

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le **nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU)**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Didier MARIE et Cyril PELLEVAL,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre du projet de cadre financier pluriannuel 2021-2027, la Commission européenne prévoit de poursuivre l'expérience positive du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS ou fonds Juncker) mis en place dès 2015. Toutefois, tout en s'appuyant sur les principes de base de l'actuel FEIS, son successeur, InvestEU, apporte de substantiels aménagements et améliorations.

Le Fonds européen pour les Investissements stratégiques a atteint ses objectifs

Le « plan Juncker » visait à relancer les investissements stratégiques dans l'Union européenne avec un outil à fort effet de levier : le Fonds de soutien aux investissements stratégiques (FEIS). Il entendait répondre à trois objectifs stratégiques :

– stimuler l'investissement en s'assurant que les ressources publiques, limitées par nature, sont utilisées pour mobiliser l'investissement privé afin de cibler les défaillances du marché en attirant les capitaux privés ;

– renforcer la compétitivité en améliorant l'environnement en matière d'investissement, tant au niveau européen que dans chaque État membre ;

– favoriser la croissance économique à long terme.

L'objectif était de mobiliser 315 Mds€ d'investissements entre 2015 et 2017, avec un effet de levier de 15, grâce à la garantie que le fonds apporte aux investissements les plus risqués qui, sans cela, ne trouveraient pas de financement. Le fonds est géré par la BEI, qui est un acteur essentiel du plan.

Deux grands volets d'action et donc de projets étaient concernés :

– les grands projets portant sur les secteurs d'avenir : les infrastructures (transport, haut débit, énergie, numérique...), l'utilisation plus efficace des ressources et des énergies renouvelables, des fonds d'investissement de long terme pour la recherche et l'innovation ;

– un second volet concernait les projets innovants portés par des PME (capital et micro crédits) ou des ETI (crédits de financement des projets de recherche et développement, capital-risque pour des prototypes).

Ces projets sont financés via le Fonds européen d'investissement (FEI), qui apporte sa garantie aux banques nationales de développement : la Caisse des dépôts et BPI France pour la France. Ils doivent répondre à plusieurs critères d'éligibilité :

- a) viabilité sur les plans économique et technique ;
- b) compatibilité avec les politiques de l'Union en matière de croissance intelligente, durable et inclusive, de création d'emplois de qualité et de cohésion économique sociale et territoriale ;
- c) additionnalité : le projet n'aurait pu être financé via les circuits traditionnels sans la garantie du FEI ;
- d) maximisation de la mobilisation de capitaux du secteur privé ;
- e) enfin, ciblage sur des secteurs déterminés : recherche, énergie, équipements de transport, PME et entreprises de taille intermédiaire, technologies de l'information et de la communication, environnement, enfin promotion du capital humain, de la culture et de la santé.

La France est le principal bénéficiaire en valeur absolue du plan, devant l'Italie et l'Espagne. Ont ainsi pu être financés des réseaux numériques très haut débit (dans le Nord, le Grand Est), des fonds d'infrastructures (comme Ginkgo pour la dépollution des friches industrielles, Capenergie 3 pour l'efficacité énergétique et les renouvelables et TRI en Nord Pas-de-Calais, qui accompagne la transition énergétique et le numérique), enfin des projets de transition énergétique. Le volet social en revanche est en retard. Au terme de la première phase du plan Juncker, en juillet 2018, 144 opérations avaient été approuvées en France, représentant un total de 50 Md€ d'investissements, dont 10,5 d'engagements financiers de la BEI. 60 000 entreprises ont bénéficié d'une garantie Juncker et plusieurs fonds d'investissement ont été mis en place, notamment en matière d'infrastructures, à l'appui de la transition énergétique.

Fort de ce succès, la Commission a proposé en 2016 la prorogation du fonds. Le doublement de la durée du plan a été décidé et le FEIS 2 a été porté de 21 Mds à 33,5 Mds. Quant à la garantie, elle a été relevée de 16 à 26 Mds€.

Il a également été décidé de se concentrer sur les investissements durables afin de contribuer à atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Une amélioration de la couverture géographique, notamment dans les régions les moins développées, y compris les régions ultramarines

périphériques, était en outre préconisée. De nouveaux secteurs ont été introduits, en particulier la pêche et l'agriculture durables, et une place a été faite aux plus petits projets grâce à la réduction de la taille des projets éligibles et la mise en place de plateformes d'investissement régionales sectorielles (comme en Occitanie, en Normandie et à La Réunion). Enfin, l'accent a été remis sur la nécessaire additionnalité des financements garantis et le caractère risqué des projets retenus, afin d'écartier l'effet d'aubaine dénoncé par certains.

Votre commission des affaires européennes a suivi avec attention la mise en œuvre du plan. Au cours des quatre dernières années, elle a proposé au Sénat trois résolutions européennes et avis politiques, mettant particulièrement l'accent, dès l'origine, sur le rôle que les collectivités territoriales, et singulièrement les régions, doivent jouer dans la mise en œuvre du plan et la place à donner aux projets portés par des PME-TPE.

InvestEU, un nouveau programme d'investissement pour l'Europe, davantage tourné vers les projets territoriaux

Comme le fonds actuel, InvestEU permettra de mobiliser des investissements publics et privés en recourant à des garanties provenant du budget de l'Union. La Commission propose ainsi d'injecter un provisionnement de 15,2 milliards d'euros dans InvestEU, permettant une garantie publique de 38 milliards d'euros, ce qui pourrait générer un total d'investissements essentiellement privés de 650 milliards d'euros sur les sept ans de la prochaine programmation 2021-2027, avec un effet multiplicateur de 13,7.

En premier lieu, InvestEU rassemblera dans une seule structure 14 instruments financiers existants de l'Union européenne – dont le FEIS, avec un seul ensemble de règles et de procédures et un point d'accès unique aux services de conseil. Cette simplification est bienvenue à tous égards.

La plateforme de conseil du plan Juncker, qui fournit des conseils techniques aux porteurs de projets à la recherche de financements, sera ainsi complétée pour prendre en compte les instruments financiers proposés par InvestEU. Enfin le portail InvestEU prendra le relais des portails existants comportant une base de données pour mettre en contact des projets et des investisseurs.

Les interventions d'InvestEU sont organisées autour de quatre volets au lieu de deux précédemment :

– les infrastructures durables (11,5 Mds) : énergies renouvelables, connectivité numérique, transports, économie circulaire, infrastructures de gestion de l'eau, des déchets et autres infrastructures environnementales, et d'autres encore ;

– la recherche, l'innovation et la numérisation (11,25 Mds) : accès au marché pour les résultats de la recherche, numérisation de l'industrie, expansion d'entreprises innovantes de plus grande taille, intelligence artificielle ;

– les petites entreprises (11,25 Mds) sont, comme auparavant, ciblées via l'accès au financement pour des PME et des ETI ;

– enfin, et c'est là une innovation importante, le nouveau programme couvrira les investissements sociaux et les compétences (4 Mds), à savoir l'éducation et la formation, les logements sociaux, les écoles, les universités, les hôpitaux, l'innovation sociale, les soins de santé, les soins de longue durée, le microfinancement, l'entrepreneuriat social, enfin l'intégration des migrants, des réfugiés et des personnes vulnérables... Au total, ce sont donc des domaines d'intervention privilégiés pour les collectivités territoriales comme les maisons de retraite, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, les crèches etc.

Les États membres auront la possibilité de transférer dans InvestEU une partie des fonds reçus au titre de la politique de cohésion dans la limite de 5 %. Ce choix permettra l'ouverture, pour chacun des volets d'action, d'un « compartiment État membre ». Grâce à cet outil, des projets locaux visant des objectifs de cohésion régionale, entrant dans l'un des quatre volets d'action d'InvestEU et relevant du FEDER, du FSE, du FEADER ou du FEAMP, pourront être financés grâce à une ingénierie financière simplifiée soutenue par la garantie de l'Union.

Cette option, ouverte aux États membres, présente un triple avantage : la part des fonds structurels versés sur le compartiment État membre n'aura pas besoin de cofinancement national ; ensuite, les règles concernant les aides d'État applicables aux fonds structurels transférés vers InvestEU seront celles de l'Union – contrairement à ce qui prévaut pour les fonds structurels seuls –, ce qui constitue une simplification appréciable. Enfin, à travers le compartiment État membre, ce sont les autorités de gestion des fonds structurels qui pourront – et devront, de façon plus visible et efficace qu'avec le FEIS – s'impliquer dans le dispositif, qu'il s'agisse de la décision même de transférer une partie des fonds dont elles ont la gestion ou du choix et du suivi des projets éligibles. La proposition de résolution insiste donc pour que la gestion de ce compartiment État membre fasse une large place aux autorités de gestion des fonds de cohésion, en particulier dans la gouvernance de ces compartiments.

