



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Avis n° 4/2015

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE))

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

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	1-4
Le plan d'investissement pour l'Europe	1-4
II. Remarques générales	5-26
Gouvernance de l'EFSI	6-8
Cadre législatif	9-12
Obligation de rendre compte faite à la Commission	13-16
Mandat d'audit de la Cour des comptes européenne	17-20
Passifs financiers pour les finances publiques	21-24
Examen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel	25-26
III. Commentaires spécifiques	27-45
Article premier, paragraphe 1 – Capacité de prise de risque	28
Article 2, paragraphe 2 – Plateforme européenne de conseil en investissement	29-31
Article 5, paragraphe 3 – Dépenses de la BEI	32
Article 5, paragraphe 4 – Cofinancement par les fonds ESI	33
Article 7, paragraphe 2 – Fourniture d'une garantie totale	34
Article 8 – Fonds de garantie de l'Union	35-37
Article 10 – Rapports et comptes	38-41
Article 12 – Évaluation et réexamen	42-43
Article 13 – Transparence et publication des informations	44
Article 20 – Dispositions transitoires	45

Annexe – Abréviations et références

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne (TUE), et notamment ses articles 13, paragraphe 2, et 17, paragraphe 1,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment ses articles 172 et 173, son article 175, troisième alinéa, son article 182, paragraphe 1, son article 287, paragraphe 4, ainsi que ses articles 317 à 319 et son article 322, paragraphe 1,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (TCEEA), et notamment son article 106 *bis*,

vu 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° 1316/2013¹,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

¹ COM(2015) 10 final du 13 janvier 2015.

I. INTRODUCTION

Le plan d'investissement pour l'Europe

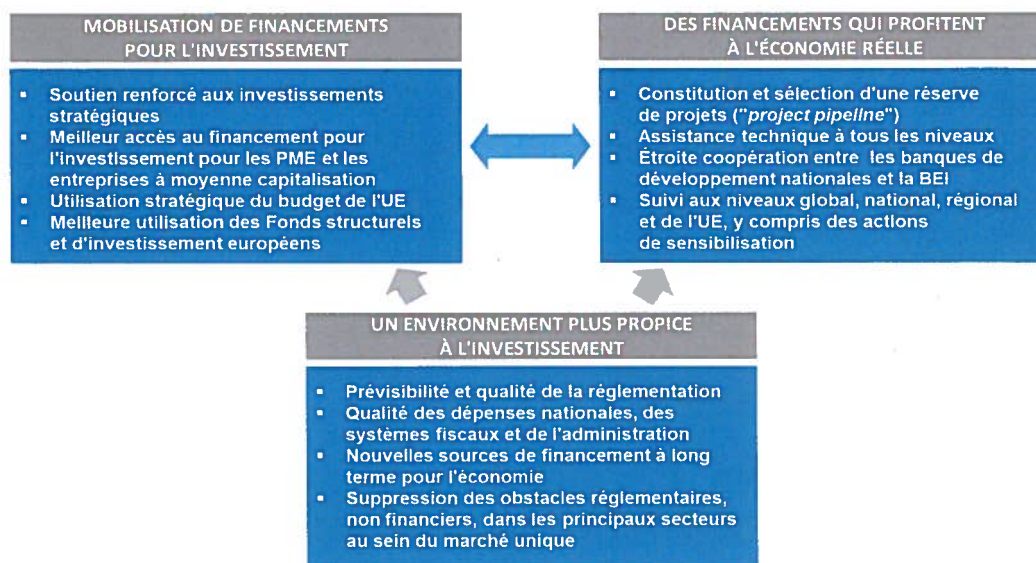
1. Pour faire face au recul de l'investissement enregistré depuis 2007, la Commission a lancé, en novembre 2014, un «plan d'investissement pour l'Europe» (ci-après «le plan»)². La logique d'intervention sous-jacente au plan est la suivante: *«l'Europe compte un grand nombre de besoins d'investissement et de projets économiquement viables en quête de financements. Le défi consiste à utiliser de façon productive l'épargne et la liquidité financière pour soutenir les emplois et la croissance de façon durable en Europe»*³. Le plan ne doit pas grever les finances publiques nationales ni générer de nouvelles dettes. Lorsque le plan sera pleinement mis en œuvre, la Commission espère qu'il permettra la création d'1 à 1,3 million d'emplois nouveaux au cours des trois prochaines années.

