

N° 330

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par MM. Jacques OUDIN, Emmanuel HAMEL, Roland du LUART, et Louis PERREIN sur la proposition de décision du Conseil sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement (n° E-53),

Par M. Jacques OUDIN,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Donot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moission, Bernard Pellarin, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir le numéro :

Sénat : 287 (1992-1993).

Communautés européennes.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	3
A. L'INITIATIVE EUROPEENNE DE CROISSANCE" : UNE DÉMARCHE "FORCÉMENT" CONSTRUCTIVE ...	9
1. Le double mécanisme d'Edimbourg	9
2. La portée relative de l'Initiative de croissance européenne	11
B. LE FONDS EUROPÉEN D'INVESTISSEMENT : UN INSTRUMENT ENCORE ALÉATOIRE	17
1. Un regrettable défaut d'information	17
2. Un instrument supplémentaire aux contours encore incertains	20
<i>a) un capital en principe tripartite : B.E.I., Communauté, institutions financières</i>	<i>20</i>
<u>1. Quelles institutions financières ?</u>	<u>20</u>
<u>2. Quel apport de capitaux pour la Communauté ?</u>	<u>21</u>
<i>b) un champ d'intervention qui recouvre celui du mécanisme d'Edimbourg de la BEI</i>	<i>22</i>
<i>c) des modalités d'interventions novatrices</i>	<i>23</i>
<u>1. Le sommet d'Edimbourg : une mission unique : garantir des prêts</u>	<u>24</u>
<u>2. La proposition de la Commission : une mission secondaire : fournir des capitaux propres</u>	<u>24</u>
<u>3. Les projets de statuts : trois missions : garantie de prêts, prises de participation, opérations accessoires</u>	<u>23</u>
EXAMEN EN COMMISSION	28
PROPOSITION DE RESOLUTION	32
ANNEXE : Avis de la Délégation parlementaire pour les Communautés européennes	34

AVANT-PROPOS

La proposition d'acte communautaire n° E 53 soumise à l'avis du Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution, préalablement à son examen par le Conseil des ministres de la Communauté économique européenne, comporte simultanément deux éléments :

- Une proposition d'acte additionnel au protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement, habilitant le Conseil des Gouverneurs de la B.E.I. à créer un Fonds européen d'investissement (F.E.I.).

- Une proposition de décision du Conseil sur la participation de la Communauté au F.E.I.

Cette proposition fait suite aux conclusions du Conseil des chefs d'Etat et de Gouvernement d'Edimbourg, tenu les 11 et 12 décembre 1992, visant à définir les objectifs et les modalités d'une "Initiative européenne de croissance".

Enregistrée à la Présidence du Sénat le 4 mars 1993, la Proposition n° E 53 a fait l'objet, en application de l'article 73 bis du Règlement du Sénat, du dépôt, le 29 avril 1993, d'une proposition de résolution n° 287 présentée par MM. Jacques Oudin, Emmanuel Hamel, Roland du Luart et Louis Perrein.

Inviquant trois motifs :

- l'absence totale de renseignements concernant les statuts du F.E.I., "en cours d'élaboration",

- l'incertitude concernant les modalités de contrôle des opérations réalisées par la B.E.I. pour le compte du F.E.I., alors même que la Cour des Comptes des Communautés européennes, a, de façon réitérée, sévèrement critiqué les conditions du contrôle des fonds communautaires gérés par la B.E.I.,

- le souci d'être assuré que la contribution prévue du budget communautaire au capital du F.E.I. serait soumise aux dispositions de l'article 24 du règlement financier applicable au

budget général des Communautés européennes, relatives aux attributions du contrôleur financier,

Les auteurs de cette proposition de résolution ont invité le Gouvernement à :

"s'opposer à l'adoption par le Conseil de la décision sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement incluse dans la proposition E 53, tant que ne seront pas précisées les conditions d'un contrôle satisfaisant de la participation de la Communauté à ce fonds".

L'examen de la proposition de résolution sénatoriale soumise à votre Commission, conformément à la procédure définie par l'article 73 bis du règlement du Sénat, nécessite, par son caractère exemplaire, une vigilance toute particulière.

S'inscrivant dans le cadre très nouveau de l'article 88-4 de la Constitution, les conditions concrètes d'exercice de la mission fondamentale désormais confiée explicitement à la représentation nationale méritent en effet la plus grande attention.

Votre rapporteur ne peut que rappeler ici les termes mêmes en lesquels M. Edouard Balladur, Premier ministre, a entendu définir cette mission :

"Il s'agit, par cette disposition nouvelle, non de donner au Parlement un droit de veto sur la négociation communautaire, mais de lui permettre d'exprimer son point de vue, lors de l'élaboration d'un règlement ou d'une directive, et d'alerter le Gouvernement sur les problèmes que risque de susciter son application". (1)

A ce titre, l'examen auquel s'est livré votre Commission, à l'occasion d'un des tous premiers exemples d'application de cette nouvelle procédure, l'amène aux conclusions suivantes :

L'un des premiers exemples de transmission formelle au Parlement des propositions communautaires apparaît, de façon regrettable, marqué par un grave déficit d'information touchant à la définition même de l'institution nouvelle sur laquelle il était appelé à se prononcer. Paradoxalement, ce défaut s'est inscrit dans le cadre d'une procédure d'examen et de décision particulièrement accélérée qui ne peut que le souligner.

1. M. Edouard Balladur - Communication présentée au Conseil des Ministres du 21 avril 1993

Votre Commission estime que de telles modalités d'application ne peuvent que contribuer à vider de son sens l'esprit du nouvel *article 88-4*.

Par ailleurs, le simple énoncé de principes qui ne peuvent qu'emporter l'adhésion morale - "*renforcer la cohésion sociale*", "*améliorer la situation de l'emploi*", "*contribuer à la reprise économique*", "*conforter la construction européenne*" - ne saurait justifier à lui seul que soit donné quitus à toute institution communautaire nouvelle censée y contribuer.

D'une manière générale, et précisément afin de contribuer à sa réalisation dans les meilleures conditions, il ne saurait être question que la "*construction européenne*" devienne un alibi systématique, par principe incontestable.

S'agissant plus précisément de la création du nouveau *Fonds européen d'investissement*, son inscription dans le cadre de "*l'Initiative de croissance européenne*" définie à Edimbourg ne saurait justifier, à elle seule, l'adhésion sans réserve à cet instrument. Ce d'autant plus que les appréciations portées sur les effets concrets de l'I.E.C. ne sont pas sans nuances.

En tout état de cause, la dégradation de la situation économique qui préside au lancement de l'I.E.C. appelle justement une vigilance, une rigueur et sans doute, une sélectivité accrues dans le maniement des instruments de politique économique et la gestion des ressources, tant communautaires que nationales.

Enfin, il apparaît nécessaire à votre Commission d'attirer l'attention du présent Gouvernement sur les développements inhérents à la constitution, parallèlement à un instrument de garanties de prêts, d'un organisme de nature à prendre directement des prises de participation dans des entreprises européennes, et notamment des P.M.E.

Calendrier

- 11 - 12 décembre 1992 : Déclaration d'Edimbourg. Lancement de l'*Initiative européenne de croissance* (I.E.C.)
- 12 janvier 1993 : Dépôt par la Commission Européenne de la *proposition communautaire n° E 53*, comportant conjointement :
- une proposition d'acte additionnel au protocole sur les statuts de la Banque Européenne d'Investissement (B.E.I.), habilitant le Conseil des Gouverneurs de la B.E.I. à créer un Fonds européen d'investissement (F.E.I.);
 - une proposition de décision du Conseil Européen sur la participation de la Communauté au F.E.I.
- 3 février 1993 : Saisine du Parlement européen par le Conseil Européen afin de donner un avis sur la proposition de la Commission européenne du 12 janvier, selon la procédure d'urgence.
(1ère étape de l'article 236 du Traité de Rome)
- 12 février 1993 : Résolution intérimaire du Parlement européen.
- Celui-ci : « donne un avis favorable à la convocation d'une conférence inter-gouvernementale en vue de l'adoption d'un protocole additionnel aux statuts de la BEI, sous réserve d'un examen ultérieur approfondi au fond et en tenant compte des appréciations qui seront portées par les commissions saisies pour avis, et sous réserve de la convocation d'une conférence interinstitutionnelle destinée à l'adoption d'un texte élaboré d'un commun accord par les trois institutions.
- 4 mars 1993 : Dépôt - par le Gouvernement de M. Pierre Bérégovoy - de la *proposition communautaire E-53* à la Présidence du Sénat.
- 25 mars 1993 : Approbation par une conférence inter-gouvernementale de l'acte additionnel sur les statuts de la B.E.I. (première partie de la *proposition communautaire E 53*) (2ème étape de l'article 236 du Traité de Rome).
- 22 avril 1993 : Circulaire du Premier Ministre M. Edouard Balladur relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution.
- 22 avril 1993 : Communication de la Commission Européenne sur l'*Initiative européenne de croissance*. Annonce d'une proposition de création immédiate d'un Conseil intérimaire des actionnaires du F.E.I. (*Com (93) 3 final*).