Une autre innovation importante vient s'inscrire dans cette logique. Contrairement au FEIS, la BEI n'aura plus le monopole de la mise en œuvre des instruments financiers. InvestEU réservera en effet, à hauteur de 25 %, un accès direct aux banques ou organismes nationaux de

développement, par exemple, pour la France, la Caisse des Dépôts et Bpifrance. Ces deux institutions financières sont dotées d'une implantation régionale et ont l'expérience de projets construits en coopération avec les régions. Contrairement à la BEI, plus familière des projets majeurs, elles sont à même d'élaborer des projets plus petits et ancrés localement.

La question de la gouvernance du futur programme est au cœur des débats. Elle oppose la BEI et la Commission européenne. Celle-ci, à la différence de ce qui se passe pour le plan Juncker, souhaite exercer un contrôle centralisé sur une large part du dispositif. La proposition de règlement, en l'état, envisage un système assez complexe – comité consultatif, équipe de projet, comité d'investissement – qui, en effet, complique la donne et marginalise la BEI qui a pourtant joué un rôle majeur dans le succès du FEIS et continuera de le faire pour InvestEU, au côté cette fois-ci des banques nationales de développement.

La proposition de résolution européenne souhaite sur ce point en revenir à un système simple et lisible où le rôle d'orientation stratégique d'une part, et le métier bancaire de contrôle du risque d'autre part, seraient clairement et équitablement partagés entre la Commission, la BEI et les banques nationales de développement.

Du fait, en particulier, de cette « querelle de gouvernance » entre Commission européenne et BEI, l'adoption de la proposition de règlement à bref délai, voire avant les élections européennes, paraît incertaine. Or, compte tenu des enjeux d'investissements et d'emplois qu'elle comporte, elle doit être soutenue et les co-législateurs – Conseil, Commission européenne et Parlement européen – doivent trouver rapidement un terrain d'entente pour la faire aboutir.

*

Pour ces raisons, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

Proposition de résolution européenne sur le nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU)

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le 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,
- ④ Vu le règlement (UE) n° 2017/2396 du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) 2015/1017 en vue de prolonger la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques et d'introduire des améliorations techniques concernant ce Fonds et la plateforme européenne de conseil en investissement,
- ⑤ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme InvestEU (COM(2018) 439 final) du 6 juin 2018 et ses quatre annexes,
- ⑥ Vu la communication de la Commission européenne du 1^{er} juin 2016 intitulée « L'Europe investit de nouveau – Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes » (COM (2016) 359 final),
- ⑦ Vu ses résolutions n° 84 (2014-2015) sur le plan d'investissement pour l'Europe du 24 mars 2015, n° 46 (2015-2016) sur la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe du 7 décembre 2015 et n° 42 (2016-2017) sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe du 20 décembre 2016,
- ⑧ Vu sa résolution n° 131 (2017-2018) pour une politique régionale européenne ambitieuse au service de la cohésion territoriale, du 2 juillet 2018,

Sur les caractéristiques des financements et des domaines couverts par le programme InvestEU

- ⑨ Salue la poursuite d'un programme de stimulation de l'investissement au moyen d'instruments financiers appuyés sur une garantie budgétaire de l'Union européenne, afin de remédier au déficit global persistant de l'investissement public et privé en Europe ;
- ⑩ Se félicite à cet égard des résultats obtenus par le fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) en termes de mobilisation de financements publics et privés et de création d'emplois dans les secteurs des infrastructures, de l'innovation et des PME depuis sa mise en place en 2015 ;
- ⑪ Approuve la diversification des objectifs sectoriels proposés par le programme InvestEU, qui ajoute aux volets d'action déjà visés par le Fonds Européen pour les Investissements Stratégiques (FEIS) – infrastructures et innovation, PME -, celui des investissements sociaux et des compétences, secteur qui subit une situation chronique de sous-investissement, en particulier dans certains territoires fragilisés ;
- ⑫ Se félicite du renforcement des dispositions renforçant la condition d'additionnalité des projets éligibles au programme InvestEU au vu de leur profil de risque, afin que leur financement fondé sur une valeur ajoutée européenne ne concurrence pas les instruments financiers du secteur commercial ;
- ⑬ Souligne le rôle crucial des plateformes d'investissement pour mener à bien des projets locaux de taille réduites portant sur un même domaine ou sur une même zone géographique ; se félicite à cet égard de la place reconnue à ces plateformes dans la proposition de règlement ;

