

N° 3714

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mai 2016.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

sur la **mise en œuvre** du **Plan Juncker**,

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. RAZZY HAMMADI ET ARNAUD RICHARD,

Députés

---

*La Commission des affaires européennes est composée de : M<sup>me</sup> Danielle AUROI, présidente ; M. Christophe CARESCHE, M<sup>me</sup> Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLÈR, vice-présidents ; M. Philip CORDERY, Mme Sandrine DOUCET, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Philippe BIES, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M<sup>mes</sup> Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M<sup>me</sup> Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, William DUMAS, M<sup>me</sup> Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M<sup>me</sup> Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M<sup>me</sup> Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M<sup>me</sup> Sophie ROHFRI TSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN PLAN AMBITIEUX POUR RELANCER LA CROISSANCE EN EUROPE</b> ...	9
A. UNE SITUATION DE SOUS-INVESTISSEMENT PRÉOCCUPANTE EN EUROPE.....	9
1. L'investissement, première « victime » de la crise.....	9
2. Les coûts de l'inaction .....	11
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION RAPIDE ET D'ENVERGURE.....	12
1. Une priorité pour la nouvelle Commission européenne en 2014.....	12
2. ...dans un contexte plus large où la relance de l'investissement ne doit pas générer de nouvelles dettes .....	13
a. Un triptyque au service de la croissance en Europe .....	13
b. Le « Plan Juncker », reflet des priorités de la Commission européenne .....	13
C. LES GRANDS PRINCIPES QUI PRÉSIDENT À LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN .....	14
1. Des investissements dans des secteurs prioritaires clairement identifiés .....	16
2. Des montants mobilisés selon un principe d'additionnalité .....	16
3. Une absence revendiquée de ciblage géographique ou thématique : des financements pour les « meilleurs » projets .....	18
4. Un Plan déployé selon une démarche partenariale .....	18
a. Une coopération « naturelle » entre la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS).....	19
b. Une coopération entre la BEI et les banques nationales de développement (BND) à encourager.....	19
<b>II. UNE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE GLOBALEMENT SATISFAISANTE</b> .....	23
A. UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET AMENÉE À S'ACCÉLERER .....	24
1. Une mise en œuvre particulièrement rapide, reflet du consensus sur le diagnostic et de l'urgence à agir.....	25

2. Une accélération de la mise en œuvre annoncée et attendue .....	26
<b>B. UN TRIPTYQUE AU SERVICE D'INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES ..</b>	<b>26</b>
1. Le FEIS, bras armé du plan Juncker .....	27
a. Une entité établie au sein de la BEI mais distincte d'elle et présentant un profil de risque spécifique .....	27
b. Une capacité d'intervention minimale de 21 milliards d'euros .....	27
c. Un fonds piloté par une « structure de gouvernance appropriée » .....	29
2. La plateforme européenne de conseil en investissement : une assistance technique à la disposition des porteurs de projets .....	30
3. Le portail européen de projets d'investissement : un outil au service de la transparence.....	31
<b>C. UNE MISE EN ŒUVRE VOULUE SOUPLE .....</b>	<b>31</b>
1. Une large palette d'instruments financiers mobilisables .....	31
2. Une application annoncée des flexibilités du Pacte de stabilité et de croissance (PSC).....	33
3. Des perspectives prometteuses ouvertes par la possibilité de combiner les « fonds structurels européens » et les financements du FEIS .....	33
<b>III. UN RELATIF SUCCÈS QUI NÉCESSITE UNE RÉFLEXION PLUS LARGE SUR LES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT À MENER EN EUROPE .....</b>	<b>41</b>
<b>A. UN PREMIER BILAN GLOBALEMENT POSITIF ET RASSURANT.....</b>	<b>41</b>
1. Des premiers résultats prometteurs bien qu'inégaux .....	41
a. Un bilan globalement satisfaisant .....	41
b. La France, « championne du Plan Juncker » ? .....	48
2. Des inquiétudes et critiques initiales balayées .....	52
a. Un effet de levier irréaliste ? .....	52
b. Une structure de gouvernance présentant de sérieuses garanties .....	52
<b>B. DES DOUTES ET INCERTITUDES TOUTEFOIS PERSISTANTS QUI NÉCESSITENT DE MENER DÈS À PRÉSENT UNE RÉFLEXION SUR L'APRÈS PLAN JUNCKER .....</b>	<b>54</b>
1. De potentiels effets pervers : un accroissement des inégalités entre États membres .....	54
2. Des imperfections et insuffisances à corriger .....	56
a. Améliorer la connaissance et l'appropriation du Plan par les différents acteurs.....	56
b. Assurer la cohérence du Plan avec les objectifs climatiques de l'Union européenne .....	57
c. Comblé le déficit d'investissement de l'Union européenne par la pérennisation du Plan .....	57
3. Quel avenir pour l'investissement dans l'après « Plan Juncker » ?.....	58
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>61</b>

