

N° 217

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2016

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de résolution européenne, présentée par MM. Jean-Paul EMORINE et Didier MARIE, au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir le numéro :

Sénat : 124 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. MIS EN ŒUVRE RAPIDEMENT, LES DEUX PREMIERS VOILETS DU « PLAN JUNCKER » ONT FAIT L'OBJET DE PREMIÈRES ÉVALUATIONS	7
1. <i>Le bilan d'une année de soutien à l'investissement</i>	7
2. <i>...souligne la place de la France comme premier pays bénéficiaire</i>	8
3. <i>Deux évaluations identifient des marges d'amélioration</i>	8
II. VERS UNE DEUXIÈME PHASE DU « PLAN JUNCKER »	10
1. <i>La Commission européenne a présenté ses propositions le 14 septembre 2016</i>	10
2. <i>Des modalités de mise en œuvre qui restent à préciser</i>	12
3. <i>La proposition d'un plan d'investissement extérieur européen</i>	13
PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	19

Mesdames, Messieurs,

Présenté par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker en juillet 2014, **le plan d'investissement pour l'Europe ou « plan Juncker » a rapidement réuni l'accord du triangle institutionnel européen**, assurant une mise en œuvre rapide.

À l'appui du constat partagé d'atonie de l'investissement au sein des États membres de l'Union européenne au sortir des crises de 2008 et de 2010, **trois piliers ont été définis pour relancer l'investissement**, dans une double perspective de relance de l'activité à court terme et de renforcement des potentialités de croissance à long terme. À cet effet, **plus de 315 milliards d'euros doivent être mobilisés sur une période de trois ans**, en s'appuyant sur le nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS).

Le plan vise à accroître la prise de risque en rassemblant les investisseurs privés grâce à des **financements profitant à l'économie réelle et à l'instauration d'un environnement plus propice aux investissements**. Présentés par la Commission européenne dans une communication du 26 novembre 2014¹, les trois volets du plan d'investissement pour l'Europe ont fait l'objet d'une analyse approfondie par votre commission des finances lors de l'examen de la proposition de résolution de nos collègues Jean-Paul Emorine et Didier Marie au nom de la commission des affaires européennes² devenue, après avoir été amendée à l'initiative de votre rapporteur, résolution du Sénat le 24 mars 2015³.

¹ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement du 26 novembre 2014, « Un plan d'investissement pour l'Europe », COM(2014) 903 final.

² Rapport n° 349 (2014-2015) sur la proposition de résolution de MM. Jean-Paul Emorine et Didier Marie au nom de la commission des affaires européennes sur le Plan d'investissement pour l'Europe fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, mars 2015.

³ Résolution européenne du Sénat n° 84 du 24 mars 2015 sur le Plan d'investissement pour l'Europe.

Après un an de soutien effectif à l'investissement et à la suite de la proposition de la Commission européenne de définir une deuxième phase du « plan Juncker »¹, nos collègues Jean-Paul Emorine et Didier Marie ont déposé le 14 novembre 2016 une proposition de résolution sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe².

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) 2015/2017 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, SWD(2016) 297 final et SWD(2016) 298 final, 14 septembre 2016.

² Proposition de résolution n° 124 (2016-2017) de MM. Jean-Paul Emorine et Didier Marie, au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. MIS EN ŒUVRE RAPIDEMENT, LES DEUX PREMIERS VOILETS DU « PLAN JUNCKER » ONT FAIT L'OBJET DE PREMIÈRES ÉVALUATIONS

Si le troisième volet du plan d'investissement participe d'un objectif global, autour de projets structurants à l'instar de l'union des marchés de capitaux¹, **les deux premiers piliers ont été rapidement développés**. Le règlement du 25 juin 2015 a ainsi institué le FEIS², fonds fiduciaire adossé à la Banque européenne d'investissement, la **plateforme européenne de conseil en investissement** et le **portail européen de projets d'investissements**. La résolution européenne sur la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe³ a souligné cette célérité, répondant notamment à l'objectif de soutien à l'activité de court terme recherché par le plan d'investissement pour l'Europe.

