

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 novembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la **mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe**,*

Par MM. Jean-Paul EMORINE et Didier MARIE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnecarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Durantou, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, MM. Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'EUROPE : UNE PRIORITÉ DE LA COMMISSION JUNCKER	7
A. « UN AMBITIEUX PROGRAMME D'INVESTISSEMENT ».....	7
B. LE RÈGLEMENT 2015 /1017 INSTITUANT LE FONDS EUROPÉEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES.....	9
II. LE DÉMARRAGE DU PLAN D'INVESTISSEMENT	17
A. LE FINANCEMENT ET LE RÔLE DES BANQUES NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT	18
1. <i>Le financement</i>	18
a) Un financement européen précisé	18
b) Une participation indirecte des États.....	18
c) L'inconnue des investissements privés	19
2. <i>Les banques nationales de développement, intervenants déterminants dans la réussite du « Plan Juncker »</i>	19
B. LA GOUVERNANCE	22
C. LES PREMIERS PROJETS.....	24
1. <i>En Europe</i>	24
2. <i>En France</i>	25
a) Six projets approuvés par le conseil d'administration de la BEI au 26 octobre 2015.....	25
b) Six opérations du FEI labellisées FEIS.....	26
III. LA PLACE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SOURCE D'INQUIÉTUDES QUANT À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PLAN D'INVESTISSEMENT	29
A. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE QUI RÉPOND IMPARFAITEMENT AUX BESOINS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	29
B. UNE ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À AMÉLIORER	31
1. <i>En Europe</i>	31
2. <i>En France</i>	32

CONCLUSION GÉNÉRALE	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	45
AVIS POLITIQUE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'EUROPE	49
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53
ANNEXE	55

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat s'est rapidement saisi du plan d'investissement pour l'Europe, dit « Plan Juncker », qui constitue une priorité pour la Commission européenne présidée par l'ancien Premier ministre luxembourgeois.

Le jour même de la présentation de ses grandes lignes devant le Parlement européen, le 26 novembre 2014, la commission des affaires européennes a adopté un avis politique transmis à la Commission. Le 11 février suivant, elle a adopté un deuxième avis politique ainsi qu'une proposition de résolution européenne renvoyée à la commission des finances qui, sur le rapport¹ de son rapporteur général, notre collègue Albéric de Montgolfier, a élaboré une proposition de résolution européenne, devenue résolution du Sénat le 24 mars 2015².

Ce texte affirme notamment que le Sénat « *se montrera très vigilant sur la mise en œuvre du plan d'investissement et plus particulièrement sur le rôle des collectivités territoriales* ». Plusieurs de ses dispositions accordent en effet une attention particulière à ces dernières.

Les textes normatifs concernant le plan d'investissement ayant été promptement adoptés et la Commission insistant sur la rapidité de la mise en place du dispositif, qui doit être opérationnel dès cet automne, vos rapporteurs ont souhaité étudier de plus près ce qu'il en est, en examinant plus spécifiquement la façon dont les collectivités territoriales y sont associées.

¹ Rapport n° 349 (2014-2015) du 18 mars 2015.

² Résolution européenne n° 84.

I. LE PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'EUROPE : UNE PRIORITÉ DE LA COMMISSION JUNCKER

Devant contribuer à donner « *un nouvel élan pour l'Europe* » selon l'expression du Président Juncker, le plan d'investissement que celui-ci a présenté dès la fin 2014 est ambitieux.

Après la crise économique profonde et durable qui a touché l'Union européenne, et les mesures de redressement et de consolidation budgétaire qui ont été prises, il s'agit de convaincre des investisseurs publics et surtout privés de financer des projets dans des secteurs d'avenir comme l'innovation, la recherche-développement, les infrastructures énergétiques et de transport, les télécommunications. L'objectif est ainsi de participer à la réindustrialisation de l'Europe.

A. « UN AMBITIEUX PROGRAMME D'INVESTISSEMENT »

Dès son discours d'investiture à la présidence de la Commission européenne devant le Parlement européen, le 15 juillet 2014, M. Jean-Claude Juncker avait annoncé qu'il présenterait dans les mois suivants un « *ambitieux programme de croissance, d'investissement, de compétitivité et de création d'emplois* ».

En effet, dans un contexte marqué par une diminution durable du niveau d'investissement dans l'Union européenne, en recul de 500 milliards d'euros depuis 2007, et alors que les besoins en investissement sont considérables, le plan d'investissement pour l'Europe, dit « Plan Juncker », vise à mobiliser 315 milliards d'euros sur les années 2015 à 2017.

Le commissaire européen en charge de l'emploi, de la croissance, de l'investissement et de la compétitivité, M. Jyrki Katainen, a précisé par la suite que le plan pourrait créer entre 1 et 1,3 million d'emplois sur trois ans. Selon les estimations de la Commission, le plan pourrait, sur la même période, se traduire par un surcroît du PIB de l'Union européenne estimé entre 330 et 410 milliards d'euros.

Ce plan d'investissement est conçu comme comprenant trois volets :

- **1^{er} volet**

Les 315 milliards d'euros envisagés seront affectés à un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), géré par la Banque européenne d'investissement (BEI).

La mise initiale de **21 milliards d'euros de crédits publics**, dont un fonds de garantie de 16 milliards d'euros provenant du budget général de l'Union européenne, dont 8 milliards d'euros immédiatement mobilisables (2,8 milliards provenant du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), 2,2 milliards du programme-cadre pour la recherche et l'innovation

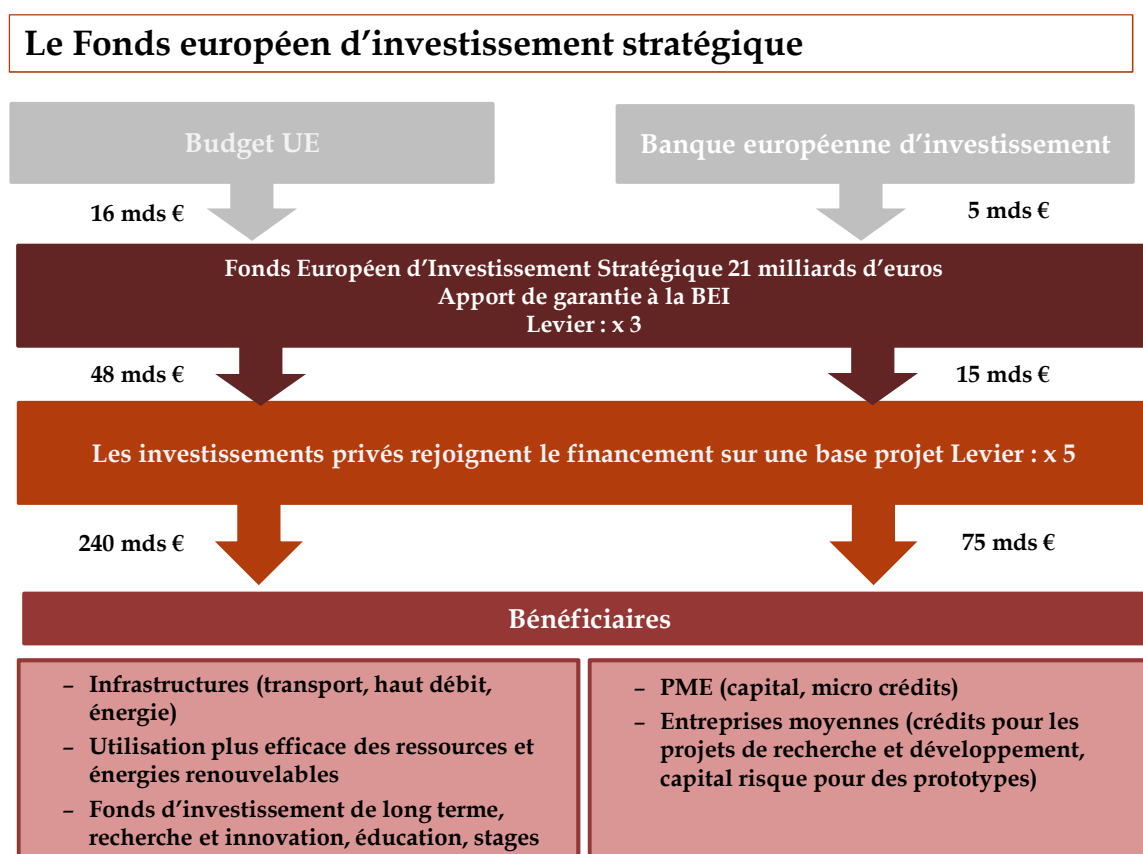
« Horizon 2020 » et 3 milliards des marges du budget général), et une contribution de 5 milliards d'euros de la BEI.

Un effet de levier de 1 à 15 devrait permettre, à partir de ces 21 milliards d'euros, de mobiliser un total d'au moins 315 milliards d'euros auprès d'investisseurs publics et surtout privés qui bénéficieront de la garantie de l'Union pour les pertes initiales éventuelles, les projets financés par le FEIS devant présenter un profil de risque plus élevé que les investissements habituellement réalisés par la BEI.

Les 315 milliards d'euros seraient affectés :

- d'une part, à hauteur de 240 milliards, à des investissements de long terme, essentiellement sous la forme d'infrastructures ;
- d'autre part, à hauteur de 75 milliards, aux PME et entreprises de taille intermédiaire.

Le schéma ci-dessous présente une vision d'ensemble du dispositif qui accorde une grande importance aux effets de levier :



L'économie générale du plan d'investissement repose sur des instruments financiers tels que des prêts, des garanties et contre-garanties et des instruments du marché des capitaux, mais exclut les subventions.

- **2^e volet**

Le deuxième volet du plan d'investissement porte sur les projets qui seront financés par le FEIS à l'issue d'une procédure de sélection et qui doivent soutenir un certain nombre de secteurs relevant de l'économie de l'avenir.

Ces projets doivent être nouveaux : ils n'auraient pas été financés sans l'institution du FEIS. En revanche, ils ne doivent pas répondre à des quotas nationaux ou sectoriels ni à une logique de « juste retour ».

- **3^e volet**

Le troisième volet du plan d'investissement, de nature réglementaire et encore largement prospectif, vise à créer un environnement propice aux investissements. Il s'agit de lever les obstacles à l'investissement et de renforcer le marché unique de manière à démultiplier les effets du plan et à rendre l'Union européenne plus attractive.

La Commission européenne a évoqué trois pistes :

1. l'amélioration de la réglementation européenne et nationale, la réduction des charges administratives ou encore l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique ;

2. de nouvelles sources de financement à long terme, y compris des mesures visant à créer une union des marchés de capitaux ;

3. la suppression des obstacles à l'investissement dans le marché unique – c'est notamment l'objectif de l'Union de l'énergie et du marché unique numérique.

Pour l'instant, le premier volet du plan d'investissement est le plus avancé, puisque le règlement constituant la base juridique du FEIS a été adopté et est entré en vigueur au début du mois de juillet dernier.

B. LE RÈGLEMENT 2015 /1017 INSTITUANT LE FONDS EUROPÉEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a été institué par 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. Ce règlement constitue la base juridique du FEIS, premier volet du plan d'investissement.

Le Fonds prend la forme d'un accord conclu entre la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement, qui comporte des dispositions relatives notamment à l'établissement du Fonds comme mécanisme distinct et compte séparé géré par la BEI, aux modalités de sa gouvernance, à l'octroi de la garantie financière de l'Union européenne ou encore à l'établissement de rapports, au suivi et à l'obligation de rendre des comptes ainsi qu'à l'évaluation.