<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....</b>	<b>71</b>
<b>MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION .....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>79</b>
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS .....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXE N° 2 : DÉCISIONS DE LA BEI DANS LE CADRE "JUNCKER" (DONNÉES PUBLIQUES AU 12 AVRIL 2016).....</b>	<b>83</b>



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La crise économique et financière survenue en 2007-2008 a profondément ébranlé l'Europe et contribué à creuser le déficit d'investissement dont souffrait déjà le continent par rapport à ses principaux partenaires commerciaux. Fin 2014, le montant total des investissements en Europe était de 15 % inférieur à celui de 2007, résultat du ralentissement de la croissance ainsi que des politiques d'assainissement budgétaire menées, notamment à partir de 2009.

En dépit de liquidités suffisantes, voire abondantes, le constat, préoccupant, d'un sous-investissement durable en Europe, a suscité une vive réaction de la part des institutions européennes, dont l'engagement de la Commission européenne est une illustration. Consciente du risque que cette situation sous-optimale nuise à la reprise économique et mette en péril les objectifs de la stratégie Europe 2020, la nouvelle Commission a fait de la relance de l'investissement sa principale priorité et annoncé son intention et sa détermination à mobiliser *« jusqu'à 300 milliards d'euros supplémentaires d'investissements publics et privés dans l'économie réelle au cours des trois prochaines années »*, à travers un ambitieux plan se déclinant en trois volets complémentaires.

Indissociable de son président, qui lui prête d'ailleurs son nom, le Plan pour l'investissement en Europe de la Commission européenne (dit « Plan Juncker »), repose sur un triptyque associant la création de nouveaux outils et instruments au service de l'investissement - le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement- à la réforme, plus globale, de l'environnement économique européen.

Reposant sur un effet de levier estimé à 1 :15, le « Plan Juncker » a été conçu comme un dispositif exceptionnel supposé restaurer la confiance des investisseurs en Europe et permettre le financement de projets d'envergure et d'avenir, nécessaires à la modernisation comme à la compétitivité de l'Union européenne. **Un peu moins d'un an après l'entrée en vigueur du règlement instaurant le FEIS, la plateforme et le portail d'investissement, l'heure est au premier bilan.**

**Si vos rapporteurs avaient eu l'occasion d'exprimer, dans de précédents travaux, de vives inquiétudes quant à certains aspects du Plan d'investissement présenté par la Commission européenne et tâché d'appeler l'attention des institutions européennes sur des points importants de la mise en œuvre du Plan dont les contours devaient, selon eux, être précisés, le**

**constat qu'ils dressent aujourd'hui est résolument optimiste, bien que non univoque.**

Globalement satisfaisante et très encourageante, la mise en œuvre du « Plan Juncker » demeure, à ce jour, encore très inégale. Les données publiques de la Banque européenne d'investissement (BEI) indiquent que **les montants mobilisés sur les deux volets du Plan (82,1 milliards d'euros) atteignent, à ce jour, 26 % de l'objectif cible de 315 milliards d'euros.** L'appréhension du Plan diffère selon les pays et s'il faut souligner le dynamisme et l'engagement des porteurs de projets français, l'absence ou l'insuffisance de projets éligibles aux financements du « Plan Juncker » dans certains pays européens constituent un sujet de préoccupation majeur des institutions européennes et sans doute aussi le principal enjeu, à l'avenir, de la mise en œuvre du Plan.