1. Le bilan d'une année de soutien à l'investissement...

Après un an de réalisations et à l'approche de la moitié de la période initialement définie, la Commission européenne a présenté le 1^{er} juin 2016 une communication dressant **un premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe**⁴. Le FEIS a ainsi approuvé environ 250 opérations, dans 26 États membres, correspondant à 100 milliards d'euros d'investissements, soit près du tiers de l'objectif global de 315 milliards d'euros pour la période triennale. Le soutien apporté aux petites et moyennes entreprises (PME) se révèle plus dynamique, puisque la Commission recense un soutien du FEIS représentant 49 milliards d'euros, soit près des deux tiers de l'objectif initial de 75 milliards d'euros sur trois ans. Quelques 140 000 PME et entreprises à moyenne capitalisation de 26 États membres seraient concernées.

¹ Voir la communication de la Commission européenne du 14 septembre 2016, « Union des marchés de capitaux : accélérer les réformes », COM(2016) 601.

² Règlement (UE) n° 2015/2017 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'investissements.

³ Résolution européenne du Sénat n° 46 du 7 décembre 2015 sur la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « L'Europe investit de nouveau, premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes », le 1^{er} juin 2016, COM(2016) 359 final.

Au-delà du levier financier, la dynamisation des investissements tournés vers l'économie réelle s'appuie sur la plateforme européenne de conseil en investissement, guichet unique aidant à l'élaboration de projets d'investissement en Europe : les demandes adressées sont croissantes, avec environ **230 sollicitations, en provenance de 27 États membres**. En outre, **un portail européen de projets d'investissements**, visant à promouvoir les projets européens auprès des investisseurs a été **lancé le 1^{er} juin 2016**. Ce site Internet offre une grande visibilité aux projets présentés : il doit faciliter la rencontre entre les liquidités abondantes et les projets d'investissements en Europe ; il a dépassé la **centaine de projets publiés** depuis son lancement.

2. ...souligne la place de la France comme premier pays bénéficiaire

La France est le premier pays bénéficiaire du plan d'investissement pour l'Europe, en raison notamment des relais nationaux que constituent la Banque publique d'investissement (BPI) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et d'une articulation efficace avec le programme des investissements d'avenir (PIA) assurée par le commissariat général à l'investissement (CGI), qui en assure la coordination commune.

De fait, entendu par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2016, le commissaire européen aux affaires économiques et financières Pierre Moscovici précisait, à propos du plan d'investissement, que « *la France en est le premier bénéficiaire à ce jour, pour un montant supérieur à 15 milliards d'euros, avec 16 des 64 grands projets retenus et soutenus, qui devraient créer plus de 32 000 emplois. Forts de 6,3 milliards d'euros, les accords de financement devraient bénéficier à plus de 38 000 petites et moyennes entreprises* ». Aussi, la proposition de résolution européenne de nos collègues « *salue les résultats obtenus jusqu'à présent par le plan d'investissement pour l'Europe et soutient les différents acteurs impliqués dans sa mise en œuvre, en particulier la Banque européenne d'investissement (BEI) et les banques nationales de développement* » (alinéa 11).

3. Deux évaluations identifient des marges d'amélioration

Plusieurs études évaluant les conditions d'intervention et les effets des investissements ont été publiées, notamment un rapport de la Banque européenne d'investissement et un audit indépendant mené par le cabinet *Ernst & Young*. Dans son rapport d'évaluation du FEIS publié en septembre 2016, la BEI partage le constat de la Commission européenne d'une montée en puissance rapide du FEIS, permettant d'atteindre un tiers de l'objectif global d'investissement, tout en pointant **certaines marges d'amélioration, relatives** :

- **au soutien financier du FEIS** : il est ainsi relevé un écart entre les approbations de projets et les signatures et décaissements effectifs, ainsi que des différences importantes dans le montant des investissements mobilisés entre les volets « infrastructures et innovation » et PME. Cet écart est toutefois en partie expliqué par une mise en application plus rapide du volet PME permise par l'utilisation de dispositifs préexistants, à l'instar de l'initiative InnovFin ou du mécanisme de garantie de prêts du programme COSME¹ ;

- **aux caractéristiques de l'intervention du FEIS : la concentration géographique** du portefeuille global du FEIS est soulignée, dans la mesure où 92 % des projets se situent dans l'Europe des 15, contre seulement 8 % dans l'Europe des 13². L'évaluation insiste sur le besoin d'accroître les résultats en matière de mobilisation des capitaux privés, relevant que près des deux tiers des investissements mobilisés par le FEIS reposent sur des financements privés. S'agissant du critère d'additionnalité, afin que le FEIS soutienne des projets risqués qui n'auraient pas été financés sans son appui, la BEI estime que « *le règlement pourrait être plus explicite à cet égard parce qu'il y a eu des situations dans lesquelles, malgré le profil de risque élevé d'un projet, l'additionnalité a été remise en question* » ;

