



Bruxelles, le 25.3.2020
COM(2020) 130 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**relative à l'identité du gestionnaire d'actifs pour le fonds commun de provisionnement
conformément à l'article 212 du règlement 2018/1046**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL

relative à l'identité du gestionnaire d'actifs pour le fonds commun de provisionnement conformément à l'article 212 du règlement 2018/1046 (règlement financier)

Résumé

Sur la base des résultats d'une évaluation indépendante, la Commission informe le Parlement et le Conseil, au moyen de la présente communication, qu'elle gèrera elle-même les actifs du fonds commun de provisionnement (FCP), au lieu de présenter une proposition législative qui lui permettrait ou la chargerait de déléguer ce rôle à la Banque européenne d'investissement (BEI). Le FCP recevra des fonds du budget de l'UE au cours du prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027). Ces actifs constitueront les provisions assurant le fonctionnement des instruments financiers, de l'assistance financière et des garanties budgétaires pour soutenir les investissements dans l'UE¹ et dans les pays en développement et les pays du voisinage², par l'intermédiaire d'institutions financières publiques telles que la BEI et d'autres partenaires chargés de la mise en œuvre. Ces opérations soutiendront des investissements qui contribueront à la réalisation des objectifs des politiques de l'UE, tels que la mise en place d'une économie durable.

En gérant directement les actifs du FCP, la Commission sera en mesure de s'assurer que le fonds est axé sur les demandes budgétaires découlant des opérations et de faire régulièrement rapport au Parlement et au Conseil sur ces questions. Les actifs du FCP vont étayer le système de garanties budgétaires et de prêts garantis que l'UE mettra en place dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). C'est précisément en raison de l'importance «systémique» du FCP pour le budget de l'UE et de ses propres responsabilités institutionnelles que la Commission a décidé de gérer elle-même les actifs du fonds. Il ressort de l'évaluation indépendante que la Commission et la BEI disposent toutes deux de l'expertise, des systèmes et des modalités de gouvernance qui conviennent pour gérer le FCP et que, par le passé, la Commission a obtenu de meilleurs résultats à moindre coût pour le budget de l'UE. Dans la présente communication, la Commission informera également le Parlement et le Conseil des mesures qu'elle prendra pour veiller à ce qu'à la fin de l'année 2020, le FCP soit prêt à lancer les investissements en janvier 2021, lorsque les crédits budgétaires seront disponibles.

¹ Au sein de l'UE, ce soutien à l'investissement est fourni par le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSD), lancé en 2014 et étendu en 2016. L'EFSD, conjointement avec 13 autres instruments financiers de l'UE actuellement disponibles, sera intégré dans un programme plus vaste et plus complet, InvestEU, pendant la période 2021-2027.

² Les garanties budgétaires pour le soutien aux investissements dans les pays en développement et les pays du voisinage sont organisées dans le cadre du Fonds européen pour le développement durable (FEDD: 2017) et de son successeur (FEDD+) pour le prochain cadre financier pluriannuel.

1. INTRODUCTION

Le budget de l'UE est en pleine mutation. Il doit répondre à de nouveaux défis environnementaux, stratégiques et socio-économiques urgents, à l'heure où l'état des contraintes budgétaires se resserre de plus en plus. Cela nécessite de nouvelles façons d'optimiser encore les ressources disponibles dans le cadre du budget de l'Union au profit des citoyens de l'UE.

Les garanties budgétaires se sont révélées être un moyen viable de multiplier les effets que les financements publics limités ont sur les politiques. Grâce à un vaste recours aux garanties budgétaires, chaque euro engagé par le budget de l'UE dans le plan d'investissement pour l'Europe a permis de financer 15,7 EUR³ d'investissements privés dans des projets qui ont des retombées positives sur le plan environnemental, social ou économique.

Fort de cette réussite, la Commission a proposé d'étendre l'usage des garanties budgétaires comme l'une des formes principales de soutien des finances publiques aux investissements qui est fournie par le budget de l'UE. Dans le cadre du programme InvestEU⁴, il est proposé que le budget de l'Union procure des fonds à hauteur de plusieurs milliards en tant que renfort pour une garantie en faveur de la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres partenaires chargés de la mise en œuvre. La BEI et les partenaires chargés de la mise en œuvre devraient soutenir les investissements publics et privés ayant un effet multiplicateur comparable à celui de l'EFSI. Le recours aux garanties sera également étendu dans la sphère extérieure, pour laquelle il est proposé qu'une garantie pour l'action extérieure, à mettre en place par le règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI)⁵, procure une combinaison de garanties et de prêts garantis pour des investissements et une assistance macrofinancière dans les pays en phase de préadhésion, les pays du voisinage et d'autres pays.

Cette évolution représente un changement qualitatif dans le fonctionnement du budget de l'UE. Elle requiert que le budget, et le provisionnement des garanties qu'il soutient, soient suffisamment solides pour absorber les pertes susceptibles de se produire en cas de défaillances dans le financement d'investissements. Cela nécessite une approche rigoureuse de la conception et de la mise en œuvre des programmes de garantie, afin que les pertes ne dépassent pas les provisions disponibles.

Un second garde-fou, qui est essentiel, est constitué par la bonne gestion des provisions inscrites dans le budget de l'UE pour honorer tout appel à la garantie budgétaire par les partenaires chargés de la mise en œuvre. Ces provisions pour les garanties budgétaires, l'assistance financière et les instruments financiers seront détenues dans le fonds commun de provisionnement (FCP). Ce dernier représente la réserve de liquidités qui protège le reste du budget de l'UE des pertes qui se concrétisent dans les programmes, grâce au soutien des garanties budgétaires. Le volume du fonds sera suffisant pour

³ À la fin de 2019.

⁴ Compréhension commune partielle des colégislateurs sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme InvestEU [COM(2018) 439 final du 6 juin 2018].

⁵ Proposition, présentée par la Commission, de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) [COM(2018) 460 final]. Ce nouvel instrument proposé engloberait la garantie pour l'action extérieure, qui constituerait sa facilité de garantie.

pouvoir répondre à tous les appels aux garanties s’inscrivant dans des scénarios raisonnablement imaginables.

Le FCP n’est donc pas un portefeuille d’actifs «comme un autre» détenu par le budget de l’UE. Les actifs du fonds vont étayer le système de garanties budgétaires et de prêts garantis que le budget de l’UE procurera dans le prochain cadre financier pluriannuel. Il est essentiel de veiller à ce que les actifs du FCP soient en concordance avec les engagements découlant des garanties budgétaires et des prêts garantis. La Commission est la mieux placée pour ce faire, étant donné qu’elle est la seule institution à posséder une vue d’ensemble des engagements par rapport auxquels les actifs doivent être gérés. C’est précisément en raison de l’importance «systémique» du FCP pour le budget de l’UE et de ses propres responsabilités institutionnelles que la Commission a décidé de gérer elle-même les actifs du fonds.

L’article 212 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 (ci-après le «règlement financier» ou le «RF»)⁶, qui est consacré au FCP, prévoyait une évaluation visant à déterminer si la gestion des actifs du fonds devait être confiée à la Commission, à la BEI ou à une combinaison des deux. L’objet de la présente communication est de présenter les conclusions de cette évaluation, d’expliquer les raisons pour lesquelles le FCP devrait être géré par la Commission et d’exposer les prochaines mesures visant à préparer le fonds à devenir opérationnel d’ici à janvier 2021.

2. LE FONDS COMMUN DE PROVISIONNEMENT (FCP), PIERRE ANGULAIRE DE LA NOUVELLE APPROCHE DE L’UE EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

2.1. Qu’est-ce que le fonds commun de provisionnement?

Le fonds regroupera les provisions destinées à couvrir les engagements financiers découlant d’un certain nombre de garanties budgétaires, d’aides financières et d’instruments financiers divers. Il combinera notamment le provisionnement pour les programmes suivants: l’EFSI⁷, InvestEU et la garantie pour l’action extérieure (y compris l’ex-FEDD⁸ et le mandat de prêt extérieur). En outre, les provisions supplémentaires destinées aux nouvelles garanties budgétaires ou aux nouveaux programmes d’assistance financière et instruments financiers pertinents pourraient être intégrées dans le FCP. Par ailleurs, le FCP peut se voir transférer des ressources supplémentaires issues des provisions pour des instruments financiers existants ou provenant d’autres instruments d’intervention de la Commission qui ont accumulé un vaste encours de portefeuille d’actifs appartenant à la même sphère d’investissements que le FCP. Conformément à l’article 9, paragraphe 1, de la compréhension commune

⁶ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l’Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1). Le titre X contient les dispositions régissant les instruments financiers, les garanties budgétaires et l’assistance financière.

⁷ Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d’investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 — le Fonds européen pour les investissements stratégiques (JO L 169 du 1.7.2015, p. 1).

⁸.. Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD (JO L 249 du 27.9.2017, p. 1).

partielle des colégislateurs sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme InvestEU, les États membres peuvent transférer au FCP la gestion d'une partie de leurs ressources au titre des Fonds structurels qui constituent le provisionnement pour le compartiment «États membres».

Les actes législatifs (adoptés ou proposés) établissant l'EFSI, InvestEU et l'IVCDCI prévoient un engagement de plusieurs milliards d'euros issus du budget de l'UE en provisionnements pour soutenir un grand nombre de garanties et de prêts. Compte tenu de l'effet catalyseur des programmes de l'UE, cela se traduit par une démultiplication du volume des incidences sur les politiques, visant essentiellement à soutenir les investissements privés et publics.

Encadré: comment fonctionne le fonds commun de provisionnement?

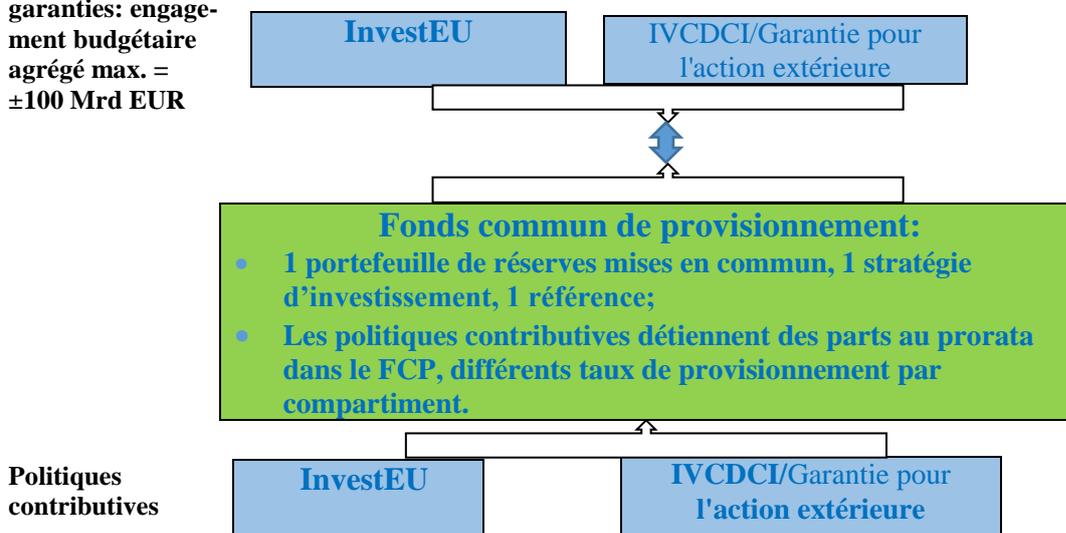
- Le FCP regroupe les actifs appartenant aux programmes EFSI, InvestEU et IVCDCI. Ces actifs seront investis par le FCP dans des titres financiers (principalement des obligations) jusqu'à ce que l'actif doive être vendu pour répondre à un appel à la garantie par un partenaire chargé de la mise en œuvre qui a connu une défaillance dans le portefeuille de projets d'investissements qu'il finance. Aux termes de l'article 219, paragraphe 1, du règlement financier, les «garanties [...] sont irrévocables, inconditionnelles et accordées à la demande pour les types d'opérations couverts».
- La multiplicité des garanties dont bénéficient les différents partenaires chargés de la mise en œuvre, qui soutiennent différents types d'investissement dans différentes zones géographiques, implique une organisation complexe et non uniforme des appels aux actifs du FCP. Pour veiller à la solidité du système de garanties budgétaires, il est essentiel que les programmes qui en bénéficient fassent l'objet d'une gestion des risques et d'une communication cohérentes, de manière à veiller à ce que les pertes restent dans les limites de tolérance prescrites. Les besoins doivent être pris en charge rapidement et intégralement par un portefeuille d'actifs dans le FCP qui soit bien diversifié et suffisamment liquide.
- Outre le fait que les programmes bénéficiant de garanties feront l'objet d'une conception et d'une surveillance rigoureuses, la gestion des actifs du FCP sera organisée de manière à refléter les différentes dimensions du risque (horizon temporel, corrélation des facteurs de risque, liquidité, etc.), en tenant compte des caractéristiques de l'ensemble des opérations d'investissement et de financement garanties.
- Le FCP ne comportera pas de subventions croisées entre les différentes politiques qui lui transfèrent des actifs. En revanche, les différents instruments d'intervention contributeurs (tels qu'InvestEU ou le FEDD+) détiendront une partie des actifs du FCP correspondant à leur contribution budgétaire. Ces actifs ne seront utilisés que pour honorer les engagements générés par les garanties liées à cet instrument d'intervention – et ils ne seront pas disponibles pour honorer les engagements générés par d'autres politiques contributives. Par conséquent, le FCP apportera les avantages d'une gestion unifiée des actifs, sans laisser un instrument d'intervention couvrir les pertes subies par un autre.

Ci-dessous figure une représentation schématique du FCP qui montre comment les ressources budgétisées issues des instruments d'intervention contributeurs seront utilisées

comme soutien en capital pour les garanties accordées aux partenaires chargés de la mise en œuvre au titre d'InvestEU et de l'IVCDI.

FCP: base de capital pour les garanties budgétaires

Programmes bénéficiant de garanties: engagement budgétaire agrégé max. = ±100 Mrd EUR



2.2. Quels avantages apportera le FCP?

La mise en commun du provisionnement pour différents types d'instruments budgétaires par l'intermédiaire du FCP procurera des gains d'efficacité et permettra une gestion plus dynamique des actifs, et ce de trois manières:

Tout d'abord, la gestion des actifs financiers fait apparaître des effets d'échelle, avec des gains d'efficacité considérables à mesure que le volume des actifs gérés augmente. Cela s'explique par les coûts fixes élevés qu'engendre la mise en place d'une capacité d'organisation apte à gérer efficacement les actifs. Cette capacité comprend des systèmes fiables de gestion de portefeuille, des capacités de saisie et de traitement des données, un personnel qualifié pour exécuter toutes les fonctions, sous réserve de la séparation requise des tâches, des bons systèmes de gouvernance et des mécanismes garantissant la continuité des activités. Néanmoins, une fois l'infrastructure en place, l'augmentation du volume des actifs gérés s'accompagne d'une réduction des coûts marginaux. Par conséquent, cela signifie que les coûts sont plus faibles par rapport au volume des actifs gérés. La centralisation de la gestion des actifs au sein du FCP réduira assurément les coûts d'exécution pour le budget de l'UE et, partant, améliorera l'efficacité avec laquelle sont utilisées des ressources publiques limitées.

Ensuite, le FCP combinera des provisions pour des garanties budgétaires, l'assistance financière et des instruments financiers présentant diverses caractéristiques et différents profils de risque et profils temporels. Ces différences dans les profils de risque et les profils temporels impliquent que le montant des ressources nécessaires à un portefeuille unifié pour honorer les appels à garantie au cours d'une année donnée pourrait être inférieur à ce qu'il serait si chaque instrument mis en place individuellement honorait séparément ses appels à garantie. Cet avantage se reflète dans le taux de provisionnement effectif du FCP tel que défini à l'article 213 du règlement financier.

Enfin, le FCP sera intégré dans un cadre reliant plus étroitement la gestion des provisions au profil et à l'évolution des passifs éventuels du budget de l'UE. Compte tenu de

L'utilisation croissante des garanties budgétaires et grâce à l'expérience acquise en la matière, le FCP sera géré de manière dynamique afin que le portefeuille soit adapté au profil évolutif des engagements. Cela permettra de mieux aligner les actifs sur la variation des engagements, afin que le fonds remplisse plus efficacement sa fonction de réserve de liquidités.

3. METHODE, CRITERES ET OPTIONS DANS LE CADRE DE L'EVALUATION

3.1. Organisation de l'évaluation indépendante et critères

Compte tenu de l'importance que revêtira le FCP dans l'architecture des finances publiques de l'UE, l'article 212 du règlement financier a prévu une évaluation indépendante pour éclairer le choix de la Commission quant à l'identité de son gestionnaire d'actifs. L'article 212 du règlement financier précise les cas de figure à examiner:

1. gestion exclusive du FCP par la Commission;
2. gestion exclusive du FCP par la BEI;
3. partage de la gestion entre la Commission et la BEI.

Ledit article 212 définit également les critères permettant d'évaluer les capacités des deux gestionnaires potentiels. Parmi les critères d'évaluation retenus figurent notamment la structure institutionnelle et la gouvernance, la reddition de comptes et la transparence, la gestion des risques, l'infrastructure technique, la communication d'informations, l'expertise de chaque organisation, l'extensibilité (en termes d'échelle), les performances et les coûts des services rendus.

L'évaluation comparative indépendante⁹ est publiée parallèlement à la présente communication. Ses conclusions reposent sur un vaste examen documentaire et sur des entretiens et réunions approfondis avec le personnel de la BEI et de la Commission. Ces conclusions ont été étudiées dans le cadre d'un atelier qui a réuni des représentants de la Commission et de la BEI.

L'évaluation est disponible dans son intégralité en ligne. Parallèlement, les principales conclusions concernant chacun des aspects de l'analyse se présentent comme suit:

Critère	Principales conclusions:
Structure institutionnelle et gouvernance	<p>Tant la BEI que la Commission disposent des structures organisationnelles et de gouvernance appropriées pour leurs activités de gestion d'actifs, qui respectent les principes de bonne gouvernance institutionnelle et prévoient une délégation claire de la prise de décision, une séparation adéquate des tâches, des rôles clairement définis et des procédures et processus bien déterminés et documentés.</p> <p>Toutes deux font usage de procédures et de codes adéquats pour gérer les conflits d'intérêts potentiels.</p> <p>Les deux organisations respectent les principes en matière de bonne gestion des actifs et font preuve d'engagement en faveur des meilleures</p>

⁹ Réalisée par ICF en association avec Keypoint Financial.

	pratiques du secteur.
Reddition de comptes et transparence	<p>Il existe des règles claires concernant la reddition de comptes dans les deux organisations.</p> <p>Les structures globales de gestion et de contrôle des risques des deux organisations couvrent de manière adéquate leurs activités liées à la gestion des actifs de l'UE. La BEI pourrait améliorer la transparence des coûts liés à ses activités de gestion d'actifs.</p>
Gestion des risques et infrastructure technique	<p>Tant la Commission que la BEI disposent de procédures de gestion des risques dûment documentées qui répondent aux normes qu'on peut s'attendre à voir appliquer par des gestionnaires d'actifs de leur dimension.</p> <p>Toutes les deux ont accès à des capacités de service informatique qui leur permettent d'exercer leurs fonctions. Elles disposent toutes deux de systèmes garantissant la cybersécurité et la continuité des activités.</p>
Communication d'informations	<p>Les deux parties présentent des rapports clairs, bien structurés et pertinents. Les informations concernant les portefeuilles externalisés sont fournies essentiellement sur une base trimestrielle, pour ce qui est des risques et des performances, et sont complétées par un rapport sur les participations de portefeuille sur une base mensuelle. Cette approche est conforme aux exigences en matière de communication d'informations qui ont été définies dans les accords interinstitutionnels; toutefois, une fréquence de la communication d'informations plus élevée (sur une base mensuelle) est courante entre pairs.</p>
Expertise	<p>Les deux organisations disposent de gestionnaires d'actifs hautement qualifiés et expérimentés possédant une expérience professionnelle appropriée et des qualifications universitaires et techniques.</p>
Extensibilité	<p>Du point de vue de l'infrastructure, les deux organisations sont en mesure de faire face à l'augmentation des actifs sous gestion qui est à prévoir à la suite de la création du FCP.</p>
Performances historiques¹⁰	<p>L'évaluation a comparé les performances de deux portefeuilles de la Commission avec celles de deux portefeuilles similaires (même durée et similarités dans les lignes directrices relatives à la gestion des actifs et la sphère des investissements) de la BEI. Les deux portefeuilles de la Commission¹¹ ont généré des rendements plus élevés (gain cumulé de 23,4 % et 24,2 % sur la période de 10 ans allant jusqu'en juin 2019) que les portefeuilles de la BEI (20,61 % et 12,4 %).</p>
Coûts historiques	<p>Il a été constaté que la Commission avait exercé son rôle de gestionnaire d'actifs à un coût inférieur aux frais prélevés par la BEI (0,03 % par milliard contre 0,05 % par milliard)¹².</p>

¹⁰ Les performances passées ne constituent pas un indicateur fiable des performances futures.

¹¹ Fonds Communauté européenne du charbon et de l'acier (en liquidation) et portefeuille RCAM géré au profit du régime commun d'assurance maladie. Les portefeuilles de la BEI étaient le GF-EIB et le RSFF-EIB, soit respectivement un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures et un mécanisme de financement avec partage des risques.

¹² La BEI n'a pas fourni de données relatives aux coûts à l'équipe chargée de l'étude. Par conséquent, les frais prélevés par la BEI ont été comparés aux coûts de la Commission.

La Commission a réalisé des rendements comparables à moindre coût. Le processus de gouvernance et l'infrastructure technique pour la gestion d'actifs sont «adaptés à leur finalité» tant à la Commission qu'à la BEI. La Commission est considérée comme rendant davantage compte au Parlement, au Conseil et à la Cour des comptes européenne et comme faisant preuve de plus de transparence à leur égard. La BEI bénéficie d'avantages découlant de son expertise dans le domaine des opérations de pension et de l'existence du modèle de notation interne, qui sont pertinents pour certaines opérations financières spécifiques.

3.2. Évaluation des options par la Commission

La Commission estime que compte tenu des conclusions de l'évaluation en ce qui concerne le coût, l'efficacité et la transparence, l'option consistant à maintenir la gestion des actifs du FCP sous la responsabilité directe de la Commission est préférable aux autres options.

a) Partage des responsabilités liées à la gestion du FCP (option 3)

L'évaluateur indépendant considère que le partage, entre la Commission et la BEI, des responsabilités liées au portefeuille du FCP peut présenter des avantages dynamiques. Ces avantages potentiels sont notamment liés à la diversification des risques (le fait de ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier) et au maintien d'une émulation interinstitutionnelle qui permet de limiter l'inertie.

La Commission estime que ces avantages sont intangibles et relèvent de la spéculation. Il est quasiment certain qu'ils seraient largement contrebalancés par les difficultés techniques et opérationnelles qui nuiraient à son devoir de supervision du FCP. Si la Commission et la BEI géraient chacune une partie des actifs, il conviendrait de mettre en place des processus de rapprochement complexes à des fins de comptabilité et de communication d'informations sur les performances. Une gestion partagée nécessiterait également un cadre intégré de gestion des risques afin de calculer et d'établir des paramètres consolidés en matière de risque et de performance pour le portefeuille unifié. En fin de compte, les processus de gestion du portefeuille seraient complexes, chronophages et sujets aux problèmes opérationnels et il se pourrait que les informations ne soient pas disponibles en temps utile.

La Commission est d'avis que cette option ne constitue pas une base solide sur laquelle la gestion d'un portefeuille aussi important peut être organisée. Pour instaurer une émulation entre la Commission et la BEI, il ne faudrait pas scinder le mandat lié au FCP, mais répartir judicieusement les mandats d'investissement selon des modalités qui tiennent compte des forces et des intérêts de la Commission et de la BEI.

b) Choix entre la Commission et la BEI

La Commission estime que le choix consiste à attribuer la responsabilité exclusive soit à la Commission soit à la BEI, qui sont deux gestionnaires d'actifs confirmés ayant une longue expérience reconnue en matière de gestion d'actifs pour le compte de l'UE. Toutes deux ont développé des capacités solides et mis en place des processus de gestion adéquats.

L'évaluation confirme que les deux organisations sont en mesure de gérer les actifs du FCP. Elles obtiennent de bons résultats en ce qui concerne la structure de gouvernance et le cadre de reddition de comptes en matière de gestion des actifs, l'infrastructure

informatique, l'expertise, les performances globales par rapport aux objectifs, la gestion des risques ou les capacités de communication d'informations. Elles ont également démontré leur capacité à étendre leurs activités sur une plus grande échelle pour faire face à l'augmentation significative du volume des actifs sous gestion qu'entraîne le FCP.

Les principaux facteurs distinctifs relevés par l'évaluation indépendante sont les suivants:

1. Les coûts: l'évaluation indépendante montre que la Commission peut gérer cette activité à moindre coût. Selon les estimations, le coût est moins élevé si l'on choisit de maintenir la gestion du FCP à la Commission que si l'on confie les actifs à la BEI. Le coût estimé ([4,8] millions d'EUR par an) de l'option 1, selon laquelle les actifs du FCP sont gérés en interne par la Commission, est nettement inférieur en termes absolus et relatifs à celui de l'option 2 ([9,9] millions d'EUR par an), qui prévoit la gestion des actifs du FCP par la BEI.
2. Les performances: si l'on tient compte des résultats obtenus pour des portefeuilles comparables sur des périodes plus longues, les rendements générés par la Commission sont plus élevés que ceux obtenus par la BEI.

4. CONSIDERATIONS STRATEGIQUES CONCERNANT LA GESTION DES ACTIFS DU FCP

L'évaluation ne peut être fondée uniquement sur un point de vue rétrospectif statique. Elle doit également déterminer quelle architecture se prête le mieux à la gestion future des passifs éventuels et des actifs connexes sous l'angle de la protection du budget de l'UE. Il est primordial de protéger le budget de l'UE contre le risque que les pertes subies dans le cadre des programmes de garantie dépassent les actifs disponibles dans le FCP pour couvrir ces appels. Pour le choix du gestionnaire des actifs du FCP, il convient de prendre en compte l'organisation qui possède à cet effet les incitations les plus fortes et les moyens les plus efficaces par rapport à leurs coûts.

4.1. Gestion d'actifs en fonction des passifs

Le recours accru aux garanties budgétaires et à l'assistance financière donne lieu à des passifs éventuels plus importants pour le budget de l'UE. Par conséquent, la Commission renforce sa capacité à piloter, à superviser et à mettre en œuvre les garanties budgétaires afin d'éviter toute incidence imprévue sur le budget de l'UE. En particulier, elle accroît sa capacité institutionnelle à évaluer, gérer et mesurer de manière exhaustive les passifs éventuels et à établir les profils de risque sous-jacents de ces passifs éventuels aux fins de la stratégie d'investissement appliquée pour gérer les provisions associées. Concrètement, elle mettra à profit les connaissances acquises à la suite de sa participation plus étroite à l'élaboration des programmes de garantie pour déterminer le niveau des provisions nécessaires au FCP et définir la stratégie d'investissement et la répartition des actifs du fonds.

La centralisation de la gestion des actifs apportera des gains d'efficacité considérables. Elle obligera en outre la Commission à dûment élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'investissement unique qui réponde aux besoins (et contraintes) sous-jacents des différents programmes de garantie. Cela devrait garantir, à tout le moins, la préservation du capital, avec la possibilité de rendements supplémentaires si les conditions du marché le permettent.

Il incombe en dernier ressort à la Commission de veiller à ce que la gestion des actifs du FCP soit dûment axée sur la nécessité de couvrir tout passif financier découlant des instruments financiers, des garanties budgétaires ou de l'assistance financière. Pour ce faire, la Commission doit, lors de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie d'investissement, prendre en considération le profil évolutif des passifs encourus dans le cadre des programmes de garantie. Quatre raisons pour lesquelles il est logique que la Commission joue ce rôle:

1. compte tenu de l'importance «systémique» du FCP pour le budget de l'UE, la Commission a une responsabilité particulière en ce qui concerne la bonne gestion du fonds et doit en rendre compte au Parlement, au Conseil et à la Cour des comptes. Cela se reflète dans le fait qu'en vertu de l'article 213, paragraphe 5, du règlement financier, la Commission doit définir et superviser elle-même la stratégie d'investissement pour la gestion des actifs du FCP. Le règlement financier ne laisse aucune marge de manœuvre à cet égard. Il est donc logique qu'elle conserve également un contrôle direct sur la mise en œuvre de cette stratégie d'investissement. La délégation de cette fonction résiduelle à la BEI ne ferait qu'engendrer des coûts de transaction et de coordination sans présenter d'avantage concret;
2. compte tenu du grand nombre de partenaires chargés de la mise en œuvre qui participeront à l'avenir aux programmes InvestEU et IVCDI, seule la Commission est en bonne position pour intégrer les besoins et l'expérience des différents partenaires chargés de la mise en œuvre et programmes dans une stratégie unifiée de gestion des actifs qui est conçue en fonction des passifs;
3. à mesure qu'elle négociera des accords de garantie avec les différents partenaires chargés de la mise en œuvre, la Commission acquerra une expérience de première main en ce qui concerne les facteurs de risque qui déterminent le risque de crédit des portefeuilles garantis. Par exemple, les expositions au risque pour les bénéficiaires en dehors de l'UE seront soumises à des évolutions macroéconomiques différentes de celles appliquées aux bénéficiaires au sein de l'UE. Il en va de même pour différentes expositions spécifiques à un secteur industriel. La Commission sera bien placée pour traduire ces facteurs de risque liés à l'ensemble des passifs éventuels couverts par le FCP dans une stratégie d'investissement qui prenne en compte les principales dimensions de risque¹³;
4. la stratégie d'investissement du FCP devra intégrer les connaissances opérationnelles relatives à la mise en œuvre du programme. La Commission sera en mesure de gérer les retours d'information concernant des aspects allant de la mise en œuvre du programme à la stratégie et d'adapter cette dernière en fonction de l'évolution de la situation et des contraintes rencontrées par les programmes sur le terrain. Il sera essentiel à cet égard de veiller à ce que la stratégie d'investissement élaborée par la Commission pour le FCP tienne dûment compte du profil réel des risques encourus pour toutes les garanties.

¹³ En particulier, la Commission sera en mesure de mettre à profit l'expérience concernant ces facteurs de risque liés à l'ensemble des passifs éventuels couverts par le FCP en constituant un portefeuille bien diversifié (par exemple, en termes de catégories d'actifs) qui présente des corrélations relativement faibles avec les facteurs de risque sous-jacents aux passifs éventuels.

4.2. Reddition de comptes/transparence

Le lien étroit entre la gestion des passifs éventuels et la dotation du FCP se reflète également dans l'obligation incombant à la Commission de faire rapport au Parlement européen et au Conseil en vertu des articles 214 et 250 du règlement financier.

En tant que gestionnaire financier du FCP, la Commission doit présenter des rapports et rendre compte au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes au sujet de la gestion des actifs du fonds. Une gestion directe de la Commission accroît la capacité de rendre compte de manière complète et rapide des coûts et des performances à tous les acteurs institutionnels.

5. CONCLUSION

L'évaluation indépendante constate que la Commission et la BEI ont toutes deux une longue expérience reconnue en matière de gestion d'actifs pour le compte de l'UE. Les deux organisations ont développé des capacités solides et mis en place des processus de bonne gestion adéquats. Elles disposent toutes deux des systèmes et du savoir-faire nécessaires pour assumer la responsabilité de la gestion du FCP. L'analyse des résultats obtenus par la Commission et la BEI permet de conclure que la Commission a réalisé des rendements plus élevés sur des portefeuilles comparables moyennant un coût moindre pour le budget de l'UE. La section 4 expose les raisons pour lesquelles il est nécessaire que la Commission joue un rôle central, déterminant, au cœur de ce système de passifs éventuels et de gestion connexe des actifs. La Commission doit assumer une responsabilité active et entière en ce qui concerne tant la conception de garanties budgétaires adéquates que la gestion des actifs qui étayent ces garanties. Cela renforcera sa capacité de rendre compte au Parlement et au Conseil des activités qu'elle exerce à ce titre.

La présente décision doit également être replacée dans le contexte plus vaste de la répartition des responsabilités entre les différents acteurs dans le domaine des finances publiques de l'Union. À cet égard, le groupe BEI joue un rôle particulier concernant la mise en œuvre des garanties budgétaires au titre d'InvestEU et en tant que partenaire de premier plan pour les garanties extérieures.

C'est la raison pour laquelle la Commission a conclu que la meilleure option consistait à maintenir en son sein la responsabilité directe de la définition de la politique d'investissement et de la gestion des actifs du FCP. Étant donné que l'article 317 du TFUE confère à la Commission la responsabilité de l'exécution du budget de l'Union européenne, tâche qui comprend également la gestion de trésorerie et d'actifs, aucun acte législatif n'est nécessaire pour confier la gestion des actifs du FCP à la Commission.

6. PROCHAINES ETAPES

Le FCP doit être prêt à commencer à investir les actifs dès le regroupement des ressources en provenance des politiques contributives relevant du nouveau cadre financier pluriannuel. Par conséquent, la Commission planifie et élabore les dispositions législatives et opérationnelles relatives à la gestion du FCP afin qu'elles soient en place en temps utile.

Parallèlement à la présente communication, la Commission adopte également les lignes directrices pour la gestion d'actifs, qui établiront un objectif d'investissement prudent et axé sur la stabilité pour le FCP ainsi que de solides dispositions en matière de prise de décision et de communication d'informations pour régir ses activités. Les lignes directrices prévoient l'élaboration d'une stratégie d'investissement comprenant une répartition stratégique des actifs, afin de fournir des orientations sur la composition cible du portefeuille, et une référence correspondante destinée à la comparaison des performances, l'ensemble devant être présenté au second semestre de 2020.

Plus tard dans l'année, la Commission adoptera un acte délégué pour fixer le taux de provisionnement effectif du FCP (conformément à l'article 213, paragraphe 2, du règlement financier).

En parallèle, la Commission élabore des approches cohérentes en matière de gestion des risques et des systèmes de communication d'informations pour les programmes de garantie InvestEU et FEDD+ afin de veiller à ce que la gestion des passifs et celle des actifs du FCP aillent de pair. Ce travail parallèle sur les méthodes et processus de gestion des risques générera les prévisions d'entrées et de sorties qui sont nécessaires pour développer et adapter une stratégie d'investissement bien calibrée et une référence appropriée pour le FCP.

Compte tenu de l'importance du FCP, qui est le principal portefeuille d'actifs de l'UE et le point d'ancrage du système reposant sur les engagements, la Commission rendra compte d'ici à la fin de 2020 des progrès réalisés dans la mise en place de ce cadre. À partir du milieu de l'année 2021, la Commission établira un rapport annuel sur la viabilité du système reposant sur les engagements créé par les instruments financiers, les garanties budgétaires et l'assistance financière, comme prévu à l'article 250 du règlement financier.