Les premiers éléments d'appréciation, positifs, ne doivent toutefois pas éclipser certaines interrogations ou inquiétudes persistantes. La communication autour des succès, comme des insuffisances du Plan semble devoir être renforcée pour améliorer l'appropriation du Plan par tous les acteurs et en assurer un meilleur déploiement.

Enfin, compte tenu de l'importance du déficit d'investissement annuel estimé en Europe, des réflexions doivent être menées, dès à présent, sur l'après « Plan Juncker ». La question de la pérennisation du Plan semble devoir être posée, avec pragmatisme et ambition car l'Europe ne pourra, à terme, faire l'économie de réformes structurelles pour renforcer sa résilience aux crises.



## I. UN PLAN AMBITIEUX POUR RELANCER LA CROISSANCE EN EUROPE

La crise économique et financière survenue en 2007/2008 a profondément ébranlé l'Europe : fin 2014, le montant total des investissements y était de 15 % inférieur à celui de 2007, résultat du ralentissement de la croissance ainsi que des politiques d'assainissement budgétaire menées, notamment à partir de 2009.

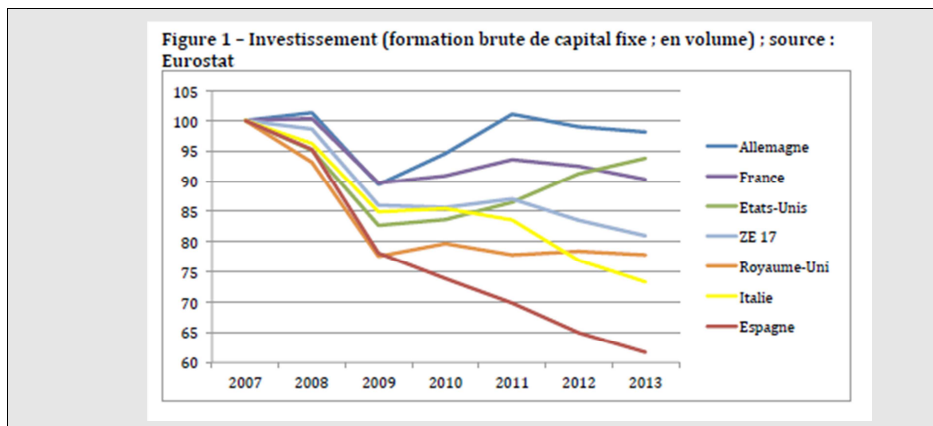
En dépit de liquidités suffisantes - voire abondantes -, le constat, préoccupant, d'un sous-investissement durable en Europe, tant par rapport à ses niveaux d'avant-crise qu'à ceux de ses principaux partenaires commerciaux, a suscité une vive et rapide réaction de la part des institutions européennes, dont l'engagement de la Commission européenne est une illustration.

### A. UNE SITUATION DE SOUS-INVESTISSEMENT PRÉOCCUPANTE EN EUROPE

#### 1. L'investissement, première « victime » de la crise

Confrontée à ce qui constitue sans doute la crise la plus grave depuis les années 1930, l'Europe a connu, à la fin de la décennie 2000, une importante contraction de l'investissement, résultat – « mécanique » - du ralentissement de la croissance et conséquence des politiques d'assainissement budgétaire mises en place, de manière simultanée - mais non coordonnée - dans plusieurs pays pour rétablir une situation économique et budgétaire saine.