- **à la mise en œuvre globale du plan d'investissement pour l'Europe dans le cadre de ses trois piliers** : du fait d'une mise en œuvre échelonnée dans le temps, l'évaluation de la BEI conclut que « *les avantages de la complémentarité entre les différents piliers du plan d'investissement pour l'Europe sont encore embryonnaires* » et appelle à l'accentuer. Entendu par la commission des finances du Sénat le 30 mars 2016, le gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, partageait ce constat et, partant, relevait les résultats insuffisants du plan, appelant à « *additionner le plan Juncker et le projet d'Union des marchés de capitaux porté par la Commission européenne, ainsi que l'Union bancaire. Il s'agit de créer des synergies pour atteindre trois objectifs ambitieux : mieux orienter l'épargne des ménages de la zone euro vers l'investissement productif et les fonds propres, davantage mutualiser les risques entre pays et, ainsi, mieux financer l'innovation et les réseaux dont notre économie a besoin* ». Dans cette perspective, **la proposition de résolution « réaffirme la nécessité de créer un environnement plus favorable aux investissements dans l'Union européenne en levant les obstacles réglementaires »** (alinéa 24) et « *réitère sa demande d'informations détaillées et concrètes sur la contribution à la réalisation des objectifs du plan d'investissement des stratégies européennes relatives à l'union de l'énergie, à l'union des marchés de capitaux, au marché unique et au marché unique numérique* » (alinéa 25).

¹ Programme pour la compétitivité et le développement durable des PME.

² L'Europe des 15 désigne les 15 États membres de l'Union européenne à compter de l'élargissement de 1995 ; l'Europe des 13 regroupe les pays, principalement d'Europe centrale et orientale, ayant adhéré à l'Union européenne lors des élargissements de 2004, 2007 et 2013.

L'évaluation indépendante conduite par le cabinet *Ernst & Young* développe les mêmes éléments d'analyse s'agissant des disparités géographiques et sectorielles du soutien du FEIS ou de respect du critère d'additionnalité. **L'effet de levier mesuré sur l'échantillon de projets étudié s'élève à 14,1**, proche du ratio cible de 15. Surtout, en s'appuyant sur un recensement des points de vue des différents intervenants, **l'étude identifie des pistes d'amélioration** dans la mise en œuvre des dispositifs :

- d'une part, **le renforcement du deuxième volet du plan d'investissement**, au moyen de la plateforme de conseil et des plateformes de projets d'investissements, devrait permettre d'assurer une répartition géographique plus équilibrée des investissements. Certes, les caractéristiques structurelles des pays de l'Europe centrale et orientale, avec une moins grande réserve de projets et des relais locaux plus faibles, expliquent en partie une mise en œuvre plus lente des investissements. Pour autant, les plateformes d'investissements devraient permettre d'accentuer leur part dans les projets soutenus, tandis qu'un renforcement des déclinaisons et relais locaux de la plateforme de conseil serait nécessaire. Surtout, **une meilleure articulation du FEIS et des fonds structurels européens doit être recherchée**, en particulier dans les territoires bénéficiaires de la politique de cohésion, où une concurrence entre les différents soutiens est observée. Cette situation s'illustre notamment par **le faible niveau de consommation des fonds structurels et d'investissement européens** constaté en 2016 et prévu en 2017 ; la lourdeur des procédures de gestion de ces fonds nuit à leur attractivité¹ ;

- d'autre part, l'étude souligne la demande des intervenants pour un **soutien accru à des projets de moins grande ampleur**, ce qui nécessite d'accélérer la mise en œuvre du second pilier du plan avec les plateformes d'investissements et un accompagnement sur-mesure de la plateforme de conseil, ainsi qu'une meilleure visibilité du plan d'investissement pour l'Europe auprès des acteurs.