- 29 avril 1993 : Dépôt au Sénat de la *proposition sénatoriale de résolution n° 287*, en application de l'article 73 bis du règlement du Sénat, sur la proposition communautaire E 53.
- 29 avril 1993 : Approbation par le Conseil d'administration de la B.E.I., du projet des statuts du F.E.I.
- 7 mai 1993 : Envoi du projet de statut du F.E.I. par la B.E.I. au Conseil Européen.
- 12 mai 1993 : Désignation de M. Jacques Oudin comme rapporteur de la commission des Finances du Sénat sur la *proposition sénatoriale de résolution n° 287*.
- 13 mai 1993 : Avis de la Délégation parlementaire pour les communautés européennes sur la *proposition sénatoriale de résolution n° 287*.
- 25 mai 1993 : Communication officieuse des projets de statuts du F.E.I., tels qu'approuvés par le Conseil d'administration de la B.E.I. le 29 avril, à M. Jacques Oudin.
- 3 juin 1993 : Examen par la commission des Finances du Sénat du rapport de M. Jacques Oudin sur la *proposition sénatoriale de résolution n° 287*. Dépôt d'une *proposition de résolution de la Commission*.
- 7 juin 1993 : Conseil des Gouverneurs de la B.E.I. Inscription à l'ordre du jour de l'approbation des statuts du F.E.I.

Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances (dit Conseil Ecofin).

**Procédure d'adoption d'un acte additionnel
au protocole sur les statuts de la B.E.I.**

**La proposition communautaire n° E-53
comporte une proposition d'acte additionnel au protocole sur les statuts de la
B.E.I.**

Dès lors que le protocole sur les statuts de la B.E.I. est annexé
au Traité instituant la C.E.E., il en fait partie intégrante, et sa révision
obéit aux règles définies comme suit par l'article 236 du Traité de Rome :

*"Le gouvernement de tout Etat membre, ou la Commission,
peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du
présent traité.*

*"Si le Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et le
cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion
d'une conférence des représentants des gouvernements des
Etats membres, celle-ci est convoquée par le président du
Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications
à apporter au présent traité.*

*"Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés
par tous les Etats membres en conformité de leurs règles
constitutionnelles respectives."*

A - L'INITIATIVE EUROPÉENNE DE CROISSANCE" : UNE DÉMARCHE «FORCÉMENT» CONSTRUCTIVE

1. Le double mécanisme d'Edimbourg - 11/12 décembre 1992

Confrontés aux risques désormais confirmés d'une récession économique nécessairement contagieuse dans le cadre d'un marché unique, les chefs d'Etat et de Gouvernement des pays européens réunis à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992 ont décidé la mise en place d'une *"Initiative européenne de croissance"* (I.E.C.). Celle-ci est définie par :

"un ensemble de mesures à adopter au niveau national et au niveau communautaire, qui rétabliraient la confiance, renforceraient les fondements de la croissance économique et encourageraient la création de nouveaux emplois".

A l'évidence, ainsi définis, de tels objectifs -rétablissement de la confiance, renforcement des fondements de la croissance, création d'emplois- ne peuvent que susciter l'adhésion générale.

Dans ce cadre, le principe de l'I.E.C. consiste à conforter les actions nationales demandées aux Etats-membres par des actions complémentaires, entreprises au niveau de la Communauté.

L'effort portera en priorité sur la stimulation de l'investissement, notamment dans le domaine des infrastructures, désormais considérées, à l'instar des thèses américaines, comme le facteur primordial de l'amélioration de la productivité de l'économie, mais aussi celle de la situation de l'emploi.

A cet effet, le Conseil européen a souhaité la mise en place *"de toute urgence"* d'un double mécanisme d'incitation financière :

- L'institution, au sein de la Banque Européenne d'Investissement (B.E.I.), d'un nouveau mécanisme de prêts directs portant sur un montant évalué à 5 milliards d'écus ;
- Ce nouveau mécanisme, dont l'application ne devrait pas excéder deux ans, consiste en réalité à augmenter le plafond de participation de la B.E.I. sur des prêts déjà en vigueur.

• la création, parallèlement à la B.E.I., d'un nouvel organisme financier, le **Fonds européen d'investissement (F.E.I.)**, principalement chargée de fournir des garanties d'emprunt.

Ce fonds, dont la création, en revanche, est appelée à rester permanente, disposerait d'un capital initial tripartite de 2 milliards d'écus, apporté conjointement par la B.E.I. (40 %), la Communauté (30 %), et d'autres institutions financières (30 %) non totalement identifiées à la date de rédaction du présent rapport.

Destiné à garantir le financement de projets d'infrastructures transeuropéennes d'une part, d'investissements de P.M.E. d'autre part, ce capital initial devrait permettre, par effet de levier, de financer un montant d'investissements évalué par la Commission à 20 milliards d'écus.

Dans le cadre de l'*"Initiative européenne de croissance"*, ces deux mécanismes communautaires doivent être complétés, d'une part par un effort de dépense supplémentaire des Etats membres évalué à 10 milliards de francs en 1993 et 1994, d'autre part par la mise en place du *Fonds de cohésion*.⁽¹⁾

Des différentes informations recueillies par votre Rapporteur, il semble ressortir que la création de cette nouvelle institution, opportunément rattachée à l'*"Initiative de croissance européenne"*, n'ait été évoquée pour la première fois, par les organes de décision politique de la Communauté, qu'une quinzaine de jours avant le sommet d'Edimbourg, au sein du Conseil des représentants permanents (COREPER), et ce par la représentation britannique.

D'ores et déjà, votre rapporteur estime nécessaire d'attirer l'attention de la représentation nationale sur le fait que la création d'un nouvel instrument financier communautaire mérite une attention toute particulière et que sa seule justification par le rattachement à l'*Initiative Européenne de Croissance* ne saurait permettre que lui soit accordé un «*quitus*» de principe.

D'autant que les appréciations portées sur l'initiative européenne de croissance ne sont pas totalement dénuées de réserves.

1. *Fonds destiné à financer des projets concernant l'environnement et les infrastructures de transport en Grèce, Espagne, Irlande et Portugal.*

2. La portée relative de l'"Initiative de croissance économique"

Dans sa communication du 22 avril 1993⁽¹⁾, la Commission a fourni une estimation chiffrée de l'impact macroéconomique global de l'*Initiative Européenne de croissance*, étant entendu qu'elle intégrait dans ce cadre un effet levier maximal de 20 milliards d'écus pour le F.E.I. et un effort complémentaire de 10 milliards d'écus de la part des Etats membres.

Compte tenu de ces hypothèses fortes, la Commission a estimé que :

... Le P.I.B. réel s'établirait en 1994 à un niveau supérieur de 0,6 % à celui qu'il aurait atteint sans l'initiative de croissance. La valeur ajoutée supplémentaire dans la Communauté représente quelque 35 milliards d'écus. Cette relance entraînerait la création de quelques 450.000 emplois pendant les deux années considérées et une augmentation de l'investissement fixe total de 3 % en 1994.

Toutefois, et simultanément, la Commission ajoute :

« Il faudra aussi, au cours des prochains mois, continuer à faire baisser les taux d'intérêt, mais ceci suppose que l'inflation soit maîtrisée, que la modération salariale réussisse, et que des mesures crédibles visant à réduire les déséquilibres budgétaires soient adoptées ».

Le vice-président de la Commission, Sir Henning Christophersen, concluait pour sa part

« La restauration de la confiance chez les chefs d'entreprise et les ménages est sans doute plus importante pour la reprise économique que l'impact direct quantifiable de ces mesures ».⁽²⁾

Une étude réalisée par l'O.F.C.E. et le C.E.P.I.I., à partir du modèle Mimosa dont les principaux résultats ont été présentés au Sénat le 29 avril 1993 à l'occasion du IXème Colloque de réflexion économique organisé sous l'égide de la Délégation à la planification,

1. Commission des Communautés européennes - 22 avril 1993 - Com (93) - 194-Final.

2. Conseil Ecofin de Luxembourg - 19 avril 1993

confirme l'appréciation nuancée qu'il convient de porter sur l'impact potentiel de l'*Initiative européenne de croissance*.