Fin 2014, le montant total des investissements en Europe était de **15 % inférieur** à celui de 2007. L'Europe a donc subi une baisse globale de l'investissement après la crise économique et financière, comme l'illustre l'évolution des indicateurs mesurant, traditionnellement, l'investissement. Cette diminution concerne tant l'investissement privé que l'investissement public, et l'ensemble des économies européennes, bien que de façon différente.



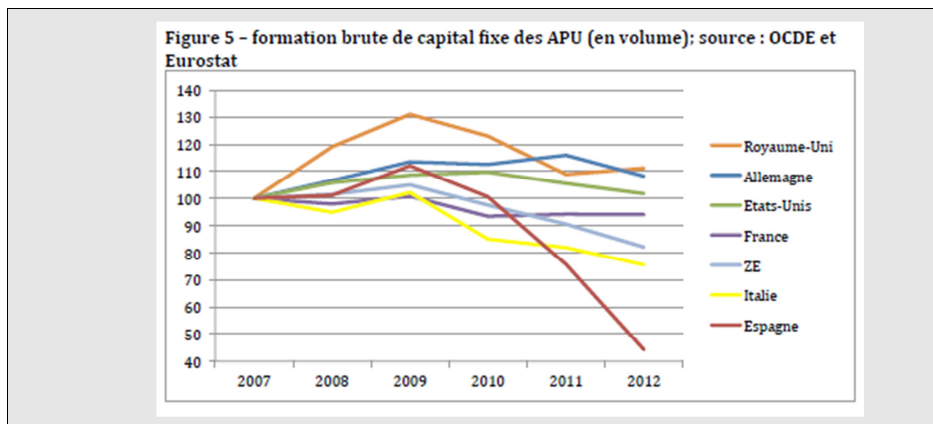
Ainsi, de 2007 à 2013, le niveau de l'investissement comme sa part dans le produit intérieur brut (PIB) ont-t-ils reculé dans l'ensemble des économies développées, quoique de manière inégale.

La Banque européenne d'investissement (BEI) indique ainsi, dans ses documents d'information <sup>(1)</sup>, que cinq États membres - France, Royaume-Uni, Grèce, Italie et Espagne - sont responsables d'environ 75 % de la diminution du montant des investissements en Europe sur la période 2007-2014.

Dans le rapport <sup>(2)</sup> qu'il a remis au Premier ministre le 29 octobre 2014, Pierre Moscovici, à l'époque député, souligne le lourd recul de l'investissement public dans les pays du Sud de l'Europe, plus particulièrement et plus durement frappés par la crise, à l'instar de l'Espagne ou, dans une moindre mesure, de l'Italie. Une analyse plus fine permet de souligner que la France, où la part de l'investissement public dans le PIB est restée relativement stable en volume et apparaît plus importante que la moyenne européenne, fait, en l'espèce, figure d'exception.

(1) Cf. Fiches d'information réalisées par la BEI et la Commission européenne.

(2) Rapport au Premier ministre, « Pour une Europe de l'investissement », Pierre Moscovici, 29 octobre 2014.



Au lendemain de la crise, le constat est frappant : la situation de l'investissement en Europe est préoccupante. Elle l'est d'ailleurs d'autant plus qu'il existe, au sein de l'Union européenne à la fois des liquidités dormantes et des projets prometteurs ne trouvant pas de financements.

## 2. Les coûts de l'inaction

Le net recul de l'investissement à partir de 2008 dans une Europe accusant déjà, en la matière, un retard par rapport à son potentiel de croissance et en comparaison avec les États-Unis, est responsable, selon la Commission européenne de la majeure partie de la diminution du PIB sur la période 2007-2013. Or, à court terme, la faiblesse des investissements freine la reprise et, à long terme, risque de nuire à la croissance et à la compétitivité. Faute d'une action efficace et rapide, l'Union européenne aurait du mal à briser ce cercle vicieux aux conséquences dommageables.