II. VERS UNE DEUXIÈME PHASE DU « PLAN JUNCKER »

1. La Commission européenne a présenté ses propositions le 14 septembre 2016

À l'appui de ces observations, la Commission européenne a entendu renforcer et prolonger le plan d'investissement pour l'Europe, soumettant

¹ Aux termes du cadre financier pluriannuel 2014-2020, les fonds structurels et d'investissement européens sont dotés de 454 milliards d'euros de crédits sur cette période.

une deuxième phase de sa mise en œuvre dans une communication¹ et une proposition de règlement², le 14 septembre 2016³. La principale mesure réside dans le **renforcement de la capacité financière mobilisable et la prolongation de l'action du FEIS** : la Commission propose d'augmenter la garantie apportée par le budget européen au FEIS de 16 à 26 milliards d'euros, ainsi que la contribution de la BEI de 5 à 7,5 milliards d'euros.

La Commission européenne propose toutefois d'**abaisser le taux cible de couverture des obligations totales de la garantie de l'Union européenne de 50 % à 35 % afin de limiter l'impact à court terme sur le budget européen**. La dotation du fonds de garantie augmenterait ainsi de 1,1 milliard d'euros pour atteindre 9,1 milliards d'euros au total. Ce montant additionnel serait financé à hauteur de :

- 450 millions d'euros par le revenu issu des opérations actuelles de la BEI et du placement des ressources du fonds de garantie ;

- 500 millions par le redéploiement de crédits du mécanisme pour l'interconnexion en Europe ;

- 150 millions d'euros « *puisés sur la marge non allouée* »⁴, c'est-à-dire de crédits supplémentaires demandés dans le cadre de la révision du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Si la Commission européenne considère que « *le provisionnement progressif du fonds de garantie ne devrait pas créer de risques pour le budget de l'Union durant les premières années, puisque les éventuels appels à la garantie consécutifs à des pertes ne se matérialiseraient qu'après un certain temps* », **cette extension engage le budget européen sur une longue période ; ce risque financier devra nécessairement être pris en compte dans le cadre de l'établissement du prochain cadre financier après 2020.**

Ce renforcement permettrait de générer **500 milliards d'euros d'investissements d'ici 2020**, à savoir le terme du cadre financier pluriannuel. Un doublement du montant mobilisable et une prolongation

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, « Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance : vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen », 14 septembre 2016, COM(2016) 581 final.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) 2015/2017 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, SWD(2016) 297 final et SWD(2016) 298 final, 14 septembre 2016.

³ Le 6 décembre 2016, le Conseil Ecofin a arrêté sa position sur la proposition de règlement de la Commission. Le Parlement européen procèdera d'abord à un rapport d'évaluation de la première phase de mise en œuvre du plan Juncker, puis arrêtera sa position de négociation, permettant d'ouvrir les discussions.

⁴ COM(2016) 597 final, page 7.

jusqu'en 2022 sont annoncés, mais la décision devra être prise par la prochaine Commission et le prochain Parlement européen, après leur renouvellement en 2019. Dans un rapport publié le 11 novembre 2016 sur cette proposition, la Cour des comptes de l'Union européenne a critiqué le caractère trop précoce de cette annonce, dès lors que le recul manque pour évaluer l'impact réel du plan¹.

2. Des modalités de mise en œuvre qui restent à préciser

Si cette proposition intervient seulement après une année de mise en œuvre du plan, **plusieurs raisons la justifient toutefois**. L'étude d'Ernst & Young relève en ce sens que « *les conditions de marché n'ont pas changé et les intervenants indiquent que la demande de financement du risque devrait rester la même voire s'accroître. Par conséquent, la garantie de l'Union européenne apportée aux investissements par le FEIS répond toujours à un besoin* ». Le taux d'investissement au sein de l'Union européenne demeure de 15 % inférieur à son niveau d'avant la crise en 2007. Surtout, dans la mesure où l'objectif du plan d'investissement est double, visant certes à mobiliser des montants d'investissements, mais cherchant plus largement à rétablir la confiance des investisseurs privés et des banques commerciales afin de renforcer leurs capacités de prise de risque, la proposition de la Commission européenne se justifie en ce qu'elle inscrit l'action dans la durée et offre un engagement durable et une visibilité à moyen terme aux investisseurs privés. Prenant acte du dynamisme marqué de l'action du FEIS en faveur des PME, il est prévu que **40 % de l'augmentation serve à améliorer l'accès de ces entreprises au financement**, contre un quart des fonds seulement lors de la première phase.

De fait, si la proposition de résolution européenne « *approuve la prolongation de la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) jusqu'au terme du cadre financier pluriannuel 2014-2020, ainsi que le doublement de sa capacité financière* », elle « *demande que des informations soient transmises aux parlements nationaux sur le dispositif prévu au-delà de 2020* » (alinéa14). Elle prend également note des verdicts nuancés exprimés au Parlement européen lors de l'examen à mi-parcours du plan en séance plénière le 8 juin 2016, en appelant « *les institutions européennes à trouver un accord sur les modalités de financement de ces décisions dans les meilleurs délais* ».