Sur la gouvernance du programme InvestEU

- ⑭ Estime que la gouvernance d'InvestEU doit reposer sur un juste équilibre entre d'une part les fonctions d'orientation stratégiques et de supervision juridiques dévolues à la Commission européenne et d'autres part les activités bancaires et d'expertise du risque financier, liées à l'octroi de la garantie de l'Union, relevant de la Banque européenne d'Investissement (BEI) d'autre part ;

⑮ Est d'avis que le système de gouvernance du Fonds européen pour les investissements stratégiques, basé d'une part sur un comité de pilotage comprenant des représentants de la Commission européenne et de la BEI, ainsi que des banques nationales de développement et d'un représentant du Parlement européen et, d'autre part, sur un comité d'investissement composé d'experts indépendants, devrait être envisagé pour InvestEU ;

⑯ N'est pas favorable au recours, par la Commission européenne, aux actes délégués, en particulier pour la détermination des lignes directrices d'investissement et la modification du taux de provisionnement ;

Sur les opportunités ouvertes par le programme InvestEU aux investissements dans les territoires

⑰ Demande que la proposition de règlement prévoie explicitement l'attribution à hauteur de 25 %, d'un accès direct à la garantie de l'Union accordée dans le cadre du « compartiment Union Européenne » à des banques ou institutions nationales de développement, 75 % relevant de la Banque européenne d'investissement (BEI) ;

⑱ Salue l'innovation que peut représenter, en particulier en termes de simplification administrative et réglementaire pour les autorités de gestion, la création d'un « compartiment État-membre », lorsqu'un État membre fait le choix de transférer une partie de sa dotation de fonds européens structurels et d'investissement (FESI), dans la limite de 5%, vers le programme InvestEU ;

⑲ Fait valoir que cette faculté permettra, plus facilement que dans le cadre actuel, de garantir le financement de petits projets locaux éligibles et d'en accompagner la mise en œuvre ;

⑳ Insiste cependant pour que cette option soit préparée, négociée, décidée et mise en œuvre en pleine concertation et en accord entre l'État et les autorités de gestion des FESI ;

㉑ Demande que, dans un éventuel « compartiment France », les autorités de gestion concernées, en charge des fonds de la politique de cohésion régionale, soient étroitement associées à son fonctionnement par une présence dans sa gouvernance, au côté des banques nationales de développement, des porteurs de projets et des bénéficiaires ;

- ②② Demande la suppression du délai de quatre mois entre d'une part la signature de l'accord de partenariat Commission-État-membre pour le démarrage des programmes de cohésion régionale et, d'autre part, la conclusion de la convention de contribution créant un « compartiment État membre », afin de permettre aux autorités de gestion d'expertiser, en cours de programmation les opportunités et la nature des projets que la création de ce compartiment permettrait d'engager ;
- ②③ Demande la suppression de la disposition du projet de règlement exigeant que les « partenaires chargés de la mise en œuvre », à savoir les banques et institutions nationales de développement, soient obligés de couvrir au moins trois États membres pour être sélectionnés par la Commission européenne, une telle condition ne favorisant pas la souplesse et la proximité géographique nécessaires à une juste évaluation des projets de développement locaux ;
- ②④ Note que de nombreuses régions françaises ont déjà recours à des instruments financiers sous trois configurations possibles : instruments financiers régionaux avec concours des FESI, instruments financiers mixant les concours des FESI et du FEIS, enfin instruments financiers avec le concours du seul FEIS ;
- ②⑤ Se félicite de la complémentarité réaffirmée entre les mécanismes d'ingénierie financière d'une part et les fonds européens structurels et d'investissements d'autre part ; insiste par ailleurs sur la nécessité de préserver et encourager les instruments financiers régionaux, existants ou à venir, mis en place par certaines régions à partir des seuls fonds européens structurels et d'investissement;
- ②⑥ Rappelle que le recours à la subvention et au cofinancement est et restera un élément essentiel d'une politique régionale ambitieuse pour des projets locaux qui ne présentent pas de perspectives de rentabilité financière mais qui sont indispensables à l'équilibre et au développement des territoires;
- ②⑦ Demande que les garanties ou contributions des États membres au « compartiment État membre » ou d'une banque ou institution nationale de développement agissant au nom d'un État membre, ne soient pas prises en compte dans le calcul du déficit ou de la dette publique au titre de l'application du Pacte de stabilité et de croissance ;

- ⑳ Estime par ailleurs que, dans le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale doit bénéficier d'une dotation budgétaire permettant de faire face aux inégalités territoriales et sous-régionales observées dans l'Union européenne et en France en particulier.