Également préoccupés par la situation de l'investissement en Europe, le G20 <sup>(1)</sup> comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) <sup>(2)</sup> ont souligné, notamment à partir de 2013, le rôle clé de l'investissement et la nécessité d'œuvrer à la création d'un climat favorable à sa reprise durable.

(1) « Nous reconnaissons le rôle-clé de l'investissement à long terme pour la croissance durable et la création d'emplois, ainsi que la nécessité de mettre en place des conditions permettant de favoriser un financement à long terme des investissements, notamment dans les infrastructures et les petites et moyennes entreprises (PME), en tenant compte de la situation propre à chaque pays. Nous reconnaissons en particulier l'importance primordiale du climat d'investissement pour attirer des financements à long terme et nous adopterons une approche globale pour recenser et lever les obstacles à la mobilisation des capitaux privés et pour améliorer les conditions d'investissement sous-jacentes et l'efficacité de l'investissement public », déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20, Sommet de Saint-Pétersbourg, 5-6 septembre 2013. L'investissement continue par ailleurs d'être au cœur des priorités de chaque sommet du G20.

(2) Perspectives économiques de l'OCDE, 2015, Volume 1. Chapitre III, « Stimuler l'investissement pour une croissance plus forte et durable ».

Révélaient ainsi une situation sous-optimale où l'allocation des ressources est dysfonctionnelle, la crise a souligné la nécessité de mener une action « collective et coordonnée » pour relancer l'investissement en Europe.

Conscientes du retard accumulé par le continent et des risques que représente, notamment pour la croissance potentielle, une situation de sous-investissement durable, susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs d'Europe 2020 pour une croissance « intelligente, durable et inclusive », les institutions européennes ont fait de la relance de l'investissement leur priorité.

Attribuant notamment la faiblesse durable de l'investissement à un manque de confiance des investisseurs, entretenu par un environnement global peu propice à l'investissement, caractérisé notamment par la fragmentation des marchés financiers, l'incomplétude de l'intégration économique, les évolutions du contexte économique mondial et la faiblesse de la demande, elles ont élaboré un plan d'envergure. Il convient, à cet égard, de saluer la rapidité et la détermination dont a fait preuve la Commission européenne, nouvellement constituée en 2014.

## B. LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION RAPIDE ET D'ENVERGURE

### 1. Une priorité pour la nouvelle Commission européenne en 2014...

Conscient de la nécessité d'agir, et d'agir vite, le président Juncker, nouvellement élu à la tête de la Commission européenne, a annoncé, en juillet 2014, dans ses *Orientations politiques*, que l'investissement serait la première des dix priorités de la Commission européenne pour les cinq années à venir <sup>(1)</sup>.

Le programme de la Commission européenne s'appuie sur le constat, notamment partagé par la BEI, d'**une allocation sous-optimale des ressources financières en Europe**.

Afin de stimuler l'investissement en Europe, la nouvelle Commission européenne a annoncé, en juillet 2014, son intention et sa détermination à mobiliser « jusqu'à 300 milliards d'euros supplémentaires d'investissements publics et privés dans l'économie réelle au cours des trois prochaines années », à travers un ambitieux plan d'action se déclinant en trois volets complémentaires.

Il est ainsi prévu que la relance de l'investissement en Europe s'inscrive dans une stratégie globale visant à améliorer la compétitivité européenne et attirer les investissements. **Vos rapporteurs relèvent que ces éléments figurent dans l'exposé des motifs du règlement (UE) 2015/2017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements**

---

(1) « Ma première priorité, en tant que président de la Commission, sera de renforcer la compétitivité de l'Europe et de stimuler l'investissement pour créer des emplois. J'ai l'intention de présenter, dans les trois premiers mois de mon mandat et dans le cadre de l'examen de la stratégie Europe 2020, un programme ambitieux en faveur de l'Emploi, de la Croissance et de l'Investissement. », « Orientations politiques », Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, 15 juillet 2014.