Les projets soutenus par le FEIS doivent répondre au principe d'additionnalité : ils n'auraient pas pu être réalisés sans l'intervention du Fonds et présentent donc un profil de risque plus élevé que les projets habituellement soutenus par la BEI. Le Fonds a donc pour vocation de remédier aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement sous-optimales.

Le financement des projets repose sur la garantie que l'Union européenne fournit à la BEI¹. Le règlement 2015/1017 institue un fonds de garantie de l'Union², qui constitue « *un coussin de liquidités à partir duquel la BEI est payée au cas où il est fait appel à la garantie de l'Union* ».

Pour pouvoir bénéficier de la garantie de l'Union, les projets supportés par le FEIS doivent répondre à **plusieurs critères d'éligibilité**³. Ces projets doivent être viables sur le plan économique au regard d'une analyse de rentabilité, et sur le plan technique, être compatibles avec les politiques de l'Union, en particulier avec les objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive, de création d'emplois de qualité et de cohésion économique sociale et territoriale, apporter une additionnalité et maximiser la mobilisation de capitaux du secteur privé.

Les projets pouvant bénéficier de la garantie de l'Union par l'intermédiaire du FEIS **doivent intervenir dans un certain nombre de secteurs** mentionnés dans le règlement 2015/1017.

¹ Article 8 du règlement 2015/1017.

² Article 12 du règlement.

³ Article 6 du règlement.

Les sept secteurs dans lesquels le FEIS peut financer des projets éligibles au plan d'investissement pour l'Europe

L'article 9.2 du règlement 2015/1017 précise les **sept secteurs** dans lesquels des projets peuvent être financés au titre du FEIS.

Ces secteurs sont :

a) la recherche, le développement et l'innovation, en particulier à travers :

i) les projets conformes au programme-cadre « Horizon 2020 » ;

ii) les infrastructures de recherche ;

iii) les projets et programmes de démonstration, ainsi que le déploiement des infrastructures, technologies et processus associés ;

iv) le soutien au milieu universitaire, y compris la collaboration avec les entreprises ;

v) la recherche et le transfert de technologies ;

b) le développement du secteur de l'énergie conformément aux priorités de l'Union de l'énergie, y compris la sécurité de l'approvisionnement énergétique, ainsi que les cadres en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2020, 2030 et 2050, en particulier à travers :

i) le développement de la consommation ou de l'approvisionnement en énergies renouvelables ;

ii) l'efficacité énergétique et les économies d'énergie (en mettant l'accent sur la réduction de la demande énergétique par la gestion de la demande et la rénovation des bâtiments) ;

iii) le développement et la modernisation des infrastructures énergétiques (notamment en ce qui concerne les interconnexions, les réseaux intelligents au niveau de la distribution, le stockage de l'énergie et la synchronisation des marchés) ;

c) le développement des infrastructures et des équipements de transport et des nouvelles technologies dans le domaine des transports, en particulier à travers :

i) les projets et les priorités transversales répondant aux critères du règlement (UE) n° 1315/2013 et du règlement (UE) n° 1316/2013 ;

ii) des projets de mobilité urbaine intelligents et durables (visant l'accessibilité ainsi que la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation d'énergie et des accidents) ;

iii) des projets de connexion de nœuds aux infrastructures de RTE-T ;

d) la fourniture, par le FEI et la BEI, d'un soutien financier aux entités comptant jusqu'à 3 000 salariés, en ciblant particulièrement les PME et les petites entreprises de taille intermédiaire, en particulier à travers :

i) la fourniture d'un fonds de roulement et un investissement ;

ii) le financement du risque pour les PME, les jeunes entreprises (*start-ups*), les petites entreprises de taille intermédiaire et les entreprises de taille intermédiaire, de la phase d'amorçage à la phase de développement, pour une position dominante sur le plan technologique dans les secteurs innovants et durables ;

e) le développement et le déploiement des technologies de l'information et de la communication, en particulier à travers :

- i) le contenu numérique ;
- ii) les services numériques ;
- iii) les infrastructures de télécommunication à haut débit ;
- iv) les réseaux large bande ;

f) la protection de l'environnement et l'utilisation efficace des ressources, en particulier à travers :

- i) les projets et infrastructures dans le domaine de la protection et de la gestion de l'environnement ;
- ii) le renforcement des services écosystémiques ;
- iii) le développement urbain et rural durable ;
- iv) les mesures de lutte contre le changement climatique ;

g) la promotion du capital humain, de la culture et de la santé, en particulier à travers :

- i) l'éducation et la formation ;
- ii) les industries culturelles et créatives ;
- iii) les solutions de santé innovantes ;
- iv) de nouveaux médicaments efficaces ;
- v) les infrastructures sociales et l'économie sociale et solidaire ;
- vi) le tourisme.

La gouvernance du FEIS repose sur deux comités¹.

Le **comité de pilotage**, qui comprend quatre membres, trois nommés par la Commission et un par la BEL, et dont le président est élu parmi eux pour un mandat de trois ans renouvelable une fois, décide en particulier l'orientation stratégique du Fonds, y compris l'octroi de la garantie de l'Union, les règles applicables aux opérations réalisées avec les plateformes d'investissement et les banques nationales de développement et le profil de risque du Fonds. Il prend ses décisions par consensus.

Les États membres et autres tiers ne siègent pas au comité de pilotage afin d'éviter toute « politisation » du processus décisionnel, le choix des projets éligibles notamment.

Le **comité d'investissement** est chargé d'étudier les projets potentiels du FEIS conformément à sa politique d'investissement et d'approuver l'éligibilité financière de ces projets, « *indépendamment de la localisation géographique* ». Il est également chargé d'approuver les opérations

¹ Article 7 du règlement.

réalisées avec les plateformes d'investissement et les banques nationales de développement. Il comprend le directeur exécutif du Fonds et huit experts indépendants, nommés par le comité de pilotage pour un mandat de trois ans renouvelable une fois, qui prennent leurs décisions à la majorité simple. Ces experts doivent disposer d'une expérience en investissement dans les domaines couverts par le champ d'intervention du FEIS (recherche, développement, innovation ; infrastructures de transport ; énergie ; information et communication ; protection et gestion de l'environnement ; éducation et formation ; santé et médicaments ; PME ; industries culturelles et créatives ; mobilité urbaine ; infrastructures sociales et économie sociale et solidaire).

Le Fonds est dirigé par un directeur exécutif, assisté d'un directeur exécutif adjoint, tous deux sélectionnés par le comité de pilotage, auditionnés par le Parlement européen puis nommés par le président de la BEI pour un mandat de trois ans renouvelable une fois.

Le directeur exécutif a trois principales missions :

- il est chargé de la gestion courante du FEIS ;
- il prépare et préside les réunions du comité d'investissement ;
- il rend compte trimestriellement des activités du Fonds au comité de pilotage. De même, il fait rapport sur la performance du Fonds à la demande du Parlement européen, le cas échéant lors d'une audition, ou du Conseil et répond oralement ou par écrit aux questions adressées par ces institutions.

Le règlement instituant le FEIS prévoit également la mise en place d'une **plateforme européenne de conseil en investissement**¹.

Ce dispositif a **pour objectif de fournir**, avec l'appui de la BEI et de la Commission qui doivent conclure un accord pour instituer cette plateforme au sein de la BEI, **un soutien consultatif au recensement, à la préparation et au développement de projets d'investissement**. Il a également vocation à faire office de plateforme unique pour le conseil technique au financement de projets dans l'Union, en particulier en matière d'ingénierie financière.

La plateforme européenne doit fournir les services suivants :

- la mise à disposition d'un guichet unique pour apporter une assistance technique aux autorités et aux promoteurs de projets ;
- l'exploitation des connaissances locales afin de fournir le soutien du FEIS ;
- la mise à disposition d'une plateforme permettant les échanges et le partage de savoir-faire en matière de développement de projets ;

¹ Article 14 du règlement.

- la fourniture de conseils concernant la mise en place de plateformes d'investissement.

Ces services sont destinés aux promoteurs publics et privés de projets, y compris les banques nationales de développement, les plateformes ou fonds d'investissement ainsi que les entités publiques régionales et locales.

Par ailleurs, le règlement prévoit également la création par la Commission, avec le soutien de la BEI, et à laquelle les États membres peuvent contribuer, d'un **portail européen de projets d'investissement**¹ réunissant les projets d'investissement actuels et potentiels futurs dans l'Union. Ce portail constitue une base de données de projets accessible au public et simple d'utilisation, fournissant les informations utiles sur chaque projet.

Il est d'abord destiné à apporter de la visibilité aux investisseurs et à informer. L'inclusion des projets dans ce portail ne préjuge pas des décisions sur les projets qui seront finalement sélectionnés.

Enfin, **le règlement comporte des dispositions relatives à des rapports, à l'obligation de rendre compte et à l'évaluation du FEIS**².

Parmi ces dispositions, on retiendra notamment :

- un rapport semestriel de la BEI à la Commission, et annuel au Parlement européen et au Conseil, sur ses opérations de financement et d'investissement au titre du règlement 2015/1017. Il s'agit d'évaluer les opérations de financement et d'investissement de la BEI par opération, secteur, pays et région, de la valeur ajoutée de ces opérations et de la mobilisation des ressources privées ainsi que de leurs résultats, de leur conformité aux secteurs d'intervention définis par le règlement, des effets de levier obtenus par projet, etc., et de fournir des informations détaillées sur les différents projets financés par le FEIS ;

- un rapport annuel de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne, sur la situation et la gestion du fonds de garantie ;

- un rapport au Parlement européen et au Conseil du président du comité de pilotage et du directeur exécutif du FEIS ;

- divers cas d'auditions devant le Parlement européen (le président du comité de pilotage et le directeur exécutif et le président de la BEI) ;

- une évaluation par la BEI du fonctionnement du FEIS, qu'elle présente au Parlement européen, au Conseil et à la Commission ;

¹ Article 15 du règlement.

² Articles 16 à 18 du règlement.

- une évaluation par la Commission de l'utilisation de la garantie de l'Union et du fonctionnement du fonds de garantie, présentée au Parlement européen et au Conseil, et assortie d'un avis de la Cour des comptes européenne ;

- plusieurs rapports d'évaluation globale, dont celui de la BEI sur le fonctionnement du FEIS avec l'impact sur l'investissement et les créations d'emplois dans l'Union, celui de la Commission sur l'utilisation de la garantie de l'Union et le fonctionnement du fonds de garantie et celui que la Commission présente au Parlement européen et au Conseil contenant une évaluation indépendante de l'application du règlement 2015/1017, avec les conséquences à en tirer sur l'opportunité de maintenir ou non un régime destiné à soutenir l'investissement.

II. LE DÉMARRAGE DU PLAN D'INVESTISSEMENT

Le démarrage du plan d'investissement se fait avec une rapidité indéniable. Alors que l'ambitieux calendrier pouvait laisser craindre quelques retards, le travail accompli depuis moins d'un an mérite d'être souligné. Comme le montre le tableau ci-dessous, il convient rappeler que les grandes lignes du plan d'investissement n'ont été annoncées que le 26 novembre 2014.

Calendrier du plan d'investissement pour l'Europe

- 15 juillet 2014 : annonce du plan d'investissement par le Président Juncker
- 26 novembre 2014 : présentation des grandes lignes du plan d'investissement
- 13 janvier 2015 : présentation de la proposition de règlement instituant le FEIS
- 10 mars 2015 : accord au Conseil sur le FEIS
- 20 avril 2015 : accord en commission du Parlement européen sur le FEIS
- 28 mai 2015 : accord politique sur le FEIS
- 24 juin 2015 : adoption du règlement relatif au FEIS par le Parlement européen
- 4 juillet 2015 : entrée en vigueur du règlement FEIS

22 juillet 2015 : signature de l'accord entre la Commission européenne et la BEI sur les méthodes de travail du FEIS ; communication de la Commission sur la contribution des banques nationales de développement au plan d'investissement ; nomination des membres du comité de pilotage du FEIS

- 1^{er} octobre 2015 : mise en place des premières plateformes d'investissement

Si l'on considère l'ampleur du plan, sa complexité financière et la pluralité des acteurs qui doivent intervenir, la rapidité avec laquelle l'ensemble du dispositif se met en place mérite d'être soulignée. Et si les plateformes d'investissement sont un peu plus difficiles à structurer, les personnes auditionnées ont garanti à vos rapporteurs qu'elles seront bientôt opérationnelles.

Enfin et surtout, la méthode retenue a permis que des décisions soient prises avant même l'installation complète du dispositif. Sur ce point, l'évolution dans son approche et la mobilisation de la BEI doivent être mises en avant. C'était nécessaire pour la réussite du plan. Il est appréciable que cela ait été fait.

Pour faciliter sa diffusion, le financement du FEIS ne s'appuiera pas uniquement sur la BEI, mais également sur un ensemble de banques nationales de développement.

A. LE FINANCEMENT ET LE RÔLE DES BANQUES NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT

1. Le financement

a) Un financement européen précisé

Le Fonds européen d'investissement stratégique a parmi ses objectifs principaux de permettre au groupe BEI d'investir sur des secteurs de marché ou des projets particuliers qui peuvent rencontrer des difficultés à trouver des financements. Pour cela, il **apporte une protection à la BEI et au Fonds européen d'investissement (FEI) contre les pertes susceptibles de découler des investissements qu'ils mettront en œuvre dans le cadre du « Plan Juncker »**. Il s'agit donc d'une garantie mobilisable pour couvrir les premières pertes des projets menés par le groupe BEI. Les ressources mobilisées dans le cadre de la garantie du FEIS permettent ainsi à la BEI de mener plus de projets innovants ou plus risqués, sans remettre en cause la solidité financière du groupe.

Les ressources mobilisables pour couvrir les premières pertes des projets menés par le groupe BEI ou permettre des opérations en fonds propres dans le cadre du « Plan Juncker » pourront aller jusqu'à 21 milliards d'euros, dont 5 milliards d'euros fournis par la BEI elle-même et 16 milliards d'euros de garantie accordés par le budget de l'Union européenne.

Afin de faire face aux appels en garantie, un fonds de garantie a été créé, doté de 50 % du montant des garanties appelables auprès des budgets de l'Union européenne. Ce fonds de garantie devra donc être abondé d'au moins 8 milliards d'euros d'ici 2023 au plus tard mais les pertes théoriques qu'il pourrait couvrir sont d'un maximum de 16 milliards d'euros. En crédits de paiement, sur les 8 milliards d'euros dont le fonds de garantie doit être doté d'ici 2023, 500 millions d'euros ont été intégrés au projet de budget de l'Union pour 2016.

b) Une participation indirecte des États

Le 28 septembre dernier, la Chine a annoncé son intention de contribuer au plan d'investissement pour l'Europe. D'aucun y ont vu une « mondialisation du « Plan Juncker » », puisqu'elle était le premier pays tiers à faire une telle annonce. La Chine n'a toutefois pas encore précisé le montant de cette participation. Il s'agit d'un engagement de principe et un groupe de travail doit permettre la réalisation concrète de cet engagement pour la fin de l'année 2015.

En Europe, c'est dès le mois de février 2015, soit avant que le FEIS ne soit opérationnel, que **neuf États membres ont annoncé qu'ils contribueraient au financement de projets supportés par le Fonds, pour un montant total de 42,58 milliards d'euros :**

-
- le Royaume-Uni, pour 8,5 milliards d'euros ;
 - l'Allemagne, la France, l'Italie et la Pologne, **pour 8 milliards d'euros** chacune ;
 - l'Espagne, pour 1,5 milliard d'euros ;
 - la Slovaquie, pour 400 millions d'euros ;
 - la Bulgarie, pour 100 millions d'euros ;
 - le Luxembourg, pour 80 millions d'euros.

La contribution du Royaume-Uni est spécifique à double titre : d'une part, elle prendra la forme de garanties pour le cofinancement de projets d'infrastructures soutenus par le FEIS sur le seul territoire britannique, et, d'autre part, elle ne passera pas par l'intermédiaire d'une banque nationale de développement, contrairement aux autres contributions nationales jusqu'à présent annoncées.

En effet, à ce stade, **il n'est pas envisagé de contribution directe des États membres au FEIS**. C'est par le biais de **co-investissements de leurs institutions financières publiques de développement** que les États précités participeront au financement des projets.

c) L'inconnue des investissements privés

Il est encore trop tôt pour mesurer la part prise par les investisseurs privés dans le plan d'investissement pour l'Europe. Cela est logique : l'objectif même du plan est de favoriser leur participation à des projets de long terme qui n'ont pas encore intégralement vu le jour.

En outre, le troisième volet du plan qui vise à créer un environnement normatif favorable aux investissements en est encore à un stade prospectif. Or, c'est ce volet qui pourrait s'avérer le plus pertinent pour permettre d'amener les investisseurs privés sur les projets éligibles au FEIS.

Les investissements de long terme, et notamment dans les infrastructures, comportent des exigences inhérentes. Le projet d'Union des marchés de capitaux pour mobiliser davantage le capital en Europe doit en tenir compte dans le cadre des évolutions à venir des règles prudentielles en matière bancaire et assurantielle. Toutefois, il importe de ne pas atténuer l'impact des réformes adoptées depuis 2009 pour renforcer la stabilité financière en Europe.

2. Les banques nationales de développement, intervenants déterminants dans la réussite du « Plan Juncker »

La conception du plan d'investissement accorde un **rôle important aux banques nationales de développement, qui permettent de catalyser le financement de l'économie à long terme**. Ces banques détiennent une

expertise précieuse et une connaissance fine du contexte, des stratégies nationales, des entreprises et des investisseurs locaux. **Elles participent au financement de secteurs stratégiques et investissent dans des projets d'avenir, palliant ainsi les défaillances du marché.** La mise en commun de leurs ressources avec celles de la BEI et du secteur privé au sein de plateformes d'investissement doit contribuer au succès du plan.

En France, ce rôle est assuré par la Caisse des dépôts et par BPI France. Certains partenaires disposent aussi d'acteurs équivalents comme l'Allemagne avec la *KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)*, l'Italie avec la *Cassa Depositi e Prestiti*, la Pologne avec la *BGK (Bank Gospodarstwa Krajowego)* ou encore l'Espagne avec l'*ICO (Instituto de Credito Oficial)*.

En outre, certains États membres se sont dotés récemment d'une telle banque, comme la Grèce, l'Irlande, la Lettonie ou le Portugal, tandis que d'autres, qui n'en disposent pas, envisagent d'en instituer une.

Afin de préciser le rôle de ces banques dans la mise en œuvre du plan d'investissement, la Commission, le 22 juillet dernier, a présenté une communication¹ poursuivant trois objectifs :

- fournir des orientations aux États membres qui entendent mettre en place une nouvelle banque nationale de développement en s'inspirant des meilleures pratiques ;
- définir un certain nombre de principes clefs pour la coopération de ces banques avec la BEI et la Commission, d'une part, et entre elles, d'autre part, dans le cadre du plan d'investissement, par l'intermédiaire des plateformes d'investissement notamment ;
- clarifier la façon dont il conviendra de prendre en compte les contributions de ces banques aux plateformes d'investissement et l'application de la procédure des aides d'État à ce cofinancement.

Il est probable que les banques nationales de développement ne versent pas des contributions directes, même si le règlement instituant le FEIS ne le leur interdit pas, mais interviennent plutôt au niveau des plateformes d'investissement, en coopérant avec la BEI.

¹ *Communication intitulée « Travailler ensemble pour l'emploi et la croissance : la contribution des banques nationales de développement (BND) au plan d'investissement pour l'Europe » (texte COM (2015) 361 final).*

Les plateformes d'investissement

Les plateformes d'investissement sont définies par le règlement instituant le FEIS¹ comme « *des entités ad hoc, des comptes gérés, des accords contractuels de cofinancement ou de partage des risques ou des accords conclus par tout autre moyen par l'intermédiaire desquels des entités apportent une contribution financière en vue de financer une série de projets d'investissement, et qui peuvent inclure : a) des plateformes nationales ou infranationales, qui regroupent plusieurs projets d'investissement sur le territoire d'un État membre donné ; b) des plateformes multi-pays ou régionales, qui regroupent des partenaires établis dans divers États membres ou pays tiers et ayant un intérêt dans des projets qui concernent une zone géographique donnée ; c) des plateformes thématiques, qui regroupent des projets d'investissement en lien avec un secteur en particulier* ».

Il s'agit donc d'un mécanisme de co-investissement structuré en vue de canaliser les investissements vers un ensemble de projets plutôt que vers un seul projet, qui permet aussi de réduire les coûts de transaction et d'information et de répartir les risques entre les différents investisseurs.

Ces plateformes peuvent, le cas échéant, réunir des co-investisseurs, des pouvoirs publics, des experts, des institutions d'enseignement, de formation et de recherche, des partenaires sociaux concernés et des représentants de la société civile, ainsi que d'autres acteurs pertinents aux niveaux de l'Union, national et régional.

Elles figurent parmi les bénéficiaires éligibles de la garantie de l'Union.

Il est prévu que les premières plateformes d'investissement soient mises en place au 1^{er} octobre 2015. Il existe toutefois déjà des plateformes multilatérales, par exemple dans le domaine énergétique ou dans celui des infrastructures comme le fonds Marguerite institué en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations.

Par ailleurs, les banques nationales de développement interviendraient plus avant à la fois dans la mobilisation des financements requérant des instruments présentant un fort effet de levier des fonds publics auprès d'investisseurs privés et, en partenariat avec les administrations nationales et régionales, dans l'attribution des fonds structurels et d'investissement européens de la politique de cohésion.

En France, la Caisse des dépôts et consignations et BPI France ont chacune dans leur domaine identifié un vivier de projets potentiellement éligibles aux financements du FEIS. La première se concentre sur les infrastructures économiques ou sociales et la seconde sur les entreprises. Elles ont ainsi entamé depuis plusieurs mois déjà des discussions avec la BEI et le FEI pour étudier les modalités de financement les plus adaptées aux projets présentés.

¹ Article 2 du règlement.

En outre, les échanges de la Caisse des dépôts avec la BEI sont aujourd'hui facilités par l'accord de partenariat bilatéral signé en 2013 et visant un financement optimisé des projets de territoire. Pour sa part, BPI France a signé l'un des tout premiers prêts en Europe engagés au titre du plan d'investissement pour un montant de 450 millions d'euros.

B. LA GOUVERNANCE

La plupart des organes présidant au pilotage du fonds ont été désignés :

- le comité de pilotage est en place et comprend quatre membres : un membre nommé par la BEI - le vice-président français Ambroise Fayolle - et trois nommés par la Commission.

- Wilhelm Molterer a été nommé directeur général du FEIS et Ilyana Tzanova a été nommée directeur général adjoint ; le premier est un ancien vice-chancelier autrichien et un ancien vice-président de la BEI, la deuxième a été deux fois membre du gouvernement bulgare et directrice à la BERD ; les deux nominations ont été approuvées par le Parlement européen le 14 octobre dernier.

- le comité d'investissement est lui composé de 8 experts indépendants (à parité hommes/femmes) et du directeur général du FEIS. La sélection des experts est en cours, suite à l'appel à intérêt lancé durant l'été 2015 et devrait aboutir avant la fin de l'année.

Au-delà de cette architecture, il convient de préciser que **la Banque européenne d'investissement fait figure de clé de voûte dans la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe**. Elle assure en effet l'instruction des projets, les approuve, en assure le suivi et le financement. Aussi, il n'est pas étonnant qu'elle se soit lancée dans une vague de recrutements visant à lui permettre de faire face aux missions nouvelles qu'a créées le plan d'investissement pour l'Europe.

La plateforme européenne de conseil en investissement permettra d'offrir un point d'accès unique d'assistance technique et de conseil qui sera une plateforme de coopération et de dissémination de l'expertise. Elle a été mise en ligne le 1^{er} septembre¹. Elle devrait permettre d'améliorer la visibilité des services de conseil et d'assistance technique déjà proposés par la BEI et la Commission en proposant notamment une présentation par secteur et non par programme. Les demandes des utilisateurs de la plateforme permettront également d'identifier de nouveaux besoins (et celles qui peuvent être satisfaites par les programmes existants seront redirigées vers ceux-ci), en faisant éventuellement recours à des consultants extérieurs. Les services proposés devraient être gratuits pour les États membres et les

¹ www.eib.org/eiah

autorités locales (des frais pourraient être envisagés pour certains bénéficiaires du secteur privé).

La plateforme pourra par ailleurs s'appuyer sur les bureaux de représentation locaux de la BEI, notamment celui situé en France. À ce stade, les modalités précises de la participation des banques nationales de développement à cette plateforme ne sont pas connues mais la communication de la Commission indique que la plateforme pourra conseiller les banques nationales de développement et qu'elle pourra également renvoyer vers elles certaines demandes pour utiliser au mieux leur connaissance précise et approfondie du terrain. **Les collectivités territoriales pourront faire appel à la plateforme européenne de conseil en investissement pour structurer leurs projets.**

Le portail européen des projets d'investissement doit constituer un pont entre les opportunités d'investissement et les investisseurs potentiels. Les investisseurs pourront y chercher des opportunités par secteur. Les projets présentés seront d'un montant minimum de 10 millions d'euros et les informations les concernant feront l'objet de vérification avant la mise en ligne (sous réserve également que les projets ne présentent pas un risque de réputation ou qu'ils ne couvrent pas des secteurs habituellement exclus des domaines de financement européens). Le site internet devrait être mis en ligne au début de l'année 2016. Les États membres pourraient jouer un rôle dans la remontée « efficace » des projets vers la plateforme, en s'assurant par exemple que ces projets ne présentent pas de risque de réputation.

En France, l'État, au niveau central et au niveau déconcentré, assurera une mission d'information et d'accompagnement des acteurs locaux, publics et privés, pour faire émerger des projets de qualité, éligibles au FEIS. En particulier, il pourra aider à agréger des projets pour constituer des programmes dotés d'une taille critique. Plus particulièrement, **le Commissariat général à l'investissement est chargé de la cartographie et du recensement des projets, ainsi que d'une partie de leur suivi opérationnel,** en lien avec les porteurs de projet et les équipes du bureau français de la BEI. Il dispose d'un rôle de conseil et d'orientation, même s'il n'est nullement un point de passage obligé pour les projets qui sont présentés par les porteurs de projet à la BEI.

Cependant et de manière plus générale, il convient de rappeler que **tout porteur de projet peut présenter son projet d'investissement directement à la Banque européenne d'investissement en tant qu'opérateur central du dispositif.** C'est donc en particulier le cas des collectivités qui peuvent déjà engager des démarches auprès de la BEI comme certaines le font déjà dans le cadre de l'activité de prêt traditionnelle de la BEI.

C. LES PREMIERS PROJETS

Alors que l'ensemble des organes de mise en action du plan d'investissement pour l'Europe ne sont pas encore opérationnels, l'originalité de la démarche qui préside à ce plan est que **certains projets relevant de lui ont déjà été adoptés ou sont en cours d'adoption**. Cette démarche prouve la volonté européenne d'agir rapidement et s'appuie sur un acteur compétent, la Banque européenne d'investissement.

Les projets couverts par le FEIS sont financés par la BEI et non par le FEIS : ce dernier est avant tout un fonds de garantie servant à couvrir les premières pertes de certains projets dans lesquels le groupe BEI s'est engagé. Son objectif est donc de contribuer à exercer un effet de levier sur les ressources apportées en co-financement de la BEI, tout en permettant à la BEI de prendre en charge des projets innovants et/ou plus risqués, sans compromettre la qualité de son bilan.

Une liste de projets avait été identifiée fin 2014 par une *task force* associant des représentants de la Commission européenne, de la BEI et des États membres. Cependant, cette liste n'avait qu'une valeur indicative et illustrative. Elle n'a pas constitué la base de travail pour la sélection des projets au titre du FEIS. Ces projets n'avaient en effet pas fait l'objet de procédure d'instruction spécifique.

1. En Europe

Les projets FEIS qui ont été approuvés par le Conseil d'administration de la BEI ont été jusqu'ici proposés avant la mise en place du comité d'investissement, donc l'ensemble des décisions finales concernant leur éligibilité à cette garantie n'est pas encore confirmée. En attendant, la décision d'octroi de la garantie échoit à la Commission, qui n'a pas encore statué sur l'ensemble des propositions, et ces éléments restent confidentiels. Dans le cas où des projets se verraient refuser la garantie du FEIS, les risques de pertes seraient donc portés sur le bilan de la BEI.

Comme le montre l'annexe, **les projets approuvés** jusqu'au Conseil d'administration de septembre sont au nombre de 21. Ils représentent un **montant total de 13,6 milliards d'euros pour un financement par la BEI de 2,8 milliards d'euros**.

Les opérations financées par le Fonds européen d'investissement correspondent quant à elles principalement à un soutien financier aux PME, à travers des participations dans des fonds de capital investissement et des opérations s'appuyant sur le volet « garantie de prêts » du programme COSME et des opérations s'appuyant sur le volet « garanties pour les PME » du dispositif InnovFin. **S'appuyant sur des outils déjà existants, ils sont plus faciles à mettre en place.**

Ainsi, depuis le début de l'année 2015, via 28 opérations bénéficiant du soutien du FEIS, **le FEI et les fonds de capital-investissement à travers l'Europe ont signé des accords d'une valeur supérieure de près de 1 milliard** d'euros qui apporteront des financements sur fonds propres aux entreprises. De même, presque une vingtaine d'opérations a concerné les instruments de garantie compris dans le volet « soutien aux PME » du FEIS.

2. En France

Les projets financés par la BEI en France concernent jusqu'ici principalement le développement du secteur de l'énergie mais ils couvrent aussi le haut débit ou l'économie décarbonnée. Au total, ce n'est pas moins de **douze projets qui ont d'ores et déjà été validés par les conseils d'administration de la BEI et du FEI.**

La France a déjà bénéficié de projets comprenant une certaine dimension transfrontalière financés par le groupe BEI dans le cadre du FEIS (projets d'énergie renouvelable en France et en Allemagne via la banque régionale allemande *SaarLB* ; participation au fonds d'investissement européen Capenergie 3). Il convient également de souligner que des opérations de financement mises en place par le FEI concernaient des fonds d'investissement multi-pays basés en France.

a) Six projets approuvés par le conseil d'administration de la BEI au 26 octobre 2015

Efficacité énergétique des bâtiments résidentiels (approuvé au conseil d'administration de la BEI de mai 2015) : prêt-programme de 400 millions d'euros à l'appui d'investissements de sociétés de tiers-financement visant à renforcer l'efficacité énergétique de bâtiments résidentiels privés français (40 000 foyers dans des logements individuels ou en copropriété), permettant d'atteindre une réduction de la consommation énergétique finale allant jusqu'à 75 %.

Fonds Capenergie 3 (approuvé au conseil d'administration de la BEI de juillet 2015) : prise de participation à hauteur de 50 millions d'euros dans un fonds d'investissement en énergies renouvelables (projets d'énergie éolienne terrestre, d'énergie solaire photovoltaïque et d'énergie hydroélectrique notamment). La France bénéficiera des investissements de ce Fonds, qui investira en Europe occidentale et ciblera principalement des actifs de petite et moyenne dimension, qui se situent hors du champ d'intérêt des grands acteurs du marché et des fonds généralistes pour les infrastructures.

Projets d'énergie renouvelable de petite dimension en France et en Allemagne via la banque régionale allemande *SaarLB* (approuvé au conseil d'administration de la BEI de juillet 2015) : opération de 150 millions d'euros avec un nouvel instrument de partage des risques destiné à atténuer ou lever

le risque titre de ses financements de projets relatifs aux énergies renouvelables en France et en Allemagne. La BEI proposera une garantie maximale de 50 % du risque de crédit sur un portefeuille présélectionné de projets existants dans le bilan d'une banque régionale allemande et l'ampleur de cette garantie sera subordonnée à l'octroi de nouveaux prêts pour des projets de même nature.

Programme de « Troisième Révolution Industrielle » en Nord-Pas de Calais (approuvé au conseil d'administration de la BEI de septembre 2015) : prêt intermédié de 15 millions d'euros pour le financement subordonné dans un fonds ayant une capacité de financement de 50 millions d'euros au démarrage, avec vocation à associer une diversité d'acteurs souhaitant s'impliquer dans la « Troisième révolution industrielle » (TRI) en Nord-Pas de Calais. Ce fonds est né à l'initiative conjointe du Conseil régional Nord-Pas de Calais et de la Chambre de commerce et d'industrie de région Nord de France dans le prolongement des travaux du Masterplan qui a pour objectif d'aboutir à une économie décarbonée en Nord-Pas de Calais à horizon 2050. Il sera constitué, au démarrage, grâce à l'implication financière du Feder (Fonds européen de développement durable), du groupe Caisse des dépôts, de la Banque européenne d'investissement et du Crédit Agricole Nord de France. Ce fonds thématique permettra de financer des entreprises et des sociétés de projets de la région ayant un projet sur huit thématiques du plan de TRI (efficacité énergétique, énergies renouvelables, bâtiments producteurs d'énergie, stockage d'énergie, Internet de l'énergie, mobilité durable, économie circulaire, économie de la fonctionnalité). Les premiers dossiers pourront être examinés à compter du premier trimestre 2016 par la société de gestion sélectionnée, Nord Capital Partenaires (filiale commune de Turenne Capital et du Crédit Agricole Nord de France) et son prestataire Finorpa.

Haut débit en France (approuvé en conseil d'administration de la BEI en octobre 2015) : ces opérations visent à accroître l'accès au ultra-haut et haut débit dans des zones à faible densité de population.

b) Six opérations du FEI labellisées FEIS

Ces opérations comprennent des participations dans des fonds de capital investissement grâce au mandat de ressources en capital risque confié au FEI. Elles comportent des investissements dans différents fonds d'investissements traditionnels, un fonds hybride dette / capital-investissement et fonds de capital-risque bénéficiant à des PME et des ETI françaises, voire, dans le cas de plateformes concernant plusieurs pays, à d'autres entreprises européennes.