2. Le plan s'articule autour de trois piliers principaux (voir ***graphique 1***):

- la création d'un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI – *European Fund for Strategic Investments*) afin de mobiliser au moins 315 milliards d'euros d'investissements supplémentaires (essentiellement à long terme) au cours des trois prochaines années (2015 à 2017);
- la constitution d'une réserve de projets, associée à un programme d'assistance, afin d'affecter les investissements là où ils sont le plus nécessaires;
- une feuille de route pour rendre l'Europe plus attractive pour les investissements et supprimer les obstacles réglementaires.

² COM(2014) 903 final du 26 novembre 2014.

³ COM(2014) 903 final, p. 4.

Graphique 1 – Le plan d'investissement pour l'Europe

Source: COM(2014) 903 final, p. 5.

3. La Commission a établi 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 (ci-après «la proposition»). Cette proposition instaure le cadre juridique et prévoit les dotations budgétaires nécessaires pour les deux premiers piliers du plan⁴.

4. L'EFSI sera créé au sein de la Banque européenne d'investissement (BEI) sous la forme d'un fonds fiduciaire⁵ à durée illimitée, afin de financer les parties des projets davantage exposées à un risque. Une garantie d'un montant maximal de 16 milliards d'euros⁶ compensera le risque supplémentaire pris par la BEI. La garantie sera financée

⁴ S'agissant du troisième pilier du plan, concernant le cadre réglementaire et la suppression des obstacles à l'investissement, la Commission a défini une première série de mesures dans son programme de travail (annexe III du document COM(2014) 910 final du 16 décembre 2014).

⁵ Un accord passé entre la Commission et la BEI, voir article premier de la proposition et note de bas de page 6 à la page 7 du plan.

⁶ La garantie de l'Union servira essentiellement à soutenir des instruments de dette en faveur des infrastructures et de l'innovation (dans près de 70 % des cas), le reste étant réparti à

par le budget de l'UE au moyen de fonds provenant des marges budgétaires existantes (2 milliards d'euros), du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (3,3 milliards d'euros) et du programme Horizon 2020 (2,7 milliards d'euros), pour un montant total de 8 milliards d'euros. La BEI engagerait 5 milliards d'euros. Les États membres peuvent contribuer à l'EFSI, soit au niveau de la prise de risque (en complétant les contributions existantes), au moyen d'une plateforme d'investissement, soit en cofinçant des projets et des activités spécifiques.

II. REMARQUES GÉNÉRALES

5. Les commentaires ci-après concernent la proposition. La Cour reste à la disposition du Conseil et du Parlement européen pour toute autre contribution dans le cadre du processus législatif en cours.

Gouvernance de l'EFSI

6. Bien que son statut juridique ne soit pas précisé dans la proposition, l'EFSI dispose de sa propre structure de gouvernance. Un comité de pilotage décidera de l'orientation stratégique de l'EFSI, de la répartition stratégique de ses actifs et de ses politiques et procédures opérationnelles, y compris sa politique d'investissement concernant les projets que l'EFSI peut soutenir et son profil de risque. Les droits de vote des membres du comité de pilotage seront proportionnels à la taille des contributions, mais les décisions seront prises à l'unanimité. La Commission et la BEI disposeront d'un droit de veto en cas d'arrivée de nouveaux contributeurs.

7. Sur la base des politiques d'investissement et des lignes directrices établies par le comité de pilotage, un comité d'investissement indépendant sera chargé de sélectionner les projets éligibles à l'aide et d'en approuver le soutien par la garantie de l'Union, en fonction de leur intérêt intrinsèque, sans allocation sectorielle ou géographique. Pour

parts égales pour appuyer des investissements sous forme de fonds propres dans des infrastructures et de l'innovation, ainsi que pour aider des PME et des entreprises à moyenne capitalisation par l'intermédiaire du Fonds européen d'investissement (FEI).

obtenir le soutien de l'EFSI, il faut une évaluation positive du comité d'investissement. Toutefois, la décision relative au financement de projets dans le cadre de l'EFSI sera effectivement prise par les organes directeurs de la BEI, après consultation de la Commission, conformément aux statuts et aux procédures internes de la Banque⁷.