*stratégiques (FEIS), la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement qui crée le FEIS.*

**2. ...dans un contexte plus large où la relance de l'investissement ne doit pas générer de nouvelles dettes**

***a. Un triptyque au service de la croissance en Europe***

La relance de l'investissement en Europe s'inscrit dans le cadre, plus large, des orientations de politique économique prioritaires. Depuis le début de la mandature, la Commission européenne entend mettre l'accent sur trois priorités, reconduites chaque année depuis 2014.

Soucieuse de favoriser durablement la reprise de l'investissement en Europe, la Commission européenne souligne, à chaque lancement du Semestre européen, la nécessité de promouvoir le triptyque suivant :

- des **réformes structurelles** pour mettre l'Europe sur une nouvelle trajectoire de croissance ;
- des **politiques budgétaires responsables** pour restaurer les marges de manœuvre des États membres et favoriser la stabilité financière ;
- **des investissements** au soutien d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

***b. Le « Plan Juncker », reflet des priorités de la Commission européenne***

La mise en œuvre du « Plan Juncker » s'inscrit donc dans ce contexte et ne saurait se faire au détriment de l'une de ces priorités. La Commission européenne a ainsi décliné sa stratégie en **trois piliers** complémentaires :

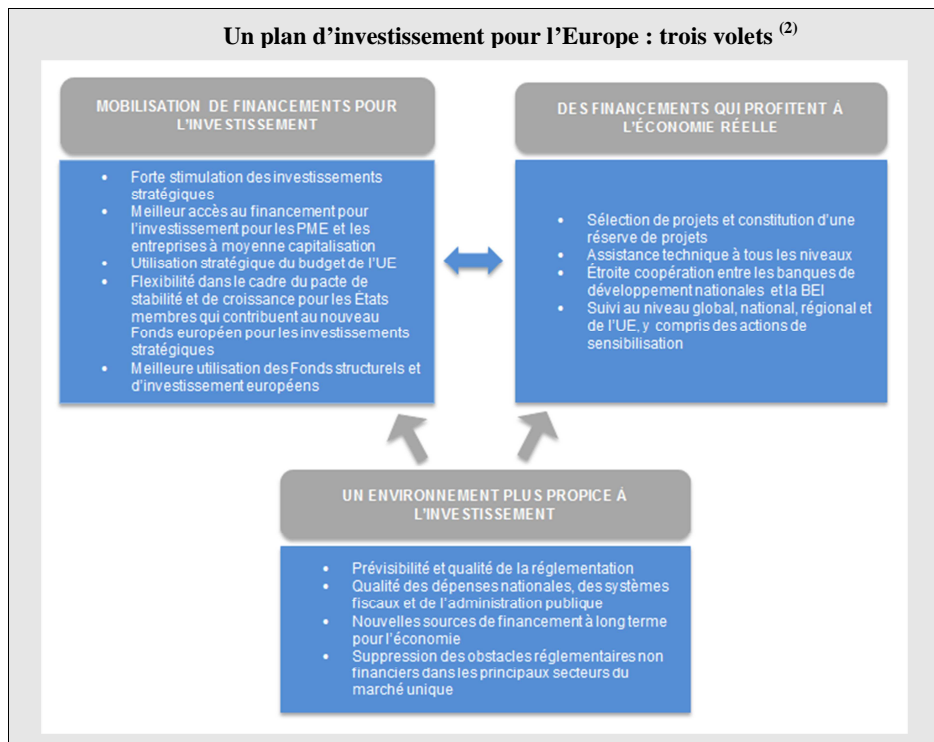
- mobiliser des financements pour les investissements ;
- faire en sorte que les investissements atteignent l'économie réelle ;
- améliorer l'environnement d'investissement de l'Union.

Outre la mobilisation de fonds dans le cadre exceptionnel que constitue le « Plan Juncker », la Commission européenne entend également veiller, par une action législative (pilier 3), à améliorer l'environnement européen afin qu'il soit plus propice à l'investissement.

Dans cette perspective, la Commission européenne a notamment souligné la nécessité d'améliorer la prévisibilité et la qualité de la réglementation et de supprimer les obstacles réglementaires non financiers dans les principaux secteurs du marché unique.

Ce troisième volet s'articule également avec les travaux initiés dans le cadre du plan d'action pour construire l'Union des marchés des capitaux (UMC),

comme en témoignent les premières lignes de l'introduction de la communication de la Commission européenne du 30 septembre 2015 <sup>(1)</sup> sur ce sujet.



### C. LES GRANDS PRINCIPES QUI PRÉSIDENT À LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN

Il convient de rappeler, à titre liminaire, que si le financement apporté par le FEIS ne constitue pas, en soi, une aide d'État <sup>(3)</sup>, les interventions publiques offrant un cofinancement dans le cadre du Plan d'investissement pour l'Europe

(1) « La priorité absolue de la Commission est de renforcer l'économie européenne et de stimuler l'investissement pour créer des emplois. Le plan d'investissement de 315 milliards d'euros, en place et opérationnel moins d'un an après l'entrée en fonction de l'actuelle Commission, permettra d'engager rapidement ce processus. Pour renforcer l'investissement à long terme, nous avons besoin de marchés des capitaux plus solides, qui offrent de nouvelles sources de financement aux entreprises, élargissent les possibilités d'investissement des épargnants et rendent l'économie plus résistante. C'est pourquoi l'une des grandes priorités définies par le président Juncker est la mise en place d'un véritable marché unique des capitaux : une union des marchés des capitaux pour l'ensemble des 28 États membres. », COM(2015) 468 final.

(2) Source : Fiche d'information n° 1 de la BEI et de la Commission européenne : « Pourquoi un plan d'investissement pour l'UE ? ».

(3) « Le financement par le FEIS ne constitue pas une aide d'État au sens des traités de l'Union européenne et il ne devra pas être approuvé par la Commission européenne au regard des règles de l'UE en la matière. », Fiche d'information de la Commission européenne, « Le plan d'investissement pour l'Europe – Questions et réponses », 20 juillet 2015.

seront considérées comme des aides d'État à notifier à la Commission européenne <sup>(1)</sup>, dès lors qu'elles ne correspondront pas aux conditions de marché.

La Commission européenne a toutefois indiqué que son contrôle des cofinancements apportés par les États membres dans le cadre du FEIS s'exercerait en priorité et selon la procédure accélérée <sup>(2)</sup>.

### **Le « Plan Juncker » : un succès conditionné à l'implication de tous les acteurs**

Afin d'atteindre l'objectif cible de 315 milliards d'euros, les institutions européennes ont créé un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) <sup>(3)</sup>, doté, *ab initio*, de vingt-et-un milliards d'euros.

L'effet de levier, estimé sur la base d'études antérieures et de l'expérience acquise par la BEI, d'une part, et par la Commission européenne, d'autre part <sup>(4)</sup>, à 1 :15 est ainsi supposé permettre d'atteindre l'objectif fixé par la Commission européenne d'ici fin 2017. Sur les 315 milliards d'euros qui pourraient ainsi être levés, environ 240 milliards d'euros doivent être consacrés aux investissements stratégiques et 75 milliards d'euros aux petites et moyennes entreprises (PME) et petites entreprises de taille intermédiaire (ETI).

La Commission européenne insiste, par ailleurs, sur les bienfaits d'une participation des États membres au FEIS, directement ou par l'intermédiaire de leurs banques nationales de développement, pour maximiser l'effet de levier et décupler l'impact du Plan sur l'économie et la croissance.

La mise en œuvre opérationnelle du « Plan Juncker » repose sur le triptyque conçu par la Commission européenne pour favoriser la réalisation d'investissements stratégiques : un fonds *ad hoc*, une plateforme de conseil en investissement et un portail européen recensant les projets.

### **Les trois piliers du « Plan Juncker »**



De manière générale, la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe repose **sur un ciblage fin des projets** à financer. Ces derniers doivent être en mesure de répondre aux objectifs prioritaires déterminés par la Commission européenne et être compatibles avec les politiques de l'Union

(1) Conformément à l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(2) La Commission européenne entend ainsi se prononcer dans un délai de six semaines.

(3) Il convient de rappeler que le FEIS n'est pas un fonds à proprement parler mais une garantie qui bénéficie, à son tour, d'une garantie du budget de l'Union européenne, à hauteur de 16 milliards d'euros et d'une contribution directe de la BEI de 5 milliards d'euros.

(4) Cf. III,A,2,a.

européenne, en particulier en matière de croissance et d'investissement. Pour bénéficier du soutien du FEIS, les projets doivent, en outre, faire l'objet d'une analyse de leur viabilité commerciale, économique et technique. Il convient également de souligner que le FEIS a vocation à financer des projets qui peuvent commencer rapidement.

### **1. Des investissements dans des secteurs prioritaires clairement identifiés**

Plusieurs secteurs clés ont été identifiés comme prioritaires par la Commission européenne. Il s'agit notamment des investissements stratégiques présentant un **intérêt commun** et pouvant permettre d'**achever le marché intérieur** dans le secteur des transports, des télécommunications et des infrastructures énergétiques.

Sont notamment susceptibles de bénéficier de la garantie de l'Union européenne les opérations de financement qui soutiennent les objectifs généraux suivants <sup>(1)</sup> :

- la recherche, le développement et l'innovation ;
- le développement du secteur de l'énergie ;
- le développement des infrastructures et des équipements de transports et des nouvelles technologies dans le domaine des transports ;
- le développement et le déploiement des technologies de l'information et de la communication (TIC) ;
- la protection de l'environnement et l'utilisation des ressources ;
- la promotion du capital humain, de la culture et de la santé.

Par ailleurs, il est prévu que le FEIS apporte une garantie financière aux **entités de moins de 3 000 salariés**, en mettant notamment l'accent sur les petites et moyennes entreprises (PME) et les petites entreprises de taille intermédiaire (ETI), « *dans l'optique de baisser le niveau de chômage et de relancer la croissance dans l'Union* <sup>(2)</sup>. »

### **2. Des montants mobilisés selon un principe d'additionnalité**

La notion de risque est au cœur de la mise en œuvre du Plan d'investissement pour l'Europe. Le dispositif déployé a, en effet, vocation à financer des projets risqués qui ne parviennent pas à obtenir des financements aux conditions normales de marché.

---

(1) Cf. règlement du 25 juin 2015 précité, art. 9.

(2) Règlement du 25 juin 2015 précité, cons. 13 et art. 3.



De manière générale, les investissements financés dans le cadre du « Plan Juncker » doivent l'être conformément à **un principe d'additionnalité** défini à l'article 5 du règlement du 25 juin 2015 précité. Le FEIS doit ainsi permettre de remédier aux défaillances de marché ou à des situations d'investissement non optimales et permettre le financement de projets qui n'auraient pas pu voir le jour sans bénéficier du « dispositif Juncker ».

Véritablement central dans la mise en œuvre du Plan, le principe d'additionnalité répond au souci de la Commission européenne d'éviter de favoriser des effets d'aubaine et de parvenir à attirer des investisseurs privés.

**Vos rapporteurs tiennent toutefois à souligner les difficultés qui peuvent se présenter pour apporter la preuve du caractère additionnel des financements et espèrent qu'elles ne constitueront pas un obstacle à la mise en œuvre opérationnelle du Plan.**

La question de l'additionnalité a suscité, dès l'annonce de la création du FEIS, de vifs débats. Si, de manière générale, chacun s'accorde sur la nécessité de garantir l'additionnalité des investissements réalisés dans le cadre du « Plan Juncker », plusieurs observateurs ont souligné l'existence de deux risques majeurs :

- un phénomène d'éviