groupe d'experts estime que le rôle de la BEI dans le financement de projets de développement urbain dans les différents pays membres est régi par deux facteurs clés, à savoir l'orientation politique de la BEI et le contexte national particulier dans lequel se déroulent ses activités. La question de savoir si l'octroi d'un prêt par la BEI est une option favorable pour un pays membre particulier dépend des opportunités apparentes qui existent sur les marchés (p. ex. les partenariats publics-privés) ainsi que de la disponibilité d'autres sources financières telles que le droit à des subsides ou l'attrait relatif d'autres formes de prêts ou d'autres produits de banque. Dans des pays qui ont leurs propres banques publiques ou de grandes banques commerciales l'avantage relatif d'un prêt de la BEI peut s'avérer moins favorable en terme de prix. Toutefois, même dans ces pays, les établissements financiers publics et privés agissent souvent comme intermédiaires pour l'octroi d'un prêt par la BEI, ou encore comme co-financiers qui peuvent faciliter ou encourager un tel octroi.

En résumé la BEI peut assumer les fonctions suivantes :

- assurer la **direction générale** et la fonction de catalyseur de groupements financiers créés pour effectuer des transactions de grande envergure,
- assurer le **co-financement** de projets et l'octroi de prêts de grande envergure,
- agir comme **banque de gros** et accorder des prêts à des établissements financiers (publics ou commerciaux) qui, à leur tour, mobilisent des crédits pour financer le développement de programmes ou de projets de développement urbain,
- exercer la fonction d'**assistance technique**.

Dans chaque cas la BEI contribue au montage financier d'un projet. En dehors de ces quatre modèles la BEI peut aussi agir comme intermédiaire pour d'autres formes de financement (tels que les fonds de participation proposés par l'initiative JESSICA). En ce qui concerne la concurrence potentielle qui pourrait exister entre la BEI et d'autres établissements financiers, il convient de signaler que la politique de la BEI consiste à éviter toute situation de concurrence et d'exercer sa fonction d'établissement prêteur uniquement en complément aux activités des autres établissements financiers.

La BEI peut exercer des fonctions dominantes qui varient selon les différents contextes nationaux. Ainsi la plus-value apportée par la BEI dans le cadre du financement de projets de développement peut s'exprimer sous les formes suivantes :

- taux d'intérêts avantageux qui peuvent être accordés lorsque la BEI agit en tant que banque de gros en coopération avec les établissements publics et commerciaux au niveau local et national,
- large disponibilité de capitaux,
- « approche à long terme » qui permet à la BEI de prolonger les périodes de remboursement,
- promotion de l'innovation et des bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne,
- rôle technique dans le cadre du soutien aux Etats membres lors de la mise au point de concepts de développement urbain pouvant bénéficier de concours bancaires,

- rôle d'intermédiaire par lequel la BEI peut ouvrir la voie à d'autres établissements financiers,
- gestion des risques plus aisée par rapport à d'autres formes de financement surtout lorsqu'il s'agit de cas présentant un niveau de risque peu élevé.

L'avantage des prêts accordés par la BEI exprimé uniquement en termes de prix par rapport aux États membres de l'UE-15 a baissé dans la période récente en raison des taux d'intérêts moins élevés pratiqués sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Par contre, les prêts que la BEI accorde aux entreprises publiques dans les nouveaux États membres sont particulièrement attrayants du fait que la BEI ne fait aucune différence entre les États, tandis que les marchés de capitaux soumettent à ce jour certains nouveaux États membres à une taxe supplémentaire en raison d'un risque souverain plus élevé. En ce qui concerne le développement de projets viables, les emprunteurs bénéficient de l'aide de la BEI fournie sous forme d'évaluations et d'expertises. Sur le plan du développement urbain, ces évaluations et estimations tiennent compte non seulement des revenus et des coûts monétaires directs mais également des coûts et des bénéfices monétaires et non monétaires indirects, y compris des incidences du projet sur l'environnement et ses effets sur la cohésion sociale. Ainsi, les investissements dans le développement urbain sont évalués de façon à optimiser à la fois les objectifs fixés sur le plan social et écologique et tous les autres objectifs liés au développement. De cette manière la BEI contribue sous des formes multiples à l'augmentation de la plus-value dans les États membres.

Le groupe d'experts estime en outre que la méthode de financement par la voie de prêts pratiquée par la BEI permet de réaliser des progrès à quatre niveaux géographiques différents :

- le **niveau de proximité** : quartiers urbains déshérités qui ont besoin d'attirer des investissements publics et privés dans le cadre d'un processus de régénération urbaine prévoyant la reconversion de terrains désaffectés à une utilisation sociale ou économique ou encore à un usage lié à l'amélioration des conditions écologiques,
- le **niveau communal, urbain et métropolitain** : initiatives destinées à exercer une influence positive sur les taux de croissance à long terme par la mise en conformité des équipements urbains et métropolitains ainsi que par l'encouragement d'un développement des villes basé sur les sciences et le savoir,
- le **niveau régional** : régions dans lesquelles des zones urbaines sont confrontées à des problèmes économiques et sociaux et nécessitent des prêts spécifiques pour encourager les mesures économiques et structurelles engagées dans ces zones,
- le **niveau supra-régional** : mise en commun de projets locaux pouvant constituer un portefeuille d'actifs permettant d'attirer des crédits externes combinés de grande envergure (voire même un groupement de projets similaires localisés en différents endroits).

Dans les zones urbaines défavorisées où les investissements sont en général entravés par un profil de risque peu avantageux, et où, par conséquent, les fonds d'investissement font défaut, un apport financier de la part de la BEI pourrait créer une plus-value financière de haut niveau étant donné que des zones de ce genre ne sont généralement pas prédestinées à attirer les marchés d'investissement réguliers. Dans ces cas, l'initiative JESSICA pourrait constituer un important élément catalyseur. Le groupe d'experts estime qu'une intervention de ce genre pourrait donner à la BEI l'occasion de réaliser un des objectifs fixés à l'article 267 du Traité sur l'Union européenne – contribuer au développement des régions en retard de développement y compris des zones urbaines déshéritées en liaison avec les interventions des fonds à finalité structurelle et des autres instruments financiers de l'Union.

L'initiative JESSICA – transformation des prêts accordés dans le cadre des programmes opérationnels en des crédits et des garanties permettant de réduire les risques existants, utilisation des capitaux à risque et de la technique du financement de mezzanine, des fonds de développement urbains, etc. – pourrait constituer un instrument important permettant de compléter les activités financières de la BEI et d'autres établissements publics et privés et d'élargir le rayon d'intervention des fonds de financement des projets de développement urbains. Le groupe d'experts estime par ailleurs que, dans les zones non couvertes par les Fonds structurels, les fonds nécessaires au développement urbain pourraient également provenir de sources purement nationales.

Le groupe d'experts conclut, en résumé, qu'il existe une multitude de rôles qui devront être assumés par différents agents pour soutenir la BEI dans ses efforts pour assurer le montage des investissements nécessaires au développement urbain. En d'autres mots, il incombe à tous les acteurs d'adapter leurs pratiques pour garantir le meilleur rendement du potentiel dont dispose la BEI pour assurer un développement urbain durable sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

Section 2 Recommandations

Sur la base des conclusions énoncées ci-dessus, le groupe d'experts exprime les recommandations suivantes pour encourager l'apport de fonds et pour augmenter la plus-value des moyens dont dispose la BEI pour assurer les investissements au niveau du développement urbain.

1. Les Etats membres et la Commission européenne devraient encourager plus fortement l'engagement privé dans le financement du développement urbain afin d'attirer des fonds supplémentaires et d'accroître l'efficacité dans ce secteur. Ceci donnerait à la BEI et aux autres établissements financiers la possibilité de jouer un rôle plus actif à l'intérieur du rayon d'action complexe des marchés d'investissements urbains qui existent dans l'Union européenne.
2. Les Etats membres concernés, la BEI et la Commission européenne devraient mettre en place un groupe de travail constitué de représentants de ces organismes dont la tâche consistera à faire évoluer l'initiative JESSICA, à assurer sa mise en œuvre et à discuter l'octroi de fonds nationaux destinés au développement urbain.
3. Les Etats membres devraient soutenir la mise en œuvre de plans urbains intégrés conformément aux dispositions de l'accord de Bristol et de la Charte de Leipzig. Ils devraient en outre évaluer à quel point leurs différents systèmes de financement publics sont capables d'assurer la croissance d'un puissant système de financement par la voie de prêts dans le cadre de leurs mesures de soutien au développement urbain durable. Les Etats membres devraient par ailleurs encourager les collectivités locales et régionales à améliorer la qualité et la cohérence des mesures qu'elles proposent et de soutenir le développement de partenariats publics-privés dans le secteur urbain. A cette fin, une comparaison des bonnes pratiques utilisées dans les différents Etats membres s'avérerait utile.
4. Les Etats membres et les collectivités locales et régionales devraient attacher une importance particulière à l'éventualité de mettre en place, dans le secteur du développement urbain, une liste de projets de haute qualité pouvant bénéficier de concours bancaires y compris les plans de développement urbain intégrés. Ce potentiel une fois établi, des efforts devraient être entrepris pour créer une forte demande cohérente de prêts et d'autres produits de banque dans le secteur du développement urbain. La BEI devrait soutenir les Etats membres dans ce processus

en permettant à un nombre plus élevé de projets de développement urbain de bénéficier de concours bancaires et de les rendre attrayants pour des systèmes de crédit et d'autres produits de banque, en complément à l'attribution de subventions, aux investissements dans les capitaux propres et à d'autres sources d'investissement.

5. La Commission pourrait encourager l'utilisation des Fonds structurels de l'Union européenne pour soutenir et renforcer les systèmes de crédit. En particulier, le potentiel de l'initiative JESSICA devrait être pleinement valorisé pour permettre la mise au point rapide d'une telle approche.
6. A l'avenir, la BEI devrait se concentrer plus fortement sur la qualité des résultats du développement urbain et moins sur la dimension des crédits. Ainsi, les objectifs de l'Union européenne et de la BEI pourraient être atteints plus facilement en finançant un plus grand nombre de programmes de développement urbain qui donnent souvent lieu à la réalisation d'objectifs économiques, sociaux et écologiques en raison de la nature composite des programmes.
7. La BEI pourrait renforcer son rôle d'établissement de financement de programmes et de projets de développement urbain durables dans les villes de l'Union européenne en étendant ses activités sur les investissements dans la cohésion sociale, en entamant des projets présentant des risques plus élevés, en encourageant l'innovation et en intensifiant la commercialisation et la promotion de ses services dont il s'est avéré que les promoteurs des projets de développement urbain n'avaient qu'une connaissance insuffisante.
8. La BEI pourrait continuer à se concentrer sur la création de plus-value financière et sur les prêts à risque partagé en élaborant des produits de financement innovants y compris dans le domaine des garanties, des dettes mezzanines et des produits analogues, tous conçus spécialement pour répondre aux besoins d'investissement et aux exigences des profils à risque dans le contexte urbain. Le but principal de ses activités devrait consister à encourager les investissements en faveur du développement des zones urbaines déshéritées. En vue du financement de projets de développement urbain, la BEI devrait, en particulier, utiliser dans une plus large mesure le mécanisme de financement structuré, un système de financement des investissements à risque plus élevé.
9. La BEI devrait publier des directives permettant d'assurer une plus grande transparence et une meilleure prise de conscience des critères utilisés dans le cadre du financement de projets et de promouvoir ainsi l'intégration des plans de développement urbain. L'information cruciale dans ce contexte porte sur la question de l'éligibilité et de l'envergure des programmes ainsi que sur le contenu des plans de développement urbain intégrés requis par la BEI.
10. La BEI pourrait également jouer un rôle clé dans le domaine de l'assistance technique (en utilisant le potentiel des initiatives JESSICA et JASPERS) ainsi que sur le plan de l'acquisition de compétences par les Etats membres et les agents intermédiaires aux niveaux local et régional, y compris les gouvernements locaux et métropolitains. Elle devrait coopérer activement avec les Etats membres en vue de promouvoir l'établissement d'une liste de projets de haute qualité qui méritent d'être financés par des crédits notamment dans les Etats membres dans lesquels le système de financement par la voie de crédits est moins répandu.
11. La BEI devrait, dans une plus large mesure, faire part aux Etats membres de ses riches expériences en matière d'évaluation de projets susceptibles de constituer un atout pour le développement urbain. Les Etats membres ne peuvent profiter des

crédits disponibles et des outils complémentaires permettant de réduire les risques que s'ils ont eu la possibilité d'acquérir les capacités nécessaires pour développer eux-mêmes des projets appropriés à un financement par la voie de prêts. Pour cette raison, les bonnes pratiques utilisées dans le cadre de l'élaboration et du financement de projets de développement urbain devraient être disséminées dans les Etats membres et entre eux, une tâche qui pourrait éventuellement être exercée dans le contexte des fonds de développement urbain. La BEI devrait être encouragée à organiser régulièrement des manifestations et des activités d'information en matière de commercialisation, d'information et de communication, afin de mieux renseigner les Etats membres sur son rôle. Une option consisterait à organiser des tournées de présentation et d'information.

12. La BEI devrait effectuer des recherches sur les tendances concernant le volume des crédits qu'elle accorde pour financer des projets et des programmes de développement urbain. Elle devrait en outre « cataloguer » les déboursements et enquêter sur les raisons de la non allocation ou de l'annulation de crédits.

13. Les modalités du déroulement de l'initiative JESSICA en matière de développement urbain, et le rôle que la BEI devra jouer dans le cadre de cette initiative devront être précisés au plus tôt. Dans ce contexte les questions suivantes se posent :

- i. Le rôle de l'initiative JESSICA dans différents contextes nationaux en vue de l'organisation du marché des finances et de l'évaluation des besoins en investissements dans le domaine du développement urbain,
- ii. comment mettre à profit les expériences acquises avec les fonds de développement urbain en cours et d'autres fonds similaires ?
- iii. précision des projets éligibles à un financement dans le cadre de l'initiative JESSICA,
- iv. le rôle et la gestion des fonds de participation (holding funds) proposés,
- v. les moyens engagés pour obtenir des résultats sur le plan social, environnemental et physique,
- vi. à quel point l'initiative JESSICA peut-elle contribuer à satisfaire aux exigences d'un réinvestissement dans le logement, notamment dans les nouveaux Etats membres ?
- vii. la dimension et l'ampleur des instruments financiers à développer,
- viii. le rôle potentiel des établissements financiers internationaux et d'autres banques publiques et privées,
- ix. exigences à satisfaire à long terme en vue d'atteindre la flexibilité nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de l'initiative JESSICA.

14. La Commission européenne et la Banque européenne d'investissement sont invitées à rendre compte de la mise en oeuvre des recommandations du groupe d'experts (énoncées ci-dessus) lors de la prochaine rencontre informelle des Ministres responsables du développement urbain au plus tard dans le courant de l'année 2008.