8. La proposition indique certes que les opérations de financement et d'investissement de la BEI couvertes par la garantie de l'Union comporteront un risque financier non négligeable et que des appels à la garantie sont probables⁸; cependant, la participation majoritaire du budget de l'UE à l'EFSI n'apparaît pas dans sa structure de gouvernance. Cette dernière repose sur un dispositif double. La Commission sera directement responsable uniquement de la gestion des fonds de la garantie de l'UE, tandis que les organes directeurs de la BEI seront chargés des investissements effectivement réalisés par le fonds.

Cadre législatif

9. La proposition laisse à un futur accord entre la Commission et la BEI le soin de régler un certain nombre d'aspects essentiels, comme l'établissement de l'EFSI en tant que facilité de garantie dotée d'un compte séparé au sein de la BEI, les dispositions relatives à la gouvernance et à l'audit interne de l'EFSI, ainsi que l'évaluation de sa performance. Les termes de l'accord auront d'importantes implications sur la fourniture et l'utilisation de la garantie de l'Union.

⁷ Voir article 19, paragraphe 2, des statuts de la BEI (protocole n° 5 au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

⁸ COM(2015) 10 final, p. 32-33. Il est également indiqué dans ce document que les projets eux-mêmes peuvent faire l'objet de retards dans la mise en œuvre et de dépassements de coûts et que le rapport coût/efficacité de cette initiative pourrait être détérioré par une absorption insuffisante des instruments financiers par le marché et par une évolution des conditions du marché réduisant l'effet multiplicateur attendu.

10. De plus, bien que le règlement financier⁹ constitue le cadre juridique pour l'exécution du budget de l'UE (article 317 du TFUE) et que ce dernier soit appelé à fournir la majorité des fonds de l'EFSI, les dispositions particulières du règlement financier ne s'appliqueront ni à la garantie apportée par l'Union à la BEI ni au fonds de garantie¹⁰. Cela a été décidé pour remédier à un certain nombre de faiblesses affectant l'utilisation des instruments financiers¹¹, mais aucune explication satisfaisante n'est donnée pour justifier cette dérogation¹². Il aurait été utile de savoir si le règlement financier est considéré comme un obstacle lorsqu'il s'agit d'attirer des investissements privés. Le cas échéant, il faudrait en tirer plus largement les conséquences pour d'autres régimes similaires.

11. Alors que les règles de la BEI seront d'application, rien n'indique clairement dans quelle mesure elles garantiront le respect des principes fondamentaux du règlement financier, comme la bonne gestion financière, la transparence, la proportionnalité, la non-discrimination, l'égalité de traitement, l'additionnalité, l'absence de distorsion de la concurrence, ainsi que la convergence des intérêts entre la Commission et l'institution financière partenaire.

12. Pour éviter des failles dans la législation, la gestion des instruments financiers de l'UE devrait être régie par des dispositions normalisées, ce qui permettrait de promouvoir des instruments cohérents valables pour plusieurs politiques. Il conviendrait de justifier dûment les dérogations aux dispositions du règlement financier.

⁹ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

¹⁰ Voir titre VIII du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

¹¹ Voir les rapports spéciaux n° 4/2011 intitulé «Audit du mécanisme de garantie pour les PME» et n° 2/2012 intitulé «Instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le Fonds européen de développement régional».

¹² La dérogation au règlement financier est prévue au considérant 30 de la proposition et est simplement justifiée par la nature de la constitution de la garantie de l'Union et du fonds de garantie.

Conformément à l'article 290 du TFUE, les éléments essentiels d'un acte législatif devraient rester du ressort du législateur et être couverts par le règlement lui-même. Si une délégation de pouvoir à la Commission s'avère nécessaire, elle doit être limitée à des éléments non essentiels. Ses objectifs, son contenu, sa portée et sa durée doivent être explicitement délimités dans le règlement, afin d'assurer la transparence requise.

Obligation de rendre compte faite à la Commission

13. La Cour a souligné qu'un degré approprié de transparence et de responsabilité est nécessaire en ce qui concerne l'utilisation de fonds publics lorsque des instruments impliquent une collaboration de l'UE avec le secteur privé. De plus, il faut aussi mesurer la performance de ces instruments au regard des objectifs des activités financées¹³. Il existe plusieurs sources d'inquiétude à cet égard.

14. Alors que les indicateurs de performance clés seront véritablement définis dans le cadre de l'accord EFSI à conclure, les dispositions en matière d'obligation de rendre compte semblent centrées, à ce jour, sur les réalisations plutôt que sur les résultats et sur les impacts¹⁴. Dans la proposition, la Commission n'indique pas non plus clairement si elle entend compléter les rapports de la BEI par sa propre évaluation, ni dans quelle mesure elle inclura l'EFSI dans son rapport d'évaluation annuel sur les finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus (article 318, deuxième alinéa, du TFUE), notamment pour ce qui est des hypothèses sous-jacentes au plan concernant les nouveaux investissements générés et les emplois créés. Enfin, le directeur exécutif, en tant que membre du comité d'investissement, ne prend aucune décision sur le financement effectif, mais est responsable de la performance de l'EFSI. Les principaux décideurs (le

¹³ Point 52 du document de 2014 intitulé «Analyse panoramique des dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public: lacunes, doubles emplois et défis à relever»; point 12, lettre e), du document de 2014 intitulé «Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE».

¹⁴ Voir article 2, paragraphe 1, point g) et point 1.4.4 à la page 29 de la proposition.

comité de pilotage de l'EFSI et les organes directeurs de la BEI) ne semblent soumis à aucune obligation de rendre compte devant les autorités budgétaires.

15. La Commission assume plusieurs fonctions dans le dispositif de l'EFSI. Elle gère le fonds de garantie de l'Union et siège au comité de pilotage chargé de déterminer les orientations stratégiques et de nommer les membres du comité d'investissement. Elle siège également au conseil d'administration de la BEI et est consultée avant l'approbation, par cette dernière, de toute opération de financement et d'investissement. Chacune de ces fonctions permet à la Commission d'avoir l'autorité nécessaire et d'obtenir les informations pertinentes pour assumer pleinement la responsabilité de l'utilisation effective des fonds de l'UE, conformément à l'article 17, paragraphe 1, du TUE et à l'article 317 du TFUE. Le règlement ne mentionne pas explicitement cette responsabilité.

16. Comme cela est indiqué au point 8 ci-dessus, la gouvernance de l'EFSI repose sur un dispositif double. Cela ne doit toutefois pas remettre en cause la responsabilité pleine et entière de la Commission concernant l'exécution du budget de l'UE. Une obligation de rendre compte s'inscrivant dans un cadre fragmenté diminuerait aussi inévitablement la pertinence de la procédure de décharge budgétaire de l'UE.

Mandat d'audit de la Cour des comptes européenne

17. La proposition prévoit que la Cour est habilitée à contrôler «la garantie de l'Union ainsi que les paiements et recouvrements liés qui sont imputables au budget général de l'Union»¹⁵. Cette disposition limiterait les droits d'audit de la Cour, car son libellé semble n'inclure que les paiements et recouvrements liés à la garantie de l'Union, alors qu'il exclut du contrôle les opérations réalisées dans le cadre de l'EFSI, les instruments/entités/mécanismes qui seront mis en place en vertu du projet de règlement sur l'EFSI, comme la plateforme européenne de conseil en investissement et le

¹⁵ Voir article 14 de la proposition.

fonds de garantie de l'Union, ainsi que la gestion, par la BEI et par le FEI, des opérations de financement et d'investissement réalisées avec la garantie de l'Union. En l'état, les éléments fondamentaux des activités de l'EFSI sortiraient du périmètre d'audit de la Cour.

18. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne confère à la Cour le mandat de contrôler la légalité, la régularité et la bonne gestion financière de la totalité des recettes et des dépenses de l'UE. En outre, pour assurer la transparence de la gestion des fonds publics, la Cour publie des rapports sur les résultats de ses audits. Pour accomplir son mandat, la Cour jouit d'un accès sans restriction à tout document ou toute information qu'elle juge «nécessaire à l'accomplissement de [sa] mission», y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget de l'UE (article 287, paragraphe 3, premier alinéa, du TFUE)¹⁶. Il incombe donc à la Cour de définir l'étendue de ses audits, en tenant compte également des normes internationales d'audit¹⁷. L'EFSI ne constitue pas une exception à cet égard. Aucune limitation du mandat de la Cour ne peut notamment résulter de la non-application du règlement financier qui est envisagée.

¹⁶ Le traité ajoute qu'en ce qui concerne l'activité de gestion de recettes et de dépenses de l'Union exercée par la BEI, le droit d'accès de la Cour aux informations détenues par cette dernière est régi par un accord tripartite conclu entre la Cour, la BEI et la Commission. En l'absence d'accord, la Cour a néanmoins accès aux informations nécessaires pour effectuer le contrôle des recettes et des dépenses de l'Union gérées par la BEI (article 287, paragraphe 3, troisième alinéa, du TFUE).