¹ « *EFSI : an early proposal to extend and expand* », opinion n° 2/2016, European Court of auditors, novembre 2016.

De plus, la proposition de la Commission européenne entend apporter des **améliorations au dispositif en vigueur** :

- **le respect du critère d'additionnalité est renforcé** par l'obligation de justifier à cet égard toute décision d'approbation des projets ; le concept fait de surcroît l'objet d'une définition précisant qu'il s'agit de remédier à des défaillances du marché ou à des situations d'investissement non optimales. L'additionnalité d'un projet transfrontalier est présumée. La proposition de résolution européenne approuve ce renforcement (alinéa 15) ;

- **un meilleur équilibre géographique des projets soutenus par le FEIS est recherché** par une articulation accrue des différents dispositifs. En particulier, les conditions d'association des sources de financement en provenance du budget communautaire, dont les fonds structurels et d'investissement européens, avec le FEIS sont facilitées. Cette nécessité est rappelée par la proposition de résolution (alinéa 22). Désormais mieux ancrée, la plateforme européenne de conseil en investissement doit apporter son concours à la diversification géographique du FEIS, en renforçant ses relations auprès des structures nationales et régionales, et en participant à la mise en place des plateformes d'investissement. La proposition de résolution européenne approuve cette évolution (alinéa 23). Soulignant qu'il convient désormais de soutenir des projets de taille moyenne et plus diversifiés, elle insiste sur la **place que doivent jouer les collectivités territoriales** dans cette perspective. À cette fin, il est demandé « *une véritable association dans la mise en place des plateformes d'investissement* » (alinéa 20) et « *une meilleure prise en compte des réalités locales par la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissements* » (alinéa 21).

3. La proposition d'un plan d'investissement extérieur européen

Par ailleurs, **la proposition de la Commission européenne s'accompagne de l'institution d'un plan d'investissement extérieur européen**. Reprenant la logique du plan Juncker, ce volet extérieur viserait à compléter la politique de voisinage et de développement de l'Union européenne par une nouvelle approche, en vue de stimuler l'investissement en Afrique et dans le voisinage méridional et oriental de l'Union européenne, en attirant les financements privés. Participant de la réponse européenne à l'intensification des flux migratoires, ce plan d'investissement vise à répondre aux difficultés internes des pays d'émigration, en vue d'activer les relais de croissance qui s'y trouvent. Il s'articule autour de trois volets : la mobilisation des investissements, l'intensification de l'assistance technique et le soutien des réformes économiques et structurelles permettant d'améliorer l'environnement économique et juridique.

La mesure principale réside dans la **création d'un nouveau Fonds européen pour le développement durable (FEDD)**, complété par des plateformes d'investissement régionales, fournissant un levier financier estimé à 44 milliards d'euros d'ici 2020, grâce à une **garantie constituée par des ressources provenant du budget de l'Union européenne et du fonds européen de développement, à hauteur de 3,35 milliards d'euros**. La proposition de révision du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 prévoit d'affecter 250 millions d'euros au FEDD à partir du budget européen. Le financement de ces nouvelles dépenses devra faire l'objet d'un accord entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen.

S'il est prévu que le plan sera associé aux instruments de développement et de coopération internationale existants, et notamment aux actions menées au titre du mandat étendu de la BEI pour les prêts extérieurs, **les modalités concrètes de fonctionnement du plan d'investissement extérieur demeurent à préciser**, alors même que l'objectif est d'aboutir à un accord d'ici le sommet Union européenne-Afrique prévu à l'automne 2017. C'est pourquoi **la proposition de résolution, tout en approuvant son institution, demande des précisions relatives aux « modalités de mise en œuvre en partenariat avec les pays bénéficiaires »** (alinéa 29), au « rôle dévolu à la BEI dans son fonctionnement et sa complémentarité avec l'initiative résilience de cette dernière », ainsi qu'à « son articulation avec les stratégies extérieures de l'Union européenne ».