Par ailleurs, des opérations s'appuyant sur le volet « garantie de prêts » du programme COSME de la Commission européenne (qui permet de fournir des garanties et des contre-garanties aux institutions financières afin d'offrir plus de prêts et de financement par crédit-bail aux PME) et sur le

volet « garanties pour les PME » du dispositif InnovFin (dont la mise en œuvre est assurée par des intermédiaires financiers qui bénéficient de garanties ou de contre-garanties du FEI pour couvrir une partie de leurs pertes potentielles sur des emprunts destinés à des PME et des ETI innovantes) ont été approuvées. Une opération a notamment été entérinée sur ce second volet avec BPI France Financement en avril 2015. Elle permettra de participer au financement d'entreprises innovantes en France pour un montant total de 420 millions d'euros sur les deux prochaines années, à travers deux outils : un Prêt Innovation, doté de 320 millions d'euros et garanti à hauteur de 50 % par le FEI, et un Prêt Amorçage Investissement, doté d'une capacité de financement de 100 millions d'euros et garanti à hauteur de 40 % par le FEI.

III. LA PLACE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SOURCE D'INQUIÉTUDES QUANT À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PLAN D'INVESTISSEMENT

La place que prendront les collectivités territoriales dans la réalisation du plan d'investissement, en particulier dans l'identification, le financement et la conduite des projets, est importante à au moins deux titres :

- en premier lieu, elle contribuera à garantir la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, le plan d'investissement présentant aussi un enjeu d'aménagement du territoire ;
- en second lieu, elle renforcera la capacité à atteindre les objectifs du plan d'investissement et donc son succès.

Or, **le contexte est marqué par un recul sensible de l'investissement local en France**. La Cour des comptes, dans le troisième rapport qu'elle consacre aux finances publiques locales¹, présenté le 13 octobre dernier, rappelle que les collectivités locales assurent 58 % de l'investissement public, dont l'évolution est un enjeu à la fois macroéconomique et de développement local. Alors que les dotations financières de l'État diminuent de façon importante (10,75 milliards d'euros sur trois ans), les dépenses d'investissement locales ont diminué, entre 2013 et 2014, de 9,2 %, et de 14,1 % pour les seules communes. Il est probable, selon la Cour, que cette situation soit appelée à perdurer : « *Le recul de l'investissement local paraît devoir accompagner la baisse de la DGF jusqu'en 2017* ». La Cour des comptes considère que, dans un tel contexte, « *la sélection des investissements locaux doit être renforcée, en généralisant leur programmation pluriannuelle et en introduisant l'évaluation de leur utilité socio-économique* ». Vos rapporteurs estiment que **le plan d'investissement pour l'Europe, en finançant des projets soutenant l'investissement local, pourrait contribuer à la réalisation de ces objectifs**.

Toutefois, les interrogations initiales que vos rapporteurs avaient soulevées demeurent, en ce qui concerne tant l'adaptation du plan d'investissement aux besoins des collectivités territoriales que le niveau et les modalités de leur association à sa mise en œuvre.

A. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE QUI RÉPOND IMPARFAITEMENT AUX BESOINS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les modalités de financement du Plan d'investissement pour l'Europe privilégient des prêts, des instruments relevant du marché des

¹ *Cour des comptes ; Les finances publiques locales - Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; octobre 2015.*

capitaux et des garanties et contre-garanties destinés à mobiliser, grâce à un effet de levier, des fonds privés, et excluent les subventions.

Or, ce modèle économique n'apparaît pas répondre, ou alors très imparfaitement, aux besoins des collectivités territoriales. Celles-ci ont l'habitude de bénéficier de subventions publiques, au niveau tant national qu'europpéen, les fonds structurels et d'investissement européens répondant également à cette logique de subventions. C'est pourquoi le modèle économique du plan d'investissement n'est guère adapté a priori au financement des investissements locaux, le plus souvent assuré au moyen de subventions.

Cette situation pose problème car les secteurs visés par le FEIS, en particulier les infrastructures de transport, requièrent généralement des subventions. Leur rentabilité n'est en effet atteinte que sur le long terme et n'intéresse guère en premier lieu les investisseurs privés. C'est particulièrement le cas en France où la plupart des investissements sont initiés par les collectivités territoriales. Comme s'en étaient déjà inquiétés vos rapporteurs, le FEIS pourrait alors rencontrer des difficultés pour trouver suffisamment de projets éligibles au plan d'investissement, ce qui risquerait de compromettre la réalisation de ses objectifs.

Par ailleurs, un problème de communication trouvant sa source dans des discours excessivement optimistes de la Commission européenne doit être mentionné. Le plan d'investissement a pu être ressenti ou interprété initialement par les collectivités territoriales comme un dispositif de subvention supplémentaire, ce qui a d'abord suscité un certain enthousiasme. Incompréhension ou mauvaise interprétation, toujours est-il que le retour à la réalité a engendré de la déception, voire, aujourd'hui, de l'indifférence de la part des instances locales.

Pourtant, **le Plan d'investissement pour l'Europe présente des opportunités réelles pour les collectivités territoriales.** Tout d'abord, il convient de rappeler que son but est d'augmenter le volume des investissements en Europe. Cela s'appuie sur deux leviers : permettre à la BEI et au FEI d'accroître le nombre d'opérations qu'ils faisaient déjà ; **accorder un financement à des projets plus risqués financièrement mais intéressant directement les collectivités territoriales.** Les projets seront toujours à adresser à la BEI qui, lors de l'instruction du dossier, proposera son éligibilité à la garantie du FEIS. **Les collectivités territoriales ne changent donc pas d'interlocuteur en Europe : la BEI reste l'interlocuteur central du dispositif.**

Ensuite, il convient de souligner que **la souplesse du dispositif permet aux collectivités territoriales qui bénéficient des subventions reçues au titre de la politique de cohésion, c'est-à-dire les régions, d'investir dans des projets éligibles au FEIS.** Cela impliquera de leur part deux évolutions : il faudra désormais monter des dossiers plus complexes

que par le passé ; surtout, il importera de sortir d'une logique dite de subvention pour porter des projets d'investissement rentables à long terme.

Toutefois, des inquiétudes avaient pu apparaître sur les conséquences que les modalités de financement du plan d'investissement auraient pu avoir sur la préservation des fonds structurels. Il existe aujourd'hui plutôt une confusion entre les projets relevant de la politique de cohésion et ceux qui pourraient être financés par le FEIS. Il paraît nécessaire de la dissiper et d'obtenir à cette fin des informations claires de la Commission européenne. **Une brochure présentant la complémentarité des différents fonds européens avec le fonds d'investissement stratégique devrait paraître au début de l'année 2016.**

Enfin, et d'une manière plus générale, **l'exemplarité des premiers projets pourrait s'avérer déterminante et constituer en soi un véritable effet de levier.** Dans la mesure où beaucoup (acteurs publics et privés) ne savent pas ce que sont ces projets qui étaient refusés hier et qui seront adoptés aujourd'hui et demain, le financement des premiers projets soumis pourrait avoir un effet d'entraînement et d'émulation non négligeable sur l'ensemble du territoire européen. Il importe donc d'assurer une bonne communication autour de ces opérations.

B. UNE ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À AMÉLIORER

1. En Europe

Les collectivités territoriales sont insuffisamment associées à la mise en œuvre du plan d'investissement. Certes, la Commission européenne reconnaît leur importance, mais n'a pas prévu une stratégie spécifique pour les impliquer.

Pourtant, le Comité des régions de l'Union européenne, dans l'avis sur le plan d'investissement qu'il a rendu le 16 avril 2015, sur le rapport de M. Claude Gewerc, président du conseil régional de Picardie, appelait à une association étroite des collectivités locales et régionales à la mise en œuvre du plan d'investissement grâce à l'ouverture des instances de gouvernance du FEIS à ces autorités, à l'élaboration avec elles des critères de sélection des projets éligibles et au suivi du plan. Un double objectif était recherché : d'une part, la mise en cohérence des stratégies d'investissement locales avec les objectifs du FEIS et, d'autre part, la prise en compte des projets de petite taille dont la réalisation permet aussi de lutter contre les disparités territoriales.

Cette insuffisante association des collectivités territoriales se retrouve sur différents aspects, qu'il s'agisse des plateformes d'investissement ou de la création de la plateforme européenne de conseil en investissement et du portail européen de projets d'investissement, pour

lesquels les instances locales ne disposent pas d'informations. Elle pourrait avoir des répercussions concrètes, précisément parce que les plateformes d'investissement permettraient de regrouper les petits projets portés par les collectivités territoriales et parce que la plateforme de conseil et le portail ont pour objet d'apporter des informations et une assistance technique sur le montage des projets et donc de faciliter leur réalisation.

Les instances de gouvernance du FEIS - son comité de pilotage et son comité d'investissement - **pourraient elles aussi contribuer à mieux associer les collectivités territoriales, en particulier dans l'élaboration des lignes directrices d'investissement qui doivent préciser les critères de sélection des projets** et dans la mise en œuvre et le suivi du plan d'investissement, à la fois en consultant, même de façon informelle, les collectivités territoriales et en coopérant avec le Comité des régions de l'Union européenne.

Concernant les plateformes d'investissement, il semble qu'il y ait encore des difficultés pour les structurer. Leur nouveauté conduit en effet la BEI à revisiter en profondeur leur incidence sur sa politique prudentielle de risque. C'est un sujet crucial, car elles constituent un maillon essentiel de la réussite du plan. Ces plateformes sont en effet susceptibles de créer un effet de levier significatif, et surtout de remédier aux carences du marché qui affectent les projets d'infrastructures petites et moyennes. Des discussions sont en cours avec la Commission européenne afin de négocier des assouplissements ou des adaptations techniques aux modalités d'utilisation du FEIS. Vos rapporteurs ne peuvent qu'appeler à leur aboutissement rapide !

2. En France

En France, le plan d'investissement ne figure pas au centre des préoccupations des collectivités territoriales. Les régions en particulier sont certes en contact régulier avec la BEI, mais elles l'étaient avant le « Plan Juncker » et ne perçoivent pas nécessairement la valeur ajoutée de ce plan. **Afin d'assurer la cohérence entre leurs stratégies d'investissement et les objectifs du FEIS, les collectivités territoriales auraient sans doute intérêt à s'approprier davantage le plan.**

Pour ce faire, **elles doivent pouvoir s'appuyer sur des relais capables d'informer et d'agir au plus près des territoires.** La complexité nouvelle que constitue la participation à des projets ne doit pas être un frein à leur émergence si on veut que le plan d'investissement réussisse.

Sur le plan national, l'État, au niveau central et déconcentré, doit assurer une mission d'information et d'accompagnement des acteurs locaux, publics et privés, pour faire émerger des projets de qualité, éligibles au FEIS. En particulier, il pourrait aider à agréger des projets pour constituer des programmes dotés d'une taille critique.

Plus particulièrement, le Commissariat général à l'investissement est chargé de la cartographie et du recensement des projets, ainsi que d'une partie de leur suivi opérationnel, en lien avec les porteurs de projets et les équipes du bureau français de la BEI. Il dispose d'un rôle de conseil et d'orientation, même s'il n'est nullement un point de passage obligé pour les projets qui sont présentés par les porteurs de projet à la BEI. Il peut s'appuyer sur le réseau constitué par les préfetures.

En outre, **la Caisse des dépôts et consignations demeure l'interlocuteur naturel des autorités territoriales en matière d'investissement.** Elle peut concourir à examiner ensemble l'ingénierie technique et financière de projet la plus propice à l'orientation des opérations éligibles au FEIS. Elle mobilise à cet effet ses capacités financières et techniques pour aider via son réseau régional, les collectivités locales à faire émerger des projets de développement des territoires.

Il faut souligner que le groupe Caisse des dépôts (qui comprend la Caisse des dépôts et consignation et BPI France) entend jouer un rôle clé au service de la relance de l'investissement dans le cadre du « Plan Juncker ». C'est à ce titre qu'il s'est structuré dès le premier trimestre 2015 pour optimiser sa capacité d'intervention. Il veut jouer le rôle de **principale interface opérationnelle de la BEI pour les projets sur le territoire français**, dans le cadre des accords de partenariat conclus depuis 2013 avec celle-ci.

Son réseau des directions régionales se mobilise en relation avec les collectivités locales et les acteurs du territoire concernés, tout comme ses filiales. Il joue ainsi un rôle majeur dans la sélection et la mise en forme des projets potentiellement éligibles. Évidemment, son intérêt portera en priorité sur les opérations rentrant dans ses objectifs stratégiques d'investissement. Un Comité interne d'orientation des projets créé en avril 2015 réunit l'ensemble des directions et filiales porteurs de projets potentiellement éligibles. Ce dispositif vise à fluidifier, coordonner et surtout accélérer la transmission des projets aux instances délibératives de la BEI. La Caisse des dépôts ne soumet au FEIS que les projets auxquels elle participe, c'est-à-dire auxquels elle apporte un co-investissement avisé (dette, fonds propres, garantie) et/ou une expertise financière technique, et qui lui paraissent potentiellement éligible. BPI France dispose de sa propre filière de traitement des projets initiés par les entreprises.

Le récent accord que la Caisse des dépôts vient de signer avec la BEI pourrait s'avérer déterminant pour une plus grande implication des collectivités territoriales, notamment les plus petites. Il porte sur un **montant total de 2 milliards d'euros d'investissements** et vise directement des **projets de petite et moyenne taille**, dont le montant est inférieur à 25 millions d'euros, et **qui favorisent la transition énergétique et écologique.** Il améliore ainsi l'accès au financement à long terme. En pratique, il vise l'efficacité énergétique des bâtiments, les réseaux d'eau et

d'assainissement, les logements sociaux ou encore divers projets pour limiter les effets du changement climatique.

CONCLUSION GÉNÉRALE

De l'avis de nombreux acteurs, le démarrage du plan d'investissement pour l'Europe est satisfaisant. D'une part, l'ensemble des organes en charge de son fonctionnement seront en place avant la fin de l'année, soit à peine plus d'un an après son annonce ; d'autre part, l'instruction de plusieurs dossiers avant même la mise en place du fonds européen d'investissements stratégiques et leur lancement dès le début de l'année 2016 pourraient créer un choc positif à l'égard de l'ensemble des investisseurs.

Bien que le plan d'investissement ne soit pas directement destiné aux collectivités territoriales, il présente des opportunités dont elles auraient tort de ne pas profiter. Le recul sensible de l'investissement public local demande que de nouveaux moyens soient trouvés. L'Europe propose des outils financiers parfois complexes à appréhender et à mobiliser. Il importera donc que les collectivités territoriales soient accompagnées si l'on veut qu'elles prennent toute leur part dans le plan d'investissement.

Vos rapporteurs en sont convaincus, la réussite du plan d'investissement en Europe, et particulièrement en France, passe par les collectivités territoriales. Leur place dans l'investissement public reste majoritaire. Elles doivent désormais faire évoluer leur rôle d'initiateur, d'accompagnateur et de porteur de projets qui associent acteurs publics et privés. Cela leur demandera, outre le sérieux dans la gestion des fonds européens dont elles ont la responsabilité, une meilleure prise en compte des opportunités du « Plan Juncker » dans leurs stratégies d'investissement et enfin de l'audace !

Pour sa part, la commission des affaires européennes du Sénat continuera à se montrer attentive à la mise en œuvre effective du plan d'investissement en Europe et aux conditions de participation des collectivités territoriales à celui-ci.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 5 novembre 2015 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Didier Marie et Jean-Paul Emorine, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet, président. – Ce sujet nous mobilise depuis plusieurs mois. Dans la proposition de résolution européenne, j'insiste sur le point 12 qui demande la gratuité des services de la plateforme de conseil pour les collectivités ; le point 13 qui demande des précisions sur le fonctionnement de la plateforme et son articulation avec les guichets uniques existants ; et le point 21 qui déplore l'insuffisante association des collectivités à la mise en œuvre du plan.

L'interlocuteur des collectivités est la Caisse des dépôts et consignations ; il conviendra d'améliorer l'articulation avec cette institution et la communication en direction des élus locaux afin de susciter des projets. Cela implique un rassemblement autour de plateformes thématiques ou géographiques pour sensibiliser la Caisse des dépôts.

M. Jean-Paul Emorine. – Le plan Juncker s'étalant sur trois ans, les nouveaux responsables régionaux devront s'engager immédiatement et inciter la CDC, qui est en lien direct avec la BEI, à se rendre dans les régions. Un exemple : l'installation de la fibre optique, contrariée dans les collectivités les plus rurales où elle n'est pas rentable pour les opérateurs, pourrait être financée dans le cadre du plan Juncker.

M. Philippe Bonnecarrère. – Merci pour votre analyse. Vous avez mentionné deux types de projets, le premier dans le Nord-Pas-de-Calais, qui s'inscrit dans une stratégie plus large, et le second dans le numérique. Mais les besoins d'investissement sont particulièrement importants dans le domaine des infrastructures, où les projets sont souvent à la limite de la rentabilité. Les autoroutes qui restent à construire, par définition les moins rentables, nécessitent des fonds de concours importants. Il reste aussi beaucoup d'investissements à faire dans les lignes de TGV et les canaux pour compléter le maillage du réseau. Comment mobiliser la garantie Juncker via la BEI sur des opérations de type délégation de service public, avec des opérateurs comme RFF pour le TGV ou son équivalent pour les canaux ? Pouvez-vous nous présenter le dispositif sur le plan pratique ?

M. Richard Yung. – Sur les 315 milliards du plan, l'apport initial de la BEI est de 5 milliards d'euros : c'est en réalité plutôt un dépôt de garantie. C'est un bon système qui facilite la recherche de financements privés ou semi-privés. Pouvez-vous nous en dire plus sur ses modalités ? Le plan

concerne 28 pays sur une période de trois ans, ce qui incite à relativiser son ampleur. Comment aller plus loin ?

M. Daniel Raoul. – Vous avez évoqué les concessions et délégations de service public ; mais qu'en est-il des partenariats public-privé (PPP), des sociétés d'économie mixte (Sem) et des sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop) ?

M. Alain Richard. – Le plan Juncker rend sans doute service à l'économie européenne ; mais la Commission et la plupart des partenaires ont tendance à l'enjoliver. Rappelons qu'il s'agit pour l'essentiel de prêts, non de financements définitifs.

M. Jean Bizet, président. – Absolument.

M. Alain Richard. – Seuls les projets présentant une rentabilité intrinsèque sont éligibles : ils n'échappent pas à l'exigence d'équilibre financier à moyen terme. Il n'y a pas de miracles en technique financière !

L'apport du plan est de faire passer aux projets la barre de la sécurité financière, grâce au mécanisme de garantie – sélectif – qui facilitera le financement par les banques. Ne nous berçons pas d'illusions : la dimension collectivités territoriales est forcément secondaire. Il y a deux ou trois ans, un vent de panique soufflait sur les collectivités qui craignaient de ne plus pouvoir emprunter. Aujourd'hui, vu leur situation financière, la question est celle de l'opportunité de l'emprunt qui crée des charges de fonctionnement supplémentaires pour 25 à 30 ans. Les dispositifs comme le PPP ou la concession apportent une souplesse bienvenue mais ne dispensent pas de l'exigence de retour. C'est le côté illusionniste de M. Juncker...

M. Michel Raison. – Il y a des tours qui réussissent !

M. Alain Richard. – Je n'aime pas le mot de « financement », qui laisse croire à nos collègues que l'argent va tomber... Mieux vaut parler de prêt, voire d'endettement, puisqu'il faudra rembourser. Il existe un dispositif similaire dans les Balkans, à une échelle plus modeste ; dans le cadre de la mission de diplomatie économique que le gouvernement m'a confiée dans cette région, j'ai pu constater que la sélectivité était décourageante. La première des trois années du plan étant bientôt écoulée, le risque est plutôt que les 315 milliards ne soient pas consommés... L'effet dynamisant sur les secteurs innovants est incontestable, mais parviendrons-nous à susciter assez de projets pour relancer la croissance ?

S'ils sont entièrement utilisés jusqu'en 2017, les 315 milliards représenteront entre le tiers et la moitié du plan Marshall, ce qui est loin d'être négligeable ; mais les risques de dispersion et de report laissent penser que l'effort ne sera pas aussi massif.

Mme Fabienne Keller. – Je suis sous le coup de ces réflexions...

M. Alain Richard. – De ces révélations tragiques !

Mme Fabienne Keller. – Certes, un multiplicateur très élevé a été affiché ; certes, il s’agit de prêts et non de dons ; mais le plan est susceptible d’engendrer une dynamique européenne, nécessaire pour créer des emplois. Tout en restant réalistes, sachons l’utiliser au mieux. Au-delà du grand contournement ouest de Strasbourg, qui me touche particulièrement, pouvez-vous nous en dire plus sur les autres projets susceptibles d’être retenus en France ?

Y a-t-il de la place pour les projets dans le ferroviaire ? C’est un secteur dans lequel des prêts, surtout en période de taux bas, faciliteraient les investissements.

Comment rendre plus opératoire l’association des collectivités territoriales ? S’agissant de projets européens, nous savons que les contrôles seront sévères, et parfois douloureux. Enfin, quelle est l’articulation entre le plan Juncker et le programme national d’Investissements d’avenir (PIA) ou le plan France très haut débit ?

M. Éric Bocquet. – D’après l’annexe du rapport, les premiers projets retenus par la BEI totaliseraient 13 milliards d’euros. Dans le plan initial, 5 milliards sont apportés par la BEI et 16 milliards sous forme de garanties. Quelle est la part de l’Union européenne et de l’investissement privé dans ces 13 milliards ? L’effet levier joue-t-il ?

Je me félicite que la proposition de résolution européenne mette l’accent sur le rôle des collectivités locales. En dépit des garanties et des prêts, les effets du plan, un an après son lancement, ne sont pas à la hauteur des attentes. Est-ce dû à un déficit de demande des entreprises ?

M. Jean-Paul Emorine. – Les projets soumis à la BEI peuvent prendre la forme de concessions, de PPP ou de délégations de service public, mais aussi de SEM. Les collectivités territoriales doivent faire partie des structures formées, d’autant qu’elles apportent un concours financier. Une liaison entre les régions, la Caisse des dépôts et la BEI est indispensable. Pour bénéficier du FEIS, il faut démontrer l’existence d’un risque lié à la rentabilité. Les grands projets intéressent l’Union des marchés de capitaux ; pour les entreprises, la BPI sait détecter rapidement le niveau de risque des projets. Pour les collectivités territoriales, l’analyse est plus difficile ; nous devons leur faire prendre conscience dès 2016 de la nature des projets demandés. Si l’on veut du haut débit dans la ruralité, il faut renforcer les projets locaux existants pour mettre en évidence le niveau de risque lié au retour sur investissement. Le projet de contournement ouest de Strasbourg était risqué à cause d’une espèce protégée de crapaud. ..

Mme Fabienne Keller. – Du grand hamster !

M. Claude Kern. – On l’a attrapé.

M. Didier Marie. – Le mécanisme de financement est le suivant : 21 milliards d’euros sont réunis pour lever 315 milliards ; 16 milliards sont

prélevés sur le budget de l'Union européenne, dont 8 milliards immédiatement disponibles issus notamment d'Horizon 2020, des fonds structurels et du Mécanisme européen de stabilité (MES). Les 5 milliards restants sont prélevés sur les moyens de la BEI. Avec ces 21 milliards, la BEI lèvera 63 milliards d'euros sur les marchés financiers. Le reste consiste en des garanties de prêts et des participations à des fonds d'investissements, comme Omnes, à un niveau supérieur à ses engagements habituels. L'objectif est d'atteindre les 315 milliards à un horizon de trois ans. Tous les projets doivent être engagés avant 2017, mais peuvent naturellement durer au-delà ; pour être rentables, il leur faut s'étendre sur une durée plus longue que des projets classiques.

La France est le pays qui a réagi le plus vite, et qui a proposé et fait valider par la BEI le plus grand nombre de projets : six au total. Si le FEIS les approuve, ils entreront dans le cadre du plan Juncker ; sinon, la BEI continuera à les financer sur ses fonds propres. Seuls les projets qui ne trouvent pas de financement sur les marchés, ne sont pas éligibles aux financements classiques de la BEI et sont rentables seront examinés. Les fonds apportés par la BEI seront rémunérés.

Trois mécanismes de financement sont possibles. La BEI peut participer au fonds d'investissement mis en place par la collectivité – c'est le cas du projet en Nord Pas de Calais – ou par des partenaires privés comme Omnes Capital. C'est une modalité intéressante mais peu connue. La BEI peut ensuite prêter selon des modalités qui n'auraient pas été possibles sans la garantie de l'Union européenne. Enfin, elle peut apporter sa garantie dans le cadre d'un financement par les marchés privés.

Les six projets français approuvés par le conseil d'administration de la BEI relèvent des domaines souhaités par la Commission et le Parlement. Le premier concerne l'efficacité énergétique dans le logement privé ancien ; il fait intervenir un fonds d'investissement qui sécurisera le financement de ce projet rentable à long terme. Le deuxième, piloté par Omnes, s'intitule Capénergies 3. Un projet transfrontalier dans le secteur des énergies renouvelables est porté par la Banque régionale allemande, montage que la BEI encourage. Le troisième est la « Troisième révolution industrielle » en Nord-Pas-de-Calais.

En octobre, la BEI a validé la possibilité d'accompagner le plan France très haut débit, sous la forme de garanties de prêt ou d'une participation à des sociétés d'investissement.

Six opérations ont été labellisées par le FEIS, mais nos interlocuteurs sont restés volontairement évasifs sur ce sujet.

Nous avons constaté, au cours de nos travaux, que les collectivités n'étaient pas suffisamment informées et ne savaient pas comment appréhender l'utilisation du FEIS. Il convient de communiquer davantage sur le soutien de la BEI qui s'apprête à ouvrir une plateforme européenne –

la proposition de résolution européenne demande que les collectivités puissent y accéder gratuitement. Il importe également que les États membres assurent le relais auprès des collectivités territoriales – soit par l’intermédiaire d’une banque publique d’investissement là où elle existe, en France, en Allemagne, en Italie et en Espagne, soit de manière directe.

Certes, la durée du plan est courte, mais sa mise en place a été très rapide. Nous souhaitons qu’il y ait un effet levier.

M. Jean-Paul Emorine. – Le rapport indique que le haut débit en France a été approuvé en conseil d’administration de la BEI en octobre 2015 : ces opérations visent à accroître l’accès au ultra-haut et haut débit dans des zones à faible densité de population. Les collectivités doivent se concentrer sur deux ou trois projets. Pour répondre à Alain Richard, quand la garantie est appelée, le niveau de taux varie.

M. Didier Marie. – Le rapport mentionne les secteurs dans lesquels le FEIS peut intervenir : outre le numérique et les transports, ce fonds peut financer la promotion du capital humain, la culture ou la santé. Cela signifie qu’il peut soutenir des projets en matière d’éducation et de formation, d’industrie culturelle et éducative, d’infrastructures sociales, d’économie sociale et solidaire... C’est intéressant pour les collectivités territoriales, si l’effet de levier mobilise aussi des acteurs privés.

M. Pascal Allizard. – Ce dispositif laisse espérer une relance de l’investissement, avec des effets de levier très variables. Pour avoir été directeur financier dans un groupe industriel coté en bourse et avoir piloté pendant 17 ans les finances d’un département, je sais que le terme de rentabilité ne revêt pas le même sens dans les deux secteurs. A-t-on idée du temps de retour acceptable techniquement ? Dans le cas de la fibre optique, ce temps de retour est très long. Par ailleurs, même si l’on se doute que la BEI ne communique pas sur le sujet, prévoit-elle un taux de perte, et dans quelle proportion ? Il a bien dû être calculé...

M. Michel Raison. – Quelle est la place de la France en volume de projets ? Est elle toujours aussi dynamique ? Des projets des filières agricoles ou agro-alimentaires peuvent-ils prétendre à la procédure ?

M. Philippe Bonnecarrère. – La procédure du plan Juncker risque d’entrer en contradiction avec des contraintes de mise en œuvre au plan national. À la suite des trois directives de février 2014 sur la commande publique, une ordonnance sur les marchés publics a été présentée et nous en attendons une autre sur les concessions et les partenariats. Le texte rédigé par Bercy aura pour conséquence de tuer les conventions de partenariat, car il précise que les collectivités et les administrations publiques françaises ne pourront passer des contrats supérieurs à 100 millions d’euros que si elles en garantissent au préalable la soutenabilité financière auprès de la DGFIP et d’une autre structure ad hoc. Notre système de droit des partenariats est en repli. On nous incite à éviter tout risque financier. Il ne faudrait pas que

vosre volonté allante soit fracassée par les contraintes qui sont en train de se mettre en place.

M. Jean-Paul Emorine. - La rédaction d'une ordonnance répond toujours à un impératif de rigueur. À la BEI d'évaluer le niveau de risque acceptable lorsqu'elle s'engage sur des investissements qui ne seraient pas financés sinon. Car, c'est bien l'objectif du plan Juncker que de financer des projets qui présentent un niveau de risque.

Les projets de méthanisation peuvent entrer dans la procédure, car leur niveau de risque autorise un retour sur investissement. Les grandes coopératives disposent des structures administratives et financières compétentes pour évaluer ce qu'elles ont à gagner avec le plan Juncker.

M. Didier Marie. - Tous les dossiers seront examinés par les experts du FEIS qui en évalueront la soutenabilité, en veillant à ce qu'ils ne puissent pas être financés par le marché. Ils seront ensuite validés par le conseil d'administration de la BEI. Ceux qui sont d'ores et déjà retenus l'ont été par anticipation. Quant au temps de retour, il est évalué projet par projet, selon le niveau de risque, et peut être court ou long, nos interlocuteurs n'excluant pas de retenir un projet sur vingt ou trente ans, par exemple. Quant au taux de perte, bien évidemment, nous ne disposons d'aucun chiffre.

M. Pascal Allizard. - Cela se calcule en amont.

M. Didier Marie. - On imagine que la BEI, soucieuse de conserver sa notation AAA, prend toutes les précautions nécessaires. Toutefois, il se peut que tel projet échoue, étant donné le niveau de risque. Par extrapolation, on pourrait considérer que la BEI est prête à garantir jusqu'à 21 milliards d'euros de pertes. Enfin, les auditions ont montré que nous étions en période expérimentale. Le bilan qui doit être effectué en 2018 laisse ouverte la possibilité d'une prolongation du dispositif, s'il fonctionne bien.

M. Louis Nègre. - Quel est l'intérêt pour la Chine de participer au plan Juncker ?

M. Didier Marie. - La Chine, qui dispose de beaucoup de liquidités, a proposé un engagement de 1 milliard d'euros, sans recevoir aucune réponse officielle. Même si l'Union européenne ne souhaite pas d'intervention extérieure, rien n'interdit à un pays étranger d'intervenir par l'intermédiaire de fonds d'investissements. Cela donnera sans doute lieu à des négociations au plus haut niveau.

M. Richard Yung. - Les Chinois prennent leur ticket partout...

Mme Colette Mélot. - Finalement, seules les grandes collectivités sont concernées par le plan Juncker. Les petites communes n'ont aucune aide à en espérer.

Il faudra de la pédagogie pour faire passer le message. Les départements devront-ils faire un dossier pour bénéficier de prêts pour le haut débit ?

M. Didier Marie. – Les 2 milliards d’euros de prêts contractés par la Caisse des dépôts auprès de la BEI doivent être utilisés pour des projets inférieurs à 25 millions d’euros, ce qui laisse penser qu’ils sont destinés aux petites collectivités. On peut envisager de mettre en place des plateformes d’investissement pour accompagner par exemple la mise aux normes énergétiques des bâtiments municipaux.

Mme Colette Mélot. – Sauf que les petites communes n’ont pas le personnel pour monter les dossiers.

M. Didier Marie. – Cela peut être fait à l’échelle de l’intercommunalité, du département, voire de la région, au bénéfice des communes.

M. Jean Bizet, président. – Ayons l’honnêteté intellectuelle de rappeler que nous ne sommes pas là devant de nouvelles subventions. Comme le rappelait Alain Richard, l’économie de marché impose que le projet soit soutenable. Les projets français qui concernent surtout les énergies renouvelables supposent que l’on fixe un prix pertinent pour la tonne de CO₂ : en dessous de 60 euros, la situation sera difficile. À la suite de l’audition du commissaire Phil Hogan, nous lui avons adressé un courrier, avec Jean-Claude Lenoir, pour lui demander clairement si l’agriculture et l’agro-alimentaire, au-delà du tourisme rural, étaient concernés par le dispositif. Enfin, pour ce qui est des collectivités territoriales, nous pouvons nous réjouir de l’injection de 2 milliards d’euros de la Caisse des dépôts.

*

À l’issue du débat, la commission des affaires européennes a adopté, à l’unanimité, la proposition de résolution européenne ainsi que l’avis politique qui sera transmis à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu sa résolution européenne (n° 84) sur le plan d'investissement pour l'Europe du 24 mars 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 du 11 décembre 2013,
- ⑤ Vu la communication de la Commission européenne du 22 juillet 2015 intitulée « Travailler ensemble pour l'emploi et la croissance : la contribution des banques nationales de développement au plan d'investissement pour l'Europe » (COM (2015) 361 final),
- ⑥ Salue les efforts déployés au cours de l'année 2015 pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe ;
- ⑦ Soutient les différents acteurs dans cette démarche et appelle à une entrée en fonction du comité d'investissement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) ainsi qu'à la mise en ligne du portail européen de projets d'investissement dans les meilleurs délais ;
- ⑧ – *Sur les modalités de financement du plan d'investissement :*
- ⑨ Se satisfait de voir précisées et renforcées les relations entre la Banque européenne d'investissement et les banques nationales de développement dans la mise en œuvre du plan d'investissement ;
- ⑩ Souligne le rôle des plateformes d'investissement dans la réussite du plan, en particulier en ce qui concerne le déploiement de projets d'investissement de taille petite ou moyenne, et appelle à trouver rapidement des solutions permettant leur établissement ;
- ⑪ – *Sur la gouvernance du Fonds européen pour les investissements stratégiques :*

- ⑫ Se félicite de la mise en place de la plateforme européenne de conseil en investissement et demande la gratuité de ses services pour les collectivités territoriales ;
- ⑬ Demande des informations complémentaires sur le fonctionnement de cette plateforme chargée d'apporter une assistance technique aux autorités compétentes des États membres et aux investisseurs publics et privés, en particulier sur les modalités de sa collaboration avec les guichets uniques existants et sur son possible rôle aux côtés des collectivités territoriales de même que dans l'accompagnement des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ;
- ⑭ – *Sur le volet réglementaire du plan d'investissement :*
- ⑮ Rappelle la nécessité de parvenir à un environnement plus favorable aux investissements grâce à un allègement et à une harmonisation des réglementations européennes et nationales ;
- ⑯ Prend acte des premières avancées en ce sens, notamment en ce qui concerne l'union des marchés de capitaux, et invite à approfondir sans attendre cette démarche, tout en rappelant son attachement aux réformes adoptées depuis 2009 qui ont permis de renforcer la stabilité financière ;
- ⑰ Souligne la nécessité de mieux documenter le volet réglementaire du plan d'investissement en fournissant des informations concrètes sur la contribution de l'union de l'énergie et du marché unique du numérique à la réalisation des objectifs du plan ;
- ⑱ Signale l'importance de tenir compte des exigences inhérentes au développement des investissements de long terme, notamment dans le domaine des infrastructures, dans le cadre des évolutions à venir des règles prudentielles européennes en matière bancaire et assurantielle ;
- ⑲ – *Sur la place des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du plan d'investissement :*
- ⑳ Rappelle que la cohésion économique, sociale et territoriale reste l'un des objectifs majeurs de l'Union européenne, affirme son attachement à ce que les projets financés à l'aide du Fonds européen pour les investissements stratégiques contribuent aussi à résorber les disparités régionales ;

-
- ⑳ Exprime sa préoccupation quant à l'insuffisante association par la Commission européenne des collectivités territoriales à la mise en œuvre du plan d'investissement ;
- ㉑ Souhaite que le comité de pilotage du FEIS se montre ouvert aux consultations des collectivités territoriales et coopère avec le Comité des régions de l'Union européenne dans l'élaboration des lignes directrices d'investissement qui doivent préciser les critères d'éligibilité des projets ;
- ㉒ Estime que dans un contexte de recul sensible de l'investissement local en France, le plan d'investissement doit être vu comme une opportunité et que, dès lors, les collectivités territoriales doivent être mises en capacité de tirer pleinement profit de ce dernier ;
- ㉓ Constate que les moyens offerts par le plan d'investissement ne sont pas suffisamment pris en compte par les collectivités territoriales dans leurs stratégies d'investissement et la gestion des fonds européens dont elles ont la responsabilité ;
- ㉔ Soutient qu'une participation accrue des collectivités territoriales au plan d'investissement est une condition de sa réussite et passe par une meilleure prise en compte des objectifs du plan dans les stratégies d'investissement de ces dernières ;
- ㉕ Considère que les plateformes d'investissement thématiques ou géographiques constituent un dispositif pertinent pour mettre en commun des projets d'investissement de petite taille présentant un profil de risque plus élevé et que, par conséquent, le recours à de tels dispositifs par les collectivités territoriales doit être favorisé, mais s'inquiète du retard pris pour les constituer et y impliquer ces collectivités ;
- ㉖ Demande que les préoccupations et les besoins des collectivités territoriales soient davantage pris en compte dans le cadre de la mise en place de la plateforme européenne de conseil en investissement et du portail européen de projets d'investissement afin qu'elles puissent disposer de l'information la plus complète possible, en particulier pour ce qui est du recensement des projets éligibles au plan d'investissement, de l'assistance technique susceptible d'être apportée lors du développement de projets et de l'accès aux bonnes pratiques en vigueur dans les États membres ;
- ㉗ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

AVIS POLITIQUE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'EUROPE

- ① Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,
- ② 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 du 11 décembre 2013,
- ③ Vu la communication de la Commission européenne du 22 juillet 2015 intitulée « *Travailler ensemble pour l'emploi et la croissance : la contribution des banques nationales de développement au plan d'investissement pour l'Europe* » (COM (2015) 361 final),
- ④ La commission des affaires européennes du Sénat fait les observations suivantes :
- ⑤ Elle salue les efforts déployés au cours de l'année 2015 pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe ;
- ⑥ Elle appelle à accentuer ces efforts afin de couvrir l'ensemble des secteurs dans lesquels les projets peuvent être financés et en particulier la promotion du capital humain, de la culture et de la santé ;
- ⑦ Elle appelle à une entrée en fonction du comité d'investissement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) ainsi qu'à la mise en ligne du portail européen de projets d'investissement dans les meilleurs délais ;
- ⑧ – *Sur les modalités de financement du plan d'investissement* :
- ⑨ Elle se satisfait de voir précisées et renforcées les relations entre la Banque européenne d'investissement et les banques nationales de développement dans la mise en œuvre du plan d'investissement ;
- ⑩ Elle souligne le rôle des plateformes d'investissement dans la réussite du plan, en particulier en ce qui concerne le déploiement de projets d'investissement de taille petite ou moyenne, et appelle à trouver rapidement des solutions permettant leur établissement ;

- ⑪ – *Sur la gouvernance du Fonds européen pour les investissements stratégiques :*
- ⑫ Elle se félicite de la mise en place de la plateforme européenne de conseil en investissement et demande la gratuité de ses services pour les collectivités territoriales ;
- ⑬ Elle demande des informations complémentaires sur le fonctionnement de cette plateforme chargée d'apporter une assistance technique aux autorités compétentes des États membres et aux investisseurs publics et privés, en particulier sur les modalités de sa collaboration avec les guichets uniques existants et sur son possible rôle aux côtés des collectivités territoriales de même que dans l'accompagnement des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ;
- ⑭ – *Sur le volet réglementaire du plan d'investissement :*
- ⑮ Elle estime nécessaire de parvenir à un environnement plus favorable aux investissements grâce à un allègement et à une harmonisation des réglementations européennes et nationales ;
- ⑯ Elle prend acte des premières avancées en ce sens, notamment en ce qui concerne l'union des marchés de capitaux, et invite à approfondir sans attendre cette démarche, tout en rappelant son attachement aux réformes adoptées depuis 2009 qui ont permis de renforcer la stabilité financière ;
- ⑰ Elle souligne la nécessité de mieux documenter le volet réglementaire du plan d'investissement en fournissant des informations concrètes sur la contribution de l'union de l'énergie et du marché unique du numérique à la réalisation des objectifs du plan ;
- ⑱ Elle signale l'importance de tenir compte des exigences inhérentes au développement des investissements de long terme, notamment dans le domaine des infrastructures, dans le cadre des évolutions à venir des règles prudentielles européennes en matière bancaire et assurantielle ;
- ⑲ – *Sur la place des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du plan d'investissement :*
- ⑳ Elle rappelle que la cohésion économique, sociale et territoriale reste l'un des objectifs majeurs de l'Union européenne et affirme son attachement à ce que les projets financés à l'aide du Fonds européen pour les investissements stratégiques contribuent aussi à résorber les disparités régionales ;

- ②① Cependant, elle exprime sa préoccupation quant à l'insuffisante association par la Commission européenne des collectivités territoriales à la mise en œuvre du plan d'investissement ;
- ②② Elle souhaite que le comité de pilotage du FEIS se montre ouvert aux consultations des collectivités territoriales et coopère avec le Comité des régions de l'Union européenne dans l'élaboration des lignes directrices d'investissement qui doivent préciser les critères d'éligibilité des projets ;
- ②③ Elle soutient qu'une participation accrue des collectivités territoriales au plan d'investissement est une condition de sa réussite et que celles-ci doivent être mises en capacité de tirer pleinement profit de ce dernier ;
- ②④ Elle considère que les plateformes d'investissement thématiques ou géographiques constituent un dispositif pertinent pour mettre en commun des projets d'investissement de petite taille présentant un profil de risque plus élevé et que, par conséquent, le recours à de tels dispositifs par les collectivités territoriales doit être favorisé, mais s'inquiète du retard pris pour les constituer et y impliquer ces collectivités ;
- ②⑤ Elle demande que les préoccupations et les besoins des collectivités territoriales soient davantage pris en compte dans le cadre de la mise en place de la plateforme européenne de conseil en investissement et du portail européen de projets d'investissement afin qu'elles puissent disposer de l'information la plus complète possible, en particulier pour ce qui est du recensement des projets éligibles au plan d'investissement, de l'assistance technique susceptible d'être apportée lors du développement de projets et de l'accès aux bonnes pratiques en vigueur dans les États membres ;
- ②⑥ Elle demande, en outre, que soit précisée l'articulation entre les fonds structurels et le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

MM. Gilles Mergy, délégué général, Pascal Gruselle et David Duval, conseillers Europe - **Association des régions de France**

MM. Fabien Prevost, président, Philippe Trolez, secrétaire général, et Serge Savasta, associé gérant énergies renouvelables - **Omnes Capital**

MM. Thierry Francq, commissaire général adjoint, et Laurent Ménard, directeur de la stratégie d'investissement et du financement européen - **Commissariat général à l'investissement**

Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe
M. Christophe Bourdillon, directeur du pôle Europe, et Mme Brigitte Laurent, directrice des relations institutionnelles - **Caisse des dépôts et consignations**

M. Pascal Lagarde, directeur exécutif en charge de l'international, de la stratégie, des études et du développement - **BPI France**

Mmes Muriel Lacoue-Labarthe, sous-directrice des affaires européennes, Alice Terracol, chef du bureau des Relations bilatérales et des instruments financiers européens, et M. Cosimo Winckler, adjoint Adjoint au chef de bureau en charge de la BEI et de la BDCE - **Direction générale du Trésor Ministère des Finances et des Comptes publics/Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique**

M. Ambroise Fayolle, vice-président **Banque européenne d'investissement**

ANNEXE

Project	Country	Project cost	EIB financing (EFSI)
Bioscience R&D	Spain	€ 240m	€ 100m
Primary care PPP	Ireland	€ 142m	€ 70m
Industry modernisation	Italy	€ 227m	€ 100m
Renewable energy equity type	Denmark	≈ € 2,010m	≈ € 75m
Energy efficiency in buildings	France	€ 800m	€ 400m
Gas transmission	Spain	€ 326m	€ 160m
Pulp production upgrade	Finland	€ 1,225m	€ 75m
Biotech/Chemical RDI	Spain	€ 313m	€ 50m
Healthcare	Austria	Not disclosed	Not disclosed
Energy efficiency *	UK	≈ € 1,378m	≈ € 480m
Renewable energy equity fund *	France	€ 1,000m	€ 50m
Renewable energy projects *	Germany/France	€ 300m	€ 150m
Port upgrade *	Netherlands	Not disclosed	Not disclosed
Offshore wind *	Belgium	€ 653m	€ 200m
Low-carbon projects *	France	Not disclosed	€ 20m
Healthcare PPP *	UK	≈ € 485m	≈ € 166m
Financing for SMEs *	Netherlands	Not disclosed	€ 24m
Financing for Midcaps *	Croatia	Not disclosed	€ 50m
Renewable energy equity type*	Ireland	≈ € 1,000m	Not disclosed
Offshore wind *	UK	Not disclosed	≈ € 311m
Transport upgrade *	Italy	€ 500m	Not disclosed
TOTAL		≈ € 13,600m	≈ € 2,800m