¹⁷ À titre d'exemple, l'ISSAI 5000 (Principes régissant la mise en place de meilleurs mécanismes de contrôle des institutions internationales) dispose que toutes les institutions internationales financées ou soutenues au moyen de fonds publics sont contrôlées par les institutions supérieures de contrôle, afin de promouvoir une meilleure gouvernance, transparence et reddition de comptes; l'ISSAI 5010 (Directives à l'intention des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) souligne le contexte, les résultats et les principes pour la mise en place de meilleurs mécanismes de contrôle des institutions internationales.

19. Dans ce contexte, la Commission doit s'assurer que toutes les parties concernées par les activités entreprises en vertu du règlement sur l'EFSI et de l'accord EFSI (y compris les intermédiaires financiers et les bénéficiaires finals) soient informées du fait qu'en vertu de l'article 287, paragraphe 3, premier alinéa, du TFUE, la Cour a accès à toutes les informations nécessaires pour réaliser ses audits.

20. Pour refléter pleinement le mandat d'audit de la Cour, l'article 14 de la proposition devrait être remplacé par le texte suivant: «Conformément aux dispositions de l'article 287 du TFUE, la Cour des comptes européenne réalise l'audit externe des activités mises en œuvre dans le cadre du règlement sur l'EFSI».

Passifs financiers pour les finances publiques

21. Les dispositions en matière de partage des risques seront définies dans l'accord EFSI. Pour autant que les risques soient partagés selon le principe de «première perte», les prêts signés par les bénéficiaires auprès de banques seraient rassemblés dans le portefeuille de l'instrument. En cas de défaut de paiement sur un prêt, le budget de l'UE couvrirait la partie la plus exposée à un risque¹⁸. Le principal passif financier est représenté par la garantie de l'Union (à concurrence de 16 milliards d'euros). En outre, le budget de l'UE devra supporter les coûts annuels de la plateforme européenne de conseil en investissement à hauteur de 20 millions d'euros (jusqu'au 31 décembre 2020). Enfin, des coûts supplémentaires non spécifiés seront imputés au budget de l'UE lorsque la BEI

¹⁸ Le principe «de première perte» s'applique à l'instrument de garantie de prêt pour les projets relevant du réseau transeuropéen de transport (GPTT), ainsi qu'à l'initiative Europe 2020 relative aux emprunts obligataires. En vertu de ce principe, le portefeuille est divisé en deux tranches: la «tranche de première perte du portefeuille» (TPPP) et la «tranche de risque résiduelle» (TRR). La TPPP est considérée comme la tranche la plus exposée à un risque en cas de défaut de paiement sur le prêt. Elle est répartie entre le budget de l'UE (95 %) et la BEI (5 %). La TPPP est fixée à 30 % de la valeur du portefeuille et, en cas de défaut, le budget de l'UE sera exposé jusqu'à hauteur de 28,5 % de cette dernière. Bien que la BEI puisse être amenée à supporter la totalité du risque pour la TRR, il est très peu probable que celle-ci soit touchée dans la pratique. Normalement, la TPPP absorbe les pertes.

fournira des moyens financiers au Fonds européen d'investissement (FEI) au nom de l'EFSI.

22. Il faut savoir que la garantie donnée peut en définitive accroître le risque auquel le budget de l'UE est exposé. La proposition n'exclut pas explicitement tout passif éventuel pour le budget de l'UE au-delà des fonds engagés¹⁹ et ne fixe pas de plafond pour les dépenses de la BEI. Pour que la Commission ne soit pas responsable au delà de la garantie de l'Union (financée par le budget de l'UE), il conviendrait de prévoir une immunité générale et des dérogations concernant les actions en justice que des bénéficiaires de l'EFSI pourraient tenter²⁰. En outre, les dépenses de la BEI effectuées au nom de l'EFSI devraient être plafonnées sans condition.

23. Bien que le plan ne soit pas censé grever les finances publiques nationales ni générer de nouvelles dettes, la Commission encourage les États membres à contribuer à l'EFSI, directement ou moyennant le financement de projets d'investissement. La Commission ne prendra pas ces contributions en considération lorsqu'elle évaluera l'ajustement budgétaire dans le cadre du volet préventif ou correctif du pacte de stabilité et de croissance²¹. En outre, les États membres peuvent aussi augmenter leur part dans le cofinancement des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») au delà de l'exigence légale minimale. Dans certaines circonstances, un écart temporaire par rapport aux objectifs budgétaires à moyen terme des États membres sera toléré en

¹⁹ Voir article 140, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

²⁰ Les bénéficiaires de l'EFSI (qui ne sont pas définis dans la proposition) sont, entre autres, les emprunteurs des instruments financiers garantis par l'UE et mis en œuvre par la BEI dans le cadre de l'accord EFSI.

²¹ Si le déficit dépasse la valeur de référence, la Commission n'ouvrira pas de procédure concernant les déficits excessifs si ce dépassement est dû uniquement à la contribution, s'il est limité et s'il est prévu qu'il reste temporaire. La Commission ne tiendra pas compte des contributions à l'EFSI au moment de déterminer si la dette dépasse le seuil de référence (voir COM(2015) 12 final du 13 janvier 2015, p. 6-8).

cas de cofinancement national de projets d'investissement dans le cadre de l'EFSI, du régime des réseaux transeuropéens et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe²².

24. Une augmentation de la dette publique ne peut donc pas être exclue. En effet, pour apporter ces contributions à l'EFSI, les États membres (et/ou leur banque nationale de développement) peuvent être amenés à emprunter des fonds. Lorsque les États membres fournissent des contre-garanties à l'EFSI, le risque d'augmenter la dette est simplement différé. Enfin, il est possible que les projets garantis par l'EFSI nécessitent des financements publics supplémentaires après leur clôture (pour la maintenance par exemple). Cela peut déclencher des réactions négatives sur les marchés financiers et, partant, une augmentation des coûts du service de la dette, notamment pour les pays les plus affectés par la crise économique et financière. Il est également impératif qu'une attention suffisante soit accordée à l'impact global de l'EFSI sur la dette et le déficit publics et que cet impact soit évalué en fonction de critères transparents et cohérents.

Examen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel

25. La création de l'EFSI est censée répondre à un besoin urgent. Elle n'a pas été validée par une évaluation ex ante²³ qui aurait dû permettre de dégager, entre autres, les éléments suivants: les options politiques disponibles pour remplir les mêmes objectifs au moyen d'instruments existants²⁴; la raison du choix du mécanisme pour l'interconnexion en Europe et du programme Horizon 2020 comme principales sources du financement,

²² Voir COM(2015) 12 final, p. 8-10.

²³ Une évaluation ex ante est exigée en vertu des articles 30, 31 et 140 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 et de son considérant 53. Voir aussi articles 18 et 224 du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1).

²⁴ À titre d'exemple, une augmentation du capital de la BEI aurait été une des autres options possibles.

alors qu'ils ont déjà un effet de levier important sur l'investissement²⁵; les conséquences éventuelles d'une réduction des fonds consacrés à ces programmes sur le comblement des déficits d'investissement, sur la suppression des goulets d'étranglement et sur la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020²⁶.

26. Compte tenu de ce qui précède, et en combinaison avec les actions supplémentaires qui devront éventuellement être envisagées par la Commission d'ici la mi-2016²⁷, l'examen/la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP)²⁸ fournira prochainement au législateur une occasion d'évaluer les progrès accomplis par l'EFSI et de prendre toutes les mesures correctrices nécessaires. La Commission devrait alors aussi faire rapport sur l'état d'avancement de la première série de mesures adoptée en décembre 2014 pour régler la question du cadre réglementaire et supprimer les obstacles à l'investissement²⁹.

III. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

27. Cette section comporte d'autres commentaires sur la proposition.

²⁵ S'agissant du financement du RTE-T (qui représente près de 80 % du mécanisme pour l'interconnexion en Europe), il était prévu que chaque million d'euros dépensé au niveau européen engendrerait 5 millions d'investissements de la part des États membres et vingt millions d'investissements du secteur privé: soit un ratio de 25 pour 1. Il était également prévu qu'un euro de financement au titre du programme-cadre de l'UE pour la recherche se traduirait par une augmentation de la valeur ajoutée dans l'industrie allant de 7 à 14 euros (voir le document Memo/11/469 de la Commission européenne du 29 juin 2011).

²⁶ À titre d'exemple, en référence aux projets présélectionnés par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (voir annexe I du règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 348 du 20.12.2013, p. 129)).

²⁷ COM(2014) 903 final, p. 18.

²⁸ Article 2 du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013, fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 884).

²⁹ Annexe III du document COM(2014) 910 final.

Article premier, paragraphe 1 – Capacité de prise de risque

28. Il conviendrait de donner une définition de la «capacité de prise de risque».

Article 2, paragraphe 2 – Plateforme européenne de conseil en investissement

29. Une plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH – *European Investment Advisory Hub*) fournira un soutien consultatif au recensement, à la préparation et au développement de projets d'investissement et fera office de guichet unique pour le conseil technique au financement de projets dans l'Union (y compris sur les aspects juridiques). Elle fournira notamment des conseils sur l'utilisation de l'assistance technique aux fins de la structuration des projets, sur l'utilisation d'instruments financiers novateurs et sur les partenariats public-privé. Il existe d'autres entités consultatives dont la BEI, la Commission et les États membres font partie, telles que le «Centre européen d'expertise en PPP» (CEEP) et la «plateforme d'assistance technique pour les instruments financiers (FI-TAP) pour l'EFSI». Il conviendrait de clarifier la manière dont l'EIAH apportera une valeur ajoutée et coordonnera les autres expertises disponibles.

30. L'EIAH sera essentiellement financée sur des enveloppes déjà allouées à l'assistance technique de la BEI en vertu de programmes de l'UE existants (mécanisme pour l'interconnexion en Europe et Horizon 2020). Toutefois, un financement supplémentaire à concurrence de 20 millions d'euros par an jusqu'en 2020 est prévu. À cet égard, la proposition ne mentionne aucun détail ni aucun critère de référence pour justifier ce financement supplémentaire.

31. La proposition ne précise ni la forme juridique ni la structure opérationnelle de l'EIAH.

Article 5, paragraphe 3 – Dépenses de la BEI

32. Le risque de non-recouvrement des dépenses de la BEI est entièrement couvert par l'EFSI, à concurrence d'un montant de 160 millions d'euros. Ces dépenses ne sont pas

définies et les frais de gestion supportés par la BEI peuvent s'y ajouter lorsque cette dernière alloue des fonds au FEI. Étant donné que la durée de l'EFSI est illimitée, il est impossible de connaître le montant total consolidé des frais de gestion de ce fonds (y compris l'EIAH). De plus, ce montant n'est pas plafonné.

Article 5, paragraphe 4 – Cofinancement par les fonds ESI

33. La réserve actuelle de projets annoncés sur le site web de l'EFSI montre que la plupart d'entre eux peuvent en principe être éligibles au financement octroyé par les instruments de l'UE existants. L'apport d'une aide financière à un même projet par différentes sources de financement régies par des cadres juridiques différents peut donner lieu à un conflit de règles applicables. Or la proposition n'aborde pas ces questions.

Article 7, paragraphe 2 – Fourniture d'une garantie totale

34. La proposition prévoit que la garantie de l'UE couvre pleinement (à concurrence de 2,5 milliards d'euros) le financement apporté au FEI pour la conduite d'opérations de financement et d'investissement en faveur des PME, à condition que la BEI fournisse un montant égal de financement sans garantie de l'Union. Dans la pratique, pour la part de la garantie de l'UE gérée par le FEI, l'effet de levier ne sera pas produit par ce dernier, mais uniquement par les intermédiaires financiers participants.

Article 8 – Fonds de garantie de l'Union

35. La proposition ne comporte aucune disposition concernant la forme juridique et le fonctionnement du fonds.

36. Ce fonds vise à fournir au budget de l'Union un «coussin de liquidités» contre les pertes encourues par l'EFSI dans la poursuite de ses objectifs. Un ratio de 50 % entre les paiements au titre du budget de l'Union et le total de ses obligations de garantie a été établi sur la base de l'expérience acquise. La proposition prévoit que la Commission peut

adopter des actes délégués afin d'adapter d'un maximum de 10 % le ratio susmentionné, soit de 800 millions d'euros (article 8, paragraphe 6, et article 17, paragraphe 2).

37. Alors que cet ajustement pourrait avoir pour effet d'augmenter ou de diminuer le ratio, aucune disposition ne porte sur les rubriques du CFP et les lignes budgétaires susceptibles d'être affectées lorsqu'il s'agira d'accroître le montant du coussin de liquidité pour faire face à une situation où le paiement de 50 % des obligations de garantie n'est pas suffisant. La Commission devrait examiner cet élément lorsqu'elle procédera à sa première évaluation du caractère adéquat du niveau du fonds de garantie, qui doit être terminée le 31 décembre 2018 au plus tard.

Article 10 – Rapports et comptes

38. Il conviendrait de mentionner les critères qui permettront de procéder, comme cela est prévu à l'article 10, paragraphe 2, point b), à l'évaluation, sous une forme agrégée, de la valeur ajoutée des opérations d'investissement et de financement de la BEI, de la mobilisation de ressources privées, ainsi que des réalisations estimatives et effectives qu'elles ont permises, de leurs résultats et de leur impact.

39. Les états financiers de l'EFSI mentionnés à l'article 10, paragraphe 2, point f), devraient être accompagnés d'une opinion formulée par un auditeur externe indépendant.

40. Il conviendrait de fixer des délais pour la présentation des rapports mentionnés à l'article 10, paragraphes 1 à 3, notamment pour permettre à la Commission de faire figurer les informations pertinentes dans les comptes annuels.

41. La date limite de présentation du rapport annuel sur la situation du fonds de garantie de l'Union, indiquée à l'article 10, paragraphe 6, devrait être alignée sur celle des comptes annuels provisoires ou sur celle du rapport sur la gestion budgétaire et financière requis en vertu de l'article 142 du règlement financier, à savoir le 31 mars.

Article 12 – Évaluation et réexamen

42. Les évaluations prévues devraient être réalisées par des partenaires extérieurs indépendants.

43. Il serait plus approprié d'établir des rapports sur les projets financés par l'EFSI en fonction de la nature des sous-programmes, afin de suivre le cycle de vie des investissements ciblés.

Article 13 – Transparence et publication des informations

44. Si les modalités détaillées en la matière devaient être définies dans un accord passé entre la Commission et la BEI, ce dernier devrait être publié.

Article 20 – Dispositions transitoires

45. La garantie de l'UE peut également couvrir les projets financés par la BEI et par le FEI entre le 1^{er} janvier 2015 et l'entrée en vigueur du règlement, et sortant du cadre habituel de leurs interventions. Le cas échéant, la Commission évaluera si ces opérations peuvent être couvertes par la garantie de l'Union. Cela constituerait une dérogation aux dispositions en vertu desquelles les projets sont sélectionnés par un comité d'investissement indépendant, en fonction de leur intérêt intrinsèque, sans allocation sectorielle ou géographique, ainsi que sur la base des politiques d'investissement et des lignes directrices établies par le comité de pilotage.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 12 mars 2015.

Par la Cour des comptes
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président



En son absence,
Igors LUDBORŽS,
Membre de la Cour

ABRÉVIATIONS ET RÉFÉRENCES

Abréviation	Texte intégral	Documents/sites web de référence
BEI	Banque européenne d'investissement	www.eib.org
CEEP	Centre européen d'expertise en PPP	http://www.eib.org/epec/
CFP	Cadre financier pluriannuel	Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil http://ec.europa.eu/budget/mff/index_fr.cfm
EFSI	Fonds européen pour les investissements stratégiques	Voir la proposition
EIAH	Plateforme européenne de conseil en investissement	Voir article 2 de la proposition
FEI	Fonds européen d'investissement	www.eif.org
Fonds ESI	Fonds structurels et d'investissement européens	http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_en.htm
GPTT	Instrument de garantie de prêt pour les projets relevant du réseau transeuropéen de transport	http://www.eib.org/about/documents/lgtt-fact-sheet.htm
La proposition	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	COM(2015) 10 final du 13 janvier 2015 http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/proposal_regulation_efs_i_fr.pdf
Le plan	Plan d'investissement pour l'Europe	COM(2014) 903 final du 26 novembre 2014 http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/an-investment-plan-for-europe_com_2014_903_fr.pdf
PBI	Initiative Europe 2020 relative aux emprunts obligataires	http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/europe_2020/index_en.htm
PME	Petites et moyennes entreprises	http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_fr.htm
RTE-T	Réseau transeuropéen de transport	http://inea.ec.europa.eu/en/ten-t/ten-t.htm
Traité ou TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1425369741778&uri=CELEX:C2012/326/01
UE	Union européenne	