*

* *

En application de l'article 73 quinquies du Règlement, votre commission a adopté la proposition de résolution ainsi rédigée, dont le texte est reproduit ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu ses résolutions européennes (n° 84) sur le plan d'investissement pour l'Europe du 24 mars 2015 et (n° 46) sur la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe du 7 décembre 2015,
- ④ 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,
- ⑤ 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),
- ⑥ Vu les conclusions du Conseil européen du 28 juin 2016, notamment les paragraphes 14 et 15,
- ⑦ Vu la communication de la Commission européenne du 14 septembre 2016 intitulée « Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance : vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen » (COM (2016) 581 final),
- ⑧ Vu la proposition de règlement du 14 septembre 2016 relatif au Fonds européen pour le développement durable (FEDD) et instituant la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD (COM (2016) 586 final),
- ⑨ Vu la proposition de règlement du 14 septembre 2016 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 (COM (2016) 597 final),

- ⑩ Vu les conclusions du Conseil européen des 20 et 21 octobre 2016, notamment le paragraphe 18,
- ⑪ Salue les résultats obtenus jusqu'à présent par le plan d'investissement pour l'Europe et soutient les différents acteurs impliqués dans sa mise en œuvre, en particulier la Banque européenne d'investissement (BEI) et les banques nationales de développement ;
- ⑫ Considère que, sur la base d'une évaluation régulière et indépendante de ses résultats, il est indispensable de faire prospérer la dynamique créée par le plan d'investissement qui illustre au sein des États membres, jusqu'au niveau local, la plus-value de l'action européenne ;
- ⑬ Sur les évolutions proposées pour le plan d'investissement pour l'Europe
- ⑭ Approuve la prolongation de la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) jusqu'au terme du cadre financier pluriannuel 2014-2020, ainsi que le doublement de sa capacité financière ; appelle les institutions européennes à trouver un accord sur les modalités de financement de ces décisions dans les meilleurs délais et demande que des informations soient transmises aux parlements nationaux sur le dispositif prévu au-delà de 2020 ;
- ⑮ Estime que les projets éligibles au FEIS doivent respecter le principe d'additionnalité et être financés grâce à des instruments innovants ; à ce titre, approuve les mesures prévues pour renforcer la plus-value effective des projets et considère que les évaluations des résultats du plan d'investissement doivent accorder une attention particulière à ces paramètres ;
- ⑯ Considère que le FEIS doit soutenir des projets assurant un équilibre tant sectoriel que géographique au sein de l'Union européenne ; à ce titre, salue les mesures prévues pour atteindre cet objectif, ainsi que le renforcement du volet PME, et estime que le financement de projets d'infrastructures ne saurait négliger celui de l'innovation ni de la mise en œuvre des priorités du marché unique ;

-
- ⑰ Demande une plus grande formalisation des plateformes d'investissement dont le rôle est crucial pour promouvoir des projets de taille petite ou moyenne ;
- ⑱ Constatant, en dépit d'un contexte marqué par la réduction des dotations financières nationales et le recul de l'investissement local, l'implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du plan d'investissement, insiste néanmoins sur une meilleure participation de ces collectivités qui requiert :
- ⑲ - l'allocation de moyens financiers et humains adéquats ;
 - ⑳ - une véritable association dans la mise en place des plateformes d'investissement ;
 - ㉑ - une meilleure prise en compte des réalités locales par la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement ;
 - ㉒ - une plus grande combinaison du plan d'investissement et de la politique de cohésion par une clarification de la contribution possible des fonds structurels et d'investissement européens aux objectifs de ce plan ;
- ㉓ Souligne le rôle constructif de la BEI et des banques nationales de développement dans le fonctionnement de la plateforme européenne de conseil en investissement et approuve la réforme envisagée de cette plateforme, en particulier sa contribution à l'objectif d'une plus grande diversification sectorielle et géographique du FEIS et l'adaptation de ses activités au niveau local ;
- ㉔ Réaffirme la nécessité de créer un environnement plus favorable aux investissements dans l'Union européenne en levant les obstacles réglementaires ;
- ㉕ Rappelle à ce titre l'importance de mettre en œuvre les recommandations adressées aux États membres dans le cadre du semestre européen et réitère sa demande d'informations détaillées et concrètes sur la contribution à la réalisation des objectifs du plan d'investissement des stratégies européennes relatives à l'union de l'énergie, à l'union des marchés de capitaux, au marché unique et au marché unique numérique ;
- ㉖ Sur l'institution d'un plan d'investissement extérieur européen
- ㉗ Approuve l'institution d'un plan d'investissement extérieur européen conçu comme le volet extérieur du plan d'investissement pour l'Europe,

qui permettrait de mobiliser 44 milliards d'euros d'ici à 2020 pour financer de façon innovante des projets en Afrique et dans le voisinage méridional et oriental de l'Union européenne ;