Cette étude évalue l'impact macroéconomique des investissements supplémentaires suscités par les prêts de la B.E.I. et les garanties du F.E.I., complétés par les apports du Fonds de cohésion.

- Sous des hypothèses favorables, l'effet global sur le P.I.B. communautaire atteindrait 0,2 % en 1994, diminuerait légèrement en 1995-1996 pour se stabiliser à 0,2 % par la suite. Le taux de chômage diminuerait de 0,1 point.

On notera qu'ainsi chiffré, cet impact équivaut à la moitié du surcroît de production imputable à une journée de travail supplémentaire durant une année. Il reste en outre très inférieur à la «marge d'erreur» couramment observée en matière de prévisions modélisées.

- Sous des hypothèses moins favorables, et notamment celle d'un durcissement possible de l'attitude des autorités monétaires allemandes sur les taux d'intérêt, l'impact sur la croissance, l'emploi et le chômage sera "quasi négligeable".

La conclusion est sévère :

"Malgré un aspect novateur, l'I.E.C. se révèle donc décevante en tant que politique de relance :

- Elle est tardive puisque ses effets surviendront au mieux début 1994, pour un ralentissement économique commencé en 1991.

- Axée sur des projets de longue haleine, elle n'est guère réversible à court terme.

- Ses effets sont incertains, puisqu'il n'est pas sûr qu'elle impulse effectivement des projets nouveaux.

- Son montant est négligeable, même par rapport au jeu des stabilisateurs automatiques".(1)

Votre rapporteur craint qu'il ne faille pas considérer ces réserves comme exagérément pessimistes.

1. Voir également la Lettre de l'O.F.C.E. n° 115 - 24 mai 1993

La gravité, et surtout la profondeur, de la détérioration qui touche aujourd'hui l'ensemble des économies européennes, le contexte de pénurie généralisée d'épargne dans lequel elle s'inscrit, surtout la nécessité impérative de gérer avec la plus grande rigueur les deniers tant communautaires que nationaux, dans un souci d'efficacité maximale, impliquent que soit considérée avec une vigilance toute particulière l'institution de tout nouvel instrument financier reposant sur un nouvel appel aux fonds communautaires et susceptible de générer de nouvelles dépenses.

Banque européenne d'investissement
- "Mécanisme financier d'Edimbourg" -
(situation au 20 avril 1993)

• **Domaines concernés**

- Conformément aux orientations décidées par le Conseil d'administration de la B.E.I. lors de sa séance du 26 janvier, seront principalement financés dans ce cadre :

1. Les investissements relatifs aux réseaux transeuropéens de transport (réseaux ferroviaires, autoroutes, gestion du trafic aérien, aéroport), de télécommunications et de transfert d'énergie ;

2. Certaines infrastructures d'intérêt régional ou local permettant l'accès à ces réseaux ;

3. Des projets de protection et de gestion de l'environnement.

- Seront prioritairement retenus des projets, souvent déjà en cours de réalisation, pour lesquels un financement complémentaire aura un impact immédiat sur le rythme d'achèvement.

N.B. : Ce mécanisme est destiné, au premier chef, au financement d'investissements localisés sur le territoire des États membres de la Communauté.

Toutefois, des investissements peuvent être également soutenus dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), dans la mesure où "ils présentent un intérêt commun pour les uns et les autres", et assurent l'interopérabilité des réseaux dans la Communauté.

Enfin, pourrait être envisagé le financement de projets localisés dans les autres pays européens, membres de l'A.E.L.E., "dès lors que ceux-ci contribuent au bon fonctionnement ou au développement de réseaux transeuropéens".

• **Conditions de financement**

Conformément aux mécanismes traditionnellement définis d'intervention de la B.E.I., celle-ci financera les projets de grande dimension par des prêts individuels et les projets de taille plus modeste par des prêts globaux ⁽¹⁾.

Ce qui est novateur dans le cadre du présent mécanisme, c'est que la B.E.I. pourra financer jusqu'à 75 % du coût des investissements éligibles ⁽²⁾, dès lors que le cumul du prêt B.E.I. et des aides communautaires non remboursables associées au projet ne dépasse pas 90 % du coût total du projet ⁽³⁾.

(1) Les prêts globaux sont accordés à des banques ou instituts de financement qui, à partir de ces fonds, octroient des crédits pour des investissements de petite ou moyenne dimension, sélectionnés selon les critères et les domaines définis par la B.E.I.

(2) Contre 50 % pour les prêts "classiques" de la B.E.I.

(3) Contre 70 % pour les prêts classiques.

Sans renoncer à ses critères bancaires, la B.E.I. est disposée à mettre en oeuvre dans ce cadre les formes de financement les mieux adaptées aux caractéristiques des projets (conditions de durée, cadre contractuel).

• **Décisions déjà adoptées**

Dans ce cadre, les décisions prises par le Conseil d'administration de la B.E.I. des 23 février, 23 mars, 19 avril 1993, portent sur 21 projets d'investissement et totalisent près de 1,73 milliard d'écus ⁽¹⁾. Elles se répartissent comme suit :

• **Transports terrestres** : **493 millions d'écus**

- sections autoroutières au Danemark et en France
- modernisation des liaisons ferroviaires internationales au Danemark
- diverses structures d'intérêt régional en "France" (Ile de La Réunion) et en Ecosse
- prolongation du métro londonien dans le quartier des Docklands

• **Transfert d'énergie** **511,3 millions d'écus**

- réseaux de transport et de distribution d'électricité dans certaines régions d'Espagne, du Portugal et de l'Irlande
- tronçon italien du gazoduc Algérie-Italie
- rénovation du réseau de transport de gaz naturel dans les Länder orientaux d'Allemagne

• **Télécommunications** **349 millions d'écus**

- extension du réseau téléphonique digital en Italie
- dans les 6 principales villes des Länder orientaux d'Allemagne

• **Environnement** **148 millions d'écus**

- distribution d'eau potable dans le nord-ouest de l'Angleterre
- traitement des eaux usées aux Baléares
- financement d'équipements d'utilité collective en France.

• **Transports aériens** **215 millions d'écus**

- gestion et contrôle du trafic aérien en Europe (Eurocontrol)
- extension et desserte interne de trois aéroports internationaux en Allemagne (Francfort), France (Roissy) et Italie (Turin-Caselle)

(1) Certains documents de la Commission européenne faisaient également état (notamment Com (93) 194 final 22 avril 1993) de "projets approuvés par la B.E.I. en Europe centrale et orientale bénéficiant des conditions du mécanisme d'Edimbourg":

- modernisation du réseau routier en Bulgarie, Roumanie, Slovaquie 96 Mecus
- amélioration des installations de service des transports aériens en Bulgarie et en Pologne ... 110 Mecus

Ces projets ne réapparaissent pas dans les documents de la BEI.

Financements B.E.I. en France au titre du mécanisme d'Edimbourg

(millions d'écus)

Conseil d'administration du 23 février 1993	
- Caisse nationale des autoroutes SAPRR - Autoroute A 40 : doublement du Tunnel de Chamoise et des viaducs d'accès de Nantua	60
- Aéroport de Roissy : système de desserte interne	24
- Caisse nationale du Crédit Agricole/environnement : prêt global pour le financement d'investissements de petite ou moyenne dimensions par des collectivités publiques dans le domaine de la protection de l'environnement (prêt global signé le 31 mars 1993)	52
Conseil d'administration du 23 mars 1993	
- Routes de la Réunion : modernisation du réseau routier principal de l'île de la Réunion	60
- EUROCONTROL : gestion du trafic aérien : installations localisées à Bretigny-sur-Orge	30
Total	226

Partenaires de la B.E.I. mettant en oeuvre des prêts globaux en France

A. En faveur de P.M.E./P.M.I.

AXAMUR*
 BAIL EQUIPEMENT*
 BANQUE FEDERATIVE DU CREDIT MUTUEL
 BANQUE NATIONALE DE PARIS S.A.
 FRUCTIBAIL* (Groupe des Banques Populaires)
 FRUCTICOMI* (Groupe des Banques Populaires)
 FRUCTIMURS* (Groupe des Banques Populaires)
 GROUPE DES BANQUES POPULAIRES (29 banques)
 IMMOBAIL BTP*
 INTERBAIL*
 LA COMPAGNIE BTP (Murabail, Soferbail, Optibail)*
 CECICO ENTREPRISES*
 LA COMPAGNIE EUROPEENNE DE CREDIT MUTUEL EN BRETAGNE
 LOCAFRANCE*
 LOCAMUR - SOFIGROSS A.*
 SEFERGIE S.A.
 SOFIDER (Société financière pour le développement de la Réunion)
 PARIBAS (Compagnie Bancaire, Crédit du Nord, Banque Paribas)
 CAISSE CENTRALE DE CREDIT COOPERATIF

B. En faveur d'investissements de collectivités locales ou de leurs concessionnaires

CREDIT LOCAL DE FRANCE (18 régions)
 CAISSE NATIONALE DU CREDIT AGRICOLE (environnement)

*Crédit bail

B. LE FONDS EUROPEEN D'INVESTISSEMENT : UN INSTRUMENT ENCORE ALEATOIRE

1. Un regrettable défaut d'information

La mission de contrôle désormais confiée au Parlement français par le nouvel *article 88-4 de la Constitution* revêt une importance fondamentale.

Les institutions communautaires, attentives à ne pas nourrir davantage le reproche du « déficit démocratique » qui leur est adressé de façon croissante, ont pris conscience de la nécessité d'améliorer la transparence des décisions communautaires.

Le Premier Ministre Edouard Balladur a tenu à souligner, dès sa première déclaration de politique générale, devant chacune des deux assemblées, l'importance qu'il attachait à cette mission :

« Il sera donné vie aux dispositions qui ont été votées par le Parlement français au printemps de 1992, et qui prévoient que les textes émanant de la Communauté sont soumis au contrôle plus strict et préalable du législateur français. »

« Des propositions vous seront faites afin que les assemblées soient en mesure d'assurer le contrôle régulier et indispensable, qu'elles n'ont cessé de réclamer, et, que, j'en suis certain, elles auront à coeur d'assurer » (1)

Confirmant concrètement ces dispositions par la circulaire du 22 avril 1993 (2), le Premier Ministre a entendu souligner à nouveau la portée politique de sa décision dans le cadre d'une communication au Conseil des Ministres :

« Dans la conduite de la négociation communautaire, comme dans la détermination de la position française au regard de l'élaboration des actes communautaires, il conviendra que le point de vue émis par la représentation nationale trouve sa juste place. »

Il y va non seulement du respect de l'expression du Parlement, que je souhaite favoriser afin de compenser la perte de pouvoir législatif qui résulte nécessairement de la

1. Edouard Balladur - Déclaration de politique générale - Assemblée nationale - 8 avril 1993.

2. J.O. du 23 avril 1993

construction communautaire, mais aussi de la légitimité démocratique de l'action européenne du Gouvernement. (1)

C'est bien cette importance qui justifie la vigilance toute particulière qui doit être accordée aux conditions d'exercice des premières « applications pratiques » du nouvel *article 88-4* institué par la *loi constitutionnelle du 25 juin 1992*.

C'est la raison majeure pour laquelle votre rapporteur s'est tout particulièrement ému du « déficit » d'information qui a pourtant justement caractérisé la *proposition de résolution communautaire E-53* déposée le 4 mars 1993 à la Présidence du Sénat par le Gouvernement de M. Pierre Bérégovoy.

Cette proposition de résolution comporte simultanément une proposition d'acte additionnel au protocole sur les statuts de la B.E.I., habilitant le Conseil des Gouverneurs de la B.E.I. à créer un F.E.I., et une proposition de décision du Conseil portant sur la participation de la Communauté au F.E.I.

Or, aucune indication n'est fournie dans ce cadre au Parlement national sur les statuts de la nouvelle institution. L'annexe y correspondant fait l'objet d'une page vierge, la seule mention étant que *"le document est en cours d'élaboration et sera communiqué dans les meilleurs délais"*.

Cette même mention figurait déjà dans la proposition de la Commission européenne en date du 12 janvier 1993, soit près de deux mois plus tôt.

En réalité, entre le document préparé par la Commission en date du 12 janvier 1993, et la proposition de résolution transmise aux assemblées françaises le 4 mars 1993, aucune précision ni aucune modification n'ont été apportées à un texte demeuré strictement identique.

Ce défaut majeur d'information, concernant tant les conditions du contrôle des fonds que la Communauté serait appelée à verser à une institution financière entièrement nouvelle, que les statuts mêmes de celle-ci, a fondé à juste titre les réserves des auteurs de la *proposition de résolution sénatoriale n° 287*.

Votre rapporteur note en outre que la communication de la Commission du 22 avril 1993 indiquait :

"Tout est mis en oeuvre pour que le F.E.I. puisse effectuer ses premiers engagements à l'automne (1993), à condition

que le reste du processus législatif ne souffre aucun retard au niveau national et communautaire (1)

Afin de maximiser son impact potentiel cette année, la Commission envisage de proposer la création immédiate d'un conseil intérimaire des actionnaires du Fonds.

Celui-ci s'occupera de tous les arrangements nécessaires en vue de la mise en place du Fonds (règlement intérieur, dispositions administratives...).

"Mais surtout, il engagera des discussions directement avec les promoteurs des projets, les institutions financières et les administrations nationales et régionales concernant les candidats potentiels à un financement"(2).

Ce n'est que le 25 mai 1993, de façon officieuse, et après de nombreuses demandes écrites et orales, que votre rapporteur a pu avoir connaissance du projet (3) des statuts du F.E.I., tel que transmis par la B.E.I. au Conseil des Communautés européennes le 7 mai 1993, après approbation par le conseil d'administration de la B.E.I. dès le 29 avril 1993.

Votre rapporteur ne peut que déplorer le retard ainsi apporté à fournir aux parlements nationaux l'information qui leur est due, ainsi que l'insuffisance qui la caractérise

Paradoxalement, ce défaut d'information s'inscrit pourtant dans un contrôle de grande célérité de la procédure. En effet, le 7 juin 1993, le Conseil des Gouverneurs de la B.E.I. sera appelé à se prononcer sur les projets de statuts du F.E.I. Il ne semble pas en définitive que le Conseil Eco Fin, réuni ce même jour -avec les mêmes participants- soit appelé à se prononcer sur la participation de la Communauté au F.E.I., contrairement à certaines indications fournies dans un premier temps à votre Rapporteur.

1. N.B. : Ce qui suppose l'adoption par le Conseil européen et la ratification par tous les parlements nationaux. (article 236 du Traité)

2. On notera toutefois que ce "Conseil intérimaire" n'apparaît pas dans les projets de statuts du F.E.I.

3. Incomplet puisque démunie des annexes I et II, fondamentales - Voir ci-après

2. Un instrument supplémentaire aux contours encore incertains

a) Un capital en principe tripartite : B.E.I., Communauté, institutions financières.

Initialement fixé à 2 milliards d'écus, le capital autorisé du F.E.I. pourra être augmenté *"lorsque les circonstances le font apparaître nécessaire"*.

S'agissant de sa répartition, le texte de la proposition de résolution E 53 prévoyait que *"le capital sera souscrit à concurrence de 30 % sur le budget de la Communauté, de 40 % par le B.E.I. et le solde, soit 30 %, par d'autres institutions financières"*.

Dans son annexe 2 à la communication du 22 avril, la Commission précise que ces institutions financières peuvent appartenir *"aux secteurs privé et public"*.

La présence prépondérante au capital du F.E.I. de la Banque Européenne d'Investissement, dont les trois quarts du capital sont eux-mêmes détenus par les quatre principaux membres de la Communauté, qui bénéficie sur les marchés de capitaux de la notation "AAA", -gage de compétences reconnues dans l'exercice de ce métier- et qui apparaît aujourd'hui comme le premier emprunteur sur les euromarchés, constitue à l'évidence une garantie fondamentale -dont il apparaît essentiel de souligner l'importance.

Votre rapporteur regrette toutefois que les "précisions" apportées par les projets de statuts ne permettent pas encore de juger de façon définitive de la qualité du "tour de table" de cette nouvelle institution.

1. Quelles institutions financières ?

En effet, si les articles 5 et 6 prévoient bien que 600,0 millions d'écus, soit 30 % du capital initial seront réservées à la souscription des institutions financières dont la liste *"figure en annexe I"*, l'absence même de cette annexe dans les documents fournis à votre rapporteur rend cette information encore bien partielle.

En l'état actuel, les informations fournies à votre rapporteur font apparaître que les établissements financiers intéressés par ce nouveau mécanisme seraient essentiellement des

banques de certains pays de l'Europe du Sud. Aucune banque française, allemande, anglaise, ou néerlandaise n'aurait, pour l'instant, manifesté son souhait de participer au F.E.I.

Or, la participation d'actionnaires privés constitue bien une originalité importante de cette nouvelle institution. Il est donc étonnant que soit ainsi proposée la création d'un instrument de cette nature, manifestement avant même d'avoir obtenu l'accord de principe du tiers des actionnaires concernés.

La proposition de résolution E 53 indiquait pourtant que les institutions financières étaient *"nombreuses à être intéressées"*, et que *"le projet a déjà été présenté dans ses grandes lignes à beaucoup d'entre elles et elles se sont montrées ouvertes à l'idée d'une participation éventuelle"*.

On notera enfin que le dernier article (article 42) des statuts prévoit en principe que, pour entrer en vigueur, 50 % de la part réservée aux institutions financières (soit 15 % du capital initial) devra être répartie entre au moins six Etats membres de la Communauté.

Cette condition, qui implique la participation d'institutions financières d'au moins un des principaux pays européens, est toutefois limitée dans sa portée par la disposition suivante :

"Si, dans un délai de trois mois au plus après la ratification par les Etats membres de l'acte additionnel au protocole sur les statuts de la B.E.I., cette condition n'est pas remplie, le Conseil des Gouverneurs de la banque, statuant à l'unanimité, peut décider :

- que le Fonds présente un caractère tripartite satisfaisant ;

- corrélativement l'entrée en vigueur des présents statuts".

2. Quel apport de capitaux pour la Communauté ?

D'autre part, les projets de statuts prévoient que les autres *"membres fondateurs"*, soit la Communauté économique européenne, représentée par la Commission, et la B.E.I., *"souscrivent au pair le nombre de parts fixé à l'annexe II aux présents statuts"*.

L'absence d'annexe II ne permet pas de connaître précisément la répartition de ces parts entre la Communauté et la B.E.I.. Il n'est pas fait mention, notamment dans le corps même des statuts, de la répartition initialement proposée par la Commission.

b) Un champ d'intervention qui recouvre celui du mécanisme d'Edimbourg de la B.E.I.

Initiée par les représentants de la Commission au conseil d'administration de la B.E.I. (1), la création du F.E.I. répond "au souci de permettre à la B.E.I. de contribuer pleinement à la poursuite des objectifs de la Communauté en assumant et fixant des risques plus spécifiques sans pour autant compromettre son crédit et ses activités principales de prêt". (2)

Plus précisément, il est indiqué que le F.E.I. "ciblera" ses interventions sur quatre domaines, les deux derniers étant "éligibles plus tard, sur décision des organes de décision du F.E.I."

1. Grands projets d'infrastructure dans le cadre des réseaux transeuropéens ;
2. Petites et moyennes entreprises, notamment dans les régions assistées par la Communauté ;
3. Protection de l'environnement ;
4. Production de l'énergie.

Dans les projets de statuts du F.E.I., le troisième objectif a été supprimé, et la mission du F.E.I. se cantonne désormais à deux domaines :

- le "développement des réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie" ;

1. *D'après les termes mêmes de la proposition de résolution E 53 "Les discussions sur la création du F.E.I. ont été lancées par les représentants de la Commission au Conseil d'administration de la B.E.I."*

Nommé par le Conseil des gouverneurs de la B.E.I., son conseil d'administration, composé de 22 administrateurs et 12 suppléants, décide de l'octroi des prêts et garanties, de la conclusion des emprunts et de la fixation des taux d'intérêt. La Commission désigne un administrateur et un suppléant, en l'occurrence le directeur général des affaires économiques et financières (DG II) et le titulaire de la DG XXII (Coordination des politiques structurelles).

2. *Commission des Communautés européennes - Com (93) 3 final et Proposition d'acte communautaire E 53.*

- le "développement des petites et moyennes entreprises".

En d'autres termes, tel que défini par les projets de statuts du F.E.I., le domaine d'intervention de cette nouvelle institution apparaît marqué par les caractéristiques suivantes :

- Il recouvre l'ensemble du champ d'intervention des *prêts B.E.I. -mécanisme d'Edimbourg-*, à l'exception dans l'immédiat des opérations concernant l'environnement.
- Il concerne, d'une part, un secteur précisément délimité, celui des réseaux transeuropéens, toutes entreprises confondues.
- Il concerne d'autre part, une catégorie d'entreprises -les P.M.E. (1)- tous secteurs d'activité confondus.

c) Des modalités d'interventions novatrices

Si les domaines d'intervention du F.E.I. apparaissent identiques à ceux, déjà connus, de la B.E.I. dans le cadre du mécanisme de prêt Edimbourg, la définition de ses modalités d'intervention se traduit par l'apparition d'une novation considérable depuis les objectifs officiellement définis par les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Edimbourg.

En réalité, au moins autant que l'absence totale d'information concernant les statuts du nouvel organisme (2), au moins autant que le caractère très insuffisant des assurances données sur "les conditions dans lesquelles sera assuré le contrôle des opérations réalisées par la B.E.I. pour le compte du F.E.I." (2) c'est la novation que constitue la possibilité pour le F.E.I. -progressivement dévoilée- de prendre des participations dans le capital d'entreprises qui suscite les réserves de votre rapporteur.

1. non précisément définies par les projets de statuts

2. cf. les considérants de la proposition de résolution présentée en application de l'article 73 bis sur la proposition de décision du Conseil sur la participation de la Communauté au F.E.I. par MM. Jacques Oudin, Emmanuel Hamel, Roland du Luart et Louis Perrein. Sénat n°287.

1. Le sommet d'Edimbourg - une mission unique : garantir des prêts

Le communiqué officiel (1) du sommet retraçant les décisions ayant fait l'objet d'un accord de la part des chefs d'Etat et de Gouvernement indiquait :

"Le Fonds européen d'investissement, doté de 2 milliards d'écus, destiné à encourager principalement l'activité des petites et moyennes entreprises..... devrait permettre de garantir au départ des investissements de 6 à 8 milliards d'écus, et de 18 milliards dans deux ans".

Dans ce cadre, les conclusions de la Présidence (2) précisaient :

"Le conseil Ecofin et la B.E.I. sont invités à envisager d'urgence et d'un oeil favorable, la création, le plus rapidement possible, d'un Fonds européen d'investissement, disposant d'un capital de 2 milliards d'écus apportés par la B.E.I., d'autres institutions financières et la Commission afin d'offrir des garanties de 5 à 10 milliards d'écus".

Entérinée en ces termes par les chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres, la mission ainsi conférée au futur F.E.I. a, dès le lendemain du sommet d'Edimbourg, subi des ajouts progressifs.

2. La proposition de la Commission - une mission secondaire : fournir des capitaux propres

Dès le dépôt, le 12 janvier 1993, la Commission de la proposition de résolution E 53, il est précisé que la mission de garantie de prêts n'est énoncée qu'à titre principal :

"A titre secondaire, et à un stade ultérieur, (le F.E.I.) fournira des capitaux propres, principalement à travers des intermédiaires financiers".

A ce stade, le F.E.I. se voit donc chargé d'une mission secondaire, pour l'instant effectuée "principalement à travers des intermédiaires financiers".

1. Communiqué n° 5878 - Edition spéciale - 13 décembre 1992.

2. Annexe IV - 1ère partie.

3. Les projets de statuts - trois missions : garantie de prêt, prises de participation, opérations accessoires.

Dans un troisième temps, la rédaction retenue dans les projets de statuts du F.E.I. mentionne expressément la notion de "prise de participation", et précise que celle-ci peut relever directement du F.E.I.

"A partir de la date postérieure de deux ans à la date d'entrée en vigueur des présents statuts, (le F.E.I. pourra soutenir le développement des réseaux transeuropéens et celui des P.M.E.), en prenant, détenant et gérant des participations dans toute entreprise".

Ainsi formulée, cette disposition permet donc d'envisager la participation du F.E.I. à toute entreprise,

- soit qu'elle participe au développement des réseaux transeuropéens,

- soit qu'elle appartienne au secteur des P.M.E.

En d'autres termes, pour les P.M.E., le F.E.I. sera appelé à jouer un rôle équivalent à celui des S.D.R. françaises.

En outre, l'alinéa 2 de l'article 3 prévoit que :

"Le Fonds peut faire en outre toutes autres opérations accessoires se rattachant à sa mission et tendant à en favoriser la réalisation".

Aucune précision n'est toutefois apportée sur la nature de ces opérations, ni sur l'appréciation des critères de "rattachement" à la mission du F.E.I.

La formulation de l'article 26, intitulé "Conditions et modalités des opérations", est encore plus générale :

"Dans le cadre des présents statuts, le F.E.I. effectue des opérations de garantie et de prise de participations, ou des opérations assimilables à celles-ci, pour des projets d'investissements à réaliser sur le territoire des Etats membres de la Communauté ou dans des pays limitrophes, pour autant qu'il s'agisse de projets transfrontaliers, auquel cas elles requièrent une décision du Conseil de surveillance statuant à l'unanimité".

Un tel mécanisme de prises de participations existe déjà, s'agissant des opérations extérieures à la Communauté, avec les

"facilités Cheysson" pour les opérations de la Commission, et avec les *"capitaux à risques"* de la B.E.I. (1). Il est en revanche tout à fait novateur s'agissant de opérations, ou d'entreprises internes à la Communauté.

Certes, il convient d'observer que la mission initiale du F.E.I. reste, dans l'immédiat, la garantie de prêts. La prise de participation ne pourra être en effet envisagée que dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle institution.

On notera toutefois que les réalisations d'*"opérations accessoires"* n'est pas soumise à ce délai.

En outre, l'article 28 des projets de status fixe une limite à ces prises de participation, qui devront être *"minoritaires et temporaires"*.

Enfin, toute décision de prise de participation relèvera de l'Assemblée générale du F.E.I., à laquelle doit être représenté chacun des membres du F.E.I., étant entendu que chaque membre dispose d'un nombre de voix égal au nombre de parts souscrites par lui. Ceci assure la prépondérance de la B.E.I., gage de professionnalisme incontestable.

Il reste que, certes convaincu des garanties conférées par ces diverses dispositions, votre rapporteur estime que garantir des prêts et prendre des participations au capital d'entreprises relèvent de deux métiers différents, dont il n'apparaît pas nécessairement opportun qu'ils soient exercés par une même institution nouvellement créée à cet effet.

Surtout, la prise de participation au capital d'entreprises européennes lui paraît constituer une novation fondamentale.

Face à la priorité de la crise qui frappe tout particulièrement les petites et moyennes entreprises dans l'ensemble des pays européens, il semble nécessaire de s'interroger sur la hiérarchie des facteurs en cause.

A cet égard, plutôt que l'insuffisance de fonds propres, ne faut-il pas incriminer en priorité l'impact beaucoup plus grave, et qui les touche au premier chef, de délocalisations de production justement

1. Fonds financés, par le biais du Fonds européen du développement, sur le budget des Etats-membres dans le cadre de la convention de Lomé, et sur le budget de la Communauté dans le cadre des protocoles méditerranéens. Ils sont gérés par la B.E.I. sur mandat des Etats membres dans le premier cas et sur mandat de la C.E.E. dans le second. Utilisés surtout comme quasi-capital (sous forme de prêts conditionnels et de prêts subordonnés), les capitaux à risques peuvent également servir à financer des prises de participation.

dénoncées par les travaux essentiels menés par notre Rapporteur général M. Jean Arthuis ?

Pour intéressant qu'elle puisse être par ailleurs, il ne semble pas que la création du F.E.I. constitue à cet égard la solution la plus opportune pour s'attaquer de manière efficace à la crise qui affecte les P.M.E. européennes.

D'une manière plus générale, il n'apparaît pas souhaitable de procéder, à l'occasion de la mise en place accélérée d'un mécanisme lié à la situation conjoncturelle, à un changement important de la philosophie même qui guide la politique d'interventions économiques de la Communauté. Votre rapporteur s'interroge à cet égard sur l'origine de l'apparition de cet instrument plus proche de l'interventionnisme économique que de la philosophie libérale qui lui paraît devoir présider à toute politique européenne.

Il lui paraît particulièrement opportun, à l'heure où la Communauté toute entière est confrontée à une modification structurelle des conditions de croissance économique qu'elle a connues au cours des trente premières années de son existence, que les responsables nationaux accordent une vigilance toute particulière à tout ce qui pourrait correspondre à un changement profond des modalités d'intervention économique et serait susceptible de remettre en cause le respect fondamental du principe de subsidiarité.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 juin 1993, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jacques Oudin sur la proposition de résolution n° 287, déposée par M. Jacques Oudin, et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 73 bis du Règlement du Sénat, sur la proposition de décision du Conseil sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement (n° E 53).

M. Jacques Oudin, rapporteur, a d'abord indiqué que la proposition d'acte communautaire n° E 53 comportait simultanément deux éléments : une proposition d'acte additionnel au protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement (BEI), habilitant le Conseil des gouverneurs de la BEI à créer un Fonds européen d'investissement (FEI), et une proposition de décision du Conseil des ministres européens, autorisant la participation de la Communauté au FEI. M. Jacques Oudin a rappelé que, pour entrer en vigueur, l'acte additionnel au protocole sur les statuts de la BEI nécessitait préalablement sa ratification par chacun des parlements des Etats membres, conformément à l'article 236 du Traité de Rome. La proposition communautaire fait suite aux conclusions du Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement d'Edimbourg, tenu les 11 et 12 décembre 1992, visant à définir les objectifs et les modalités d'une "Initiative européenne de croissance" (IEC). Parallèlement à une majoration temporaire des plafonds de participation de la BEI aux prêts consentis à des projets d'investissements, il est prévu, dans le cadre de l'IEC, la création d'un nouvel organisme financier, le Fonds européen d'investissement. Doté d'un capital initial de 2 milliards d'écus, de nature tripartite (BEI, Communauté, institutions financières), le FEI, tel que présenté à l'origine, avait vocation à fournir des garanties de prêts aux entreprises du secteur des réseaux transeuropéens, et à l'ensemble des petites et moyennes entreprises.

M. Christian Poncelet, président, a présenté au préalable à la commission les différentes étapes de la procédure présidant désormais à l'examen des propositions de résolution sur les propositions d'actes communautaires, conformément au nouvel article 88-4 de la Constitution, précisé par l'article 73 bis du Règlement du Sénat, et complété par une circulaire du Premier ministre en date du 22 avril 1993. Il a souligné, dans ce cadre, que l'examen de la proposition de résolution n° 287 constituait le premier exemple d'application concrète, par la commission, de l'article 88-4 de la Constitution.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a d'abord rappelé les trois principaux motifs de la proposition de résolution n° 287 soumise à l'examen de la commission des finances. Ainsi, l'absence totale de renseignements concernant les statuts du FEI déclarés "en cours d'élaboration", l'incertitude concernant les modalités de contrôle financier des opérations réalisées par la BEI pour le compte du FEI, enfin le souci d'être assuré que la contribution prévue du budget communautaire au capital du FEI serait soumise aux dispositions de l'article 24 du

règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, relatives aux attributions du contrôleur financier, ont conduit les auteurs de la résolution n° 287 à s'opposer à l'adoption par le Conseil de la décision sur la participation de la Communauté au FEI, "tant que ne seront pas précisées les conditions d'un contrôle satisfaisant de la participation de la Communauté à ce fonds".

Rappelant à nouveau l'attention particulière qu'il convenait d'attacher aux conditions concrètes d'exercice de la mission nouvelle désormais confiée au Parlement par l'article 88-4 de la Constitution, dont l'importance avait été largement soulignée, à plusieurs reprises, par M. Edouard Balladur, M. Jacques Oudin, rapporteur, a ensuite livré à la commission les principales conclusions qu'il retirait des différents entretiens auxquels il avait procédé depuis le dépôt de la résolution n° 287, notamment au cours de déplacements à Bruxelles et Luxembourg.

Au préalable, il a rappelé que l'analyse de la portée de l'initiative européenne de croissance, dans laquelle s'inscrivait la création du F.E.I., appelait des appréciations nuancées. Ainsi, les résultats de certains travaux de modélisation présentés au Sénat dans le cadre du IXème Colloque de réflexion économique organisé le 29 avril 1993 sous l'égide de la Délégation à la planification évaluèrent son incidence à un surcroît de croissance compris entre 0 et 0,2 % de l'IB, soit moins que la marge d'erreur traditionnelle.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a ensuite fortement déploré que l'un des premiers exemples d'application concrète du nouvel article 88 4 de la Constitution se trouve entaché par un grave défaut de l'information due à la représentation nationale, d'autant que ce défaut s'est inscrit en outre dans le cadre d'une procédure d'examen et d'adoption particulièrement rapide, qui ne pouvait que le souligner davantage.

Ainsi, il a indiqué à la commission que les statuts du nouveau Fonds européen d'investissement n'étaient pas annexés à la proposition d'acte communautaire, sinon sous la forme d'une page vierge,

- qu'alors même que ces statuts avaient été approuvés par le Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement dès le 29 avril 1993, ceux-ci n'ont été transmis au Parlement que le 25 mai 1993, de façon officieuse ;

- que, ainsi transmis, ces projets de statuts ne comportaient toujours pas les deux annexes fondamentales, s'agissant de l'identité et de la répartition des actionnaires de ce nouveau fonds ;

- et que, en dernier lieu, entre la décision arrêtée par les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992, et les projets de statuts du Fonds européen d'investissement, est apparue une novation majeure dans la mission confiée à cet organisme : la prise de participation au capital d'entreprises, notamment de PME.

Concernant l'identité et la répartition des actionnaires du FEI, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, s'est ému que ne soit pas connue à ce jour l'identité des institutions financières appelées à participer à 30 % du capital du FEI. Il a indiqué que, d'après les informations qui lui avaient été fournies, aucune des grandes banques allemandes, anglaises, françaises et néerlandaises, n'avait, à ce jour, fait connaître son intention de participer au FEI.

Concernant la prise de participation au capital d'entreprises, qu'il a qualifiée de "novation fondamentale", **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a rappelé que la définition de la mission conférée au FEI avait considérablement évolué depuis la décision entérinée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992. Ainsi, si le communiqué du Conseil prévoyait que le FEI n'avait qu'une seule vocation : "garantir des prêts", dès le 12 janvier 1993, est apparue, dans le cadre d'une communication de la commission, une mission secondaire : "fournir des capitaux propres, principalement à travers des intermédiaires financiers". Enfin, les projets de statuts définissent trois missions d'ordre équivalent : "garantie de prêts, prises de participations, opérations accessoires".

Le rapporteur a estimé qu'il ne paraissait pas souhaitable de procéder, à l'occasion de la mise en place accélérée d'un mécanisme lié à la situation conjoncturelle, à un changement important de la philosophie même qui a jusqu'à présent fondé et guidé la politique économique de la Communauté, moins encore de risquer de porter atteinte au respect du principe de subsidiarité.

S'agissant plus précisément de la prise de participation au capital de petites et moyennes entreprises, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a considéré que la gravité de leur situation résultait au premier chef de conditions de concurrence qui sont loin d'être équitables, notamment du fait de l'absence de préférences communautaires clairement affirmées. A cet égard, il a souligné l'importance des conclusions des travaux menés par M. Jean Arthuis, rapporteur général, sur les délocalisations d'emplois. Il a estimé que, s'il était exact que l'insuffisance de fonds propres reste un problème essentiel, la prise de participation au capital des PME par un organisme financier de nature communautaire constituait une novation telle qu'elle nécessitait un examen approfondi et à part entière, et devait, en tout état de cause, faire l'objet d'une décision explicite de la part des chefs d'Etat et de gouvernement.

Concluant, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a rappelé que le simple énoncé de principes qui ne pouvait qu'emporter l'adhésion : "renforcer la cohésion sociale", "améliorer la situation de l'emploi", "contribuer à la reprise de la croissance", "conforter la construction européenne", ne saurait justifier à lui seul que soit accordé un quitus de principe à tout organisme communautaire nouveau censé y contribuer.

En outre, il a souligné que la dégradation de la situation économique qui présidait au lancement de l'Initiative européenne de croissance appelait justement une vigilance, une rigueur et, sans doute, une sélectivité accrues dans le

manement des instruments de politique économique et la gestion des ressources, tant communautaires que nationales.

Au vu de cette analyse, et après l'intervention de M. Christian Poncelet, président, la commission a décidé d'adopter la proposition de résolution ainsi modifiée, invitant le Gouvernement à s'opposer à l'adoption par le conseil de la décision sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement incluse dans la proposition d'acte communautaire E 53, tant que ne sont pas identifiées les institutions financières appelées à participer à 30 % du capital de ce nouvel organisme, et tant que ne sera pas exclue de son champ d'application la prise de participation au capital des petites et moyennes entreprises, dans l'attente d'un examen global, clair, et objectif des moyens d'intervention de la Communauté dans ce secteur, et ce conformément au respect du principe de subsidiarité.

Elle a fixé au jeudi 10 juin à 17 heures, le délai limite de dépôt des amendements sur la proposition de résolution de la commission et au mercredi 16 juin, à 19 heures la date d'examen de ces amendements par la commission.

PROPOSITION DE RESOLUTION

(Texte adopté par la Commission en application
de l'article 73 bis - 6 du Règlement du Sénat)

PROPOSITION DE RESOLUTION

*sur la proposition de décision du Conseil des Communautés
européennes (n° E-53)*

*autorisant la participation de la Communauté au Fonds Européen
d'Investissement*

Le Sénat,

Considérant que la proposition d'acte communautaire n° E-53 déposée le 4 mars 1993 sur le bureau du Président du Sénat tend à prévoir la participation de la Communauté à un organisme financier entièrement nouveau, le *Fonds Européen d'Investissement* ;

Considérant que les statuts du nouveau *Fonds Européen d'Investissement* n'étaient pas annexés à la proposition d'acte communautaire, sinon sous la forme d'une page vierge,

- qu'alors même que ces statuts ont été approuvés par le Conseil d'Administration de la *Banque Européenne d'Investissement* dès le 29 avril 1993, ceux-ci n'ont été transmis au Parlement que le 25 mai 1993, de façon officieuse.

- que, ainsi transmis, ces projets de statuts ne comportaient toujours pas les deux annexes fondamentales, s'agissant de l'identité et de la répartition des actionnaires de ce nouveau Fonds,

- et que, en dernier lieu, entre la décision arrêtée par les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992, et les projets de statuts du *Fonds Européen d'Investissement*, est apparue une novation majeure dans la mission confiée à cet organisme : la prise de participation au capital d'entreprises, notamment de P.M.E. ;

Considérant que, de ce fait, l'un des premiers exemples d'application concrète du nouvel article 88-4 de la Constitution se trouve entaché par un grave défaut de l'information due à la représentation nationale, que ce défaut s'inscrit en outre dans le cadre d'une procédure d'examen et d'adoption particulièrement rapide, qui ne peut que le souligner davantage ;

Considérant que, s'agissant de l'*Initiative européenne de croissance* dans laquelle s'inscrit la création du *Fonds Européen d'Investissement*, le simple énoncé de principes qui ne peuvent qu'emporter l'adhésion "*renforcer la cohésion sociale*", "*améliorer la situation de l'emploi*", "*contribuer à la reprise de la croissance*", "*conforter la construction européenne*", ne saurait justifier à lui seul

que soit donné un quitus de principe à tout organisme communautaire nouveau censé y contribuer ;

Considérant qu'il ne paraît pas souhaitable de procéder, à l'occasion de la mise en place accélérée d'un mécanisme lié à la situation conjoncturelle, à un changement important de la philosophie même qui a jusqu'à présent fondé et guidé la politique économique de la Communauté, moins encore de risquer de porter atteinte au respect du principe de subsidiarité ;

Considérant que la gravité de la situation des petites et moyennes entreprises résulte au premier chef, de conditions de concurrence qui sont loin d'être équitables, notamment du fait de l'absence de préférences communautaires clairement affirmées ;

- que, s'il est exact que l'insuffisance de fonds propres reste un problème essentiel, la prise de participation au capital des P.M.E. par un organisme financier de nature communautaire constitue une novation telle qu'elle nécessite un examen approfondi et à part entière, et doit, en tout état de cause, faire l'objet d'une décision explicite de la part des chefs d'Etat et de Gouvernement ;

Considérant enfin que la dégradation de la situation économique qui préside au lancement de l'*Initiative Européenne de Croissance*, appelle justement une vigilance, une rigueur et, sans doute, une sélectivité accrue dans le maniement des instruments de politique économique et la gestion des ressources, tant communautaires que nationales ;

Invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption par le Conseil de la décision sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement incluse dans la proposition d'acte communautaire E-53,

- tant que ne sont pas identifiées les institutions financières appelées à participer à 30 % du capital de ce nouvel organisme

- et tant que ne sera pas exclue de son champ d'application la prise de participation au capital des petites et moyennes entreprises, dans l'attente d'un examen global, clair, et objectif des moyens d'intervention de la Communauté dans ce secteur, et ce conformément au respect absolu du principe de subsidiarité.

ANNEXE

AVIS DE LA DELEGATION PARLEMENTAIRE POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

adopté le 13 mai 1993

sur la proposition de décision du Conseil
sur la participation de la Communauté
au Fonds Européen d'Investissement (E-53)

La Délégation parlementaire pour les Communautés européennes,

- Saisie en application de l'article 73 bis, alinéa 4 du Règlement du Sénat, par la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, qui lui a demandé, par lettre du 12 mai 1993, de lui donner son avis sur la proposition d'acte communautaire n° E 53 ;

- Vu la proposition de décision du Conseil sur la participation de la Communauté au Fonds Européen d'Investissement (F.E.I.) ;

- Considérant l'aspect positif de l'Initiative Européenne de Croissance, décidée par le Conseil européen réuni à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992, pour faire face aux menaces de récession économique en Europe, et notamment la création d'un nouveau mécanisme temporaire de prêts de 5 milliards d'Ecus au sein de la Banque européenne d'investissement (B.E.I.) ;

- Considérant que, dans la proposition d'acte communautaire n° E 53 transmise le 4 mars 1993 à l'Assemblée nationale et au Sénat, l'annexe relative aux statuts du Fonds Européen d'Investissement (F.E.I.) correspond à une page blanche, la seule mention étant que *"le document est en cours d'élaboration et sera communiqué dans les meilleurs délais"* ;

- Considérant qu'il n'est pas possible au Parlement français d'exercer sur la proposition n° E-53 la mission de contrôle que le constituant lui a confiée par le nouvel article 88 4 de la Constitution s'il ne dispose pas des statuts du F.E.I., et notamment des conditions dans lesquelles sera contrôlée la part versée par la Communauté au capital du Fonds ;

- Considérant qu'il s'agit là d'une question de principe au moment où l'ensemble des institutions communautaires, à l'instar du Conseil européen, insiste

sur la nécessité d'une transparence dans la politique et les décisions communautaires et au moment où le Premier ministre demande à chaque ministre de veiller instamment, chacun dans le ressort de ses attributions ministérielles et toutes les fois où son département est impliqué à titre principal dans une négociation communautaire, à ce que l'information donnée aux délégations parlementaires, et partant de là, aux assemblées, *"soit la plus complète possible"*;

- Considérant en outre la précipitation qui a conduit la Commission à annoncer, dans sa communication en date du 22 avril 1993 (COM (93) 194 final), la création immédiate d'un Conseil intérimaire des actionnaires du Fonds, *"qui s'occupera de tous les arrangements nécessaires en vue de la mise en place du Fonds, qui engagera des discussions directement avec les promoteurs de projets, les institutions financières et les administrations nationales et régionales concernant les candidats potentiels à un financement"*;

- Considérant enfin qu'il serait peu conciliable avec les règles de la démocratie de mettre en place une institution avant que les représentations nationales ne se soient prononcées, en particulier sur les modifications à apporter aux statuts de la B.E.I. qui nécessiteront une loi de ratification dans chacun des Douze Etats-membres ;

Est d'avis que le Gouvernement français doit agir au sein du Conseil en sorte que celui-ci ne statue pas sur la proposition d'acte communautaire n° E-53 tant que les statuts du F.E.I. n'auront pas été portés à la connaissance du Parlement français.

Attire en outre l'attention de la commission des finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sur la nécessité d'un contrôle satisfaisant de la participation de la Communauté au nouveau Fonds d'investissement européen.

TABLEAU COMPARATIF

**Proposition de résolution
présentée par M. Jacques
OUDIN et plusieurs de ses
collègues
(n° 287, 1992-1993)**

—
Le Sénat,

Considérant que les statuts du Fonds européen d'investissement n'ont pas été portés à la connaissance du Parlement français,

**Proposition de résolution de la
commission adoptée le 2 juin 1993
et publiée dans le rapport n° 330
(1992-1993)**

—
Le Sénat,

Considérant que la proposition d'acte communautaire n° E-53 déposée le 4 mars 1993 sur le bureau du Président du Sénat tend à prévoir la participation de la Communauté à un organisme financier entièrement nouveau, le Fonds Européen d'Investissement ;

Considérant que les statuts du nouveau Fonds Européen d'investissement n'étaient pas annexés à la proposition d'acte communautaire, sinon sous la forme d'une page vierge,

- qu'alors même que ces statuts ont été approuvés par le Conseil d'Administration de la Banque Européenne d'Investissement dès le 29 avril 1993, ceux-ci n'ont été transmis au Parlement que le 25 mai 1993, de façon officielle.

**Proposition de résolution
présentée par M. Jacques
AUDIN
(n° 287, 1992-1993)**

Considérant en conséquence qu'il est impossible pour l'heure de connaître les conditions dans lesquelles sera assuré le contrôle des opérations réalisées par la Banque européenne d'investissement pour le compte du Fonds européen d'investissement,

**Proposition de résolution de la
commission adoptée le 2 juin 1993
et publiée dans le rapport n° 330
(1992-1993)**

- que, ainsi transmis, ces projets de statuts ne comportaient toujours pas les deux annexes fondamentales, s'agissant de l'identité et de la répartition des actionnaires de ce nouveau Fonds,

- et que, en dernier lieu, entre la décision arrêtée par les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992, et les projets de statuts du Fonds Européen d'Investissement, est apparue une novation majeure dans la mission confiée à cet organisme : la prise de participation au capital d'entreprises, notamment de P.M.E. ;

Considérant que, de ce fait, l'un des premiers exemples d'application concrète du nouvel article 88-4 de la Constitution se trouve entaché par un grave défaut de l'information due à la représentation nationale, que ce défaut s'inscrit en outre dans le cadre d'une procédure d'examen et d'adoption particulièrement rapide, qui ne peut que le souligner davantage ;

Considérant que, s'agissant de l'Initiative européenne de croissance dans laquelle s'inscrit la création du Fonds Européen d'Investissement, le simple énoncé de principes qui ne peuvent qu'emporter l'adhésion "renforcer la cohésion sociale", "améliorer la situation de l'emploi", "contribuer à la reprise de la croissance", "conforter la construction européenne", ne saurait justifier à lui seul que soit donné un quitus de principe à tout organisme communautaire nouveau censé y contribuer ;

**Proposition de résolution
présentée par M. Jacques
OUDIN
(n° 287, 1992-1993)**

**Proposition de résolution de la
commission adoptée le 2 juin 1993
et publiée dans le rapport n° 330
(1992-1993)**

Considérant qu'il ne paraît pas souhaitable de procéder, à l'occasion de la mise en place accélérée d'un mécanisme lié à la situation conjoncturelle, à un changement important de la philosophie même qui a jusqu'à présent fondé et guidé la politique économique de la Communauté, moins encore de risquer de porter atteinte au respect du principe de subsidiarité ;

Considérant que la gravité de la situation des petites et moyennes entreprises résulte au premier chef, de conditions de concurrence qui sont loin d'être équitables, notamment du fait de l'absence de préférences communautaires clairement affirmées ;

- que, s'il est exact que l'insuffisance de fonds propres reste un problème essentiel, la prise de participation au capital des P.M.E. par un organisme financier de nature communautaire constitue une novation telle qu'elle nécessite un examen approfondi et à part entière, et doit, en tout état de cause, faire l'objet d'une décision explicite de la part des chefs d'État et de Gouvernement ;

Considérant enfin que la dégradation de la situation économique qui préside au lancement de l'Initiative Européenne de Croissance, appelle justement une vigilance, une rigueur et, sans doute, une sélectivité accrue dans le maniement des instruments de politique économique et la gestion des ressources, tant communautaires que nationales ;

**Proposition de résolution
présentée par M. Jacques
OUDIN
(n° 287, 1992-1993)**

—
Invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption par le Conseil de la décision sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement incluse dans la proposition d'acte communautaire E53 tant que ne seront pas précisées les conditions d'un contrôle satisfaisant de la participation de la Communauté à ce fonds.

**Proposition de résolution de la
commission adoptée le 2 juin 1993
et publiée dans le rapport n° 330
(1992-1993)**

—
Invite le

...E53,

- tant que ne sont pas identifiées les institutions financières appelées à participer à 30 % du capital de ce nouvel organisme

- et tant que ne sera pas exclue de son champ d'application la prise de participation au capital des petites et moyennes entreprises, dans l'attente d'un examen global, clair, et objectif des moyens d'intervention de la Communauté dans ce secteur, et ce conformément au respect du principe de subsidiarité.