- ⑳ Considère néanmoins qu'eu égard aux objectifs ambitieux que poursuit ce plan en termes de réforme de la politique européenne d'aide au développement et de coopération et de lutte contre la crise migratoire, il est indispensable d'obtenir des précisions, en particulier sur :
 - ㉑ - ses modalités de mise en œuvre en partenariat avec les pays bénéficiaires et les critères d'évaluation de ses résultats ;
 - ㉒ - le rôle dévolu à la BEI dans son fonctionnement et sa complémentarité avec l'initiative « résilience » de cette dernière consacrée au voisinage méridional ;
 - ㉓ - son articulation avec les stratégies extérieures de l'Union européenne, notamment l'Union pour la Méditerranée et le Partenariat oriental ;
- ㉔ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 décembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 124 (2016-2017) de MM. Jean-Paul Emorine et Didier Marie, sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission est saisie d'une proposition de résolution de nos collègues Jean-Paul Emorine et Didier Marie, portant sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe, ou « plan Juncker ».

Notre commission a déjà examiné deux précédentes résolutions à ce sujet, sur la définition du plan Juncker en mars 2015, puis sur sa mise en œuvre, en décembre 2015.

Cette proposition de résolution s'inscrit dans un double contexte.

D'une part, les principaux outils de soutien à l'investissement fonctionnent désormais depuis plus d'un an, rendant possible un premier bilan. Dans cette perspective, plusieurs évaluations sont intervenues, de la part de la Banque européenne d'investissement, acteur central du plan, et d'un cabinet de conseil indépendant, mandaté par la Commission européenne.

La Commission européenne a présenté une communication dressant un premier bilan, le 1^{er} juin dernier. Il convient de souligner que la France est le premier pays bénéficiaire du plan.

À l'occasion des évaluations, certaines pistes d'amélioration ont été proposées, relatives aux outils déjà développés, mais aussi s'agissant de leur articulation avec les grands projets de l'Union européenne, comme l'Union des marchés de capitaux.

Compte tenu de ces éléments, la proposition de résolution salue les résultats obtenus lors de la première phase de conduite du plan, mais insiste sur la nécessité d'agir pour un environnement plus favorable aux investissements.

D'autre part, la Commission européenne a présenté, le 14 septembre dernier, une proposition de deuxième phase du plan Juncker, consistant principalement en un doublement du montant d'investissement mobilisable et en une prolongation jusqu'en 2022.

La proposition de résolution défend une position équilibrée, en approuvant ce renforcement, mais en demandant plus d'informations sur le dispositif prévu au-delà de 2020, à l'échéance du cadre financier pluriannuel. En effet, cette extension engage le budget européen sur une longue période,

ce qui devra être pris en compte lors de l'établissement du prochain cadre financier de 2020 à 2026.

Enfin, la Commission européenne propose d'instituer un plan d'investissement extérieur européen, afin de compléter la politique de voisinage et de développement de l'Union européenne. Les modalités concrètes de fonctionnement et d'articulation avec les instruments existants n'étant guère définies à ce stade, la proposition de résolution demande une réflexion approfondie, associant les différents acteurs.

Je vous propose d'adopter cette proposition de résolution sans modification. Compte tenu de ce qui se passe en Méditerranée, la politique de bon voisinage est un vrai sujet.

M. Marc Laménie. – La procédure d'examen des dossiers pour le financement d'investissements par l'Europe est très complexe. Comment la simplifier ?

M. Albéric de Montgolfier. – Des acteurs nationaux comme la Caisse des dépôts et consignations et BpiFrance relayent l'action de la Banque européenne d'investissement. C'est d'ailleurs ce qui permet à la France d'être le premier pays bénéficiaire du plan.

M. Éric Bocquet. – Le texte mentionne 200 000 PME et start-up qui créeraient 100 000 emplois. Pourquoi employer le conditionnel ? Faut-il envisager un déficit de création d'emplois et dans quel ordre de grandeur ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous nous appuyons sur une évaluation que nous ne sommes pas en mesure de vérifier. Voilà ce qui justifie le conditionnel.

À l'issue de ce débat, la commission des finances a adopté la proposition de résolution européenne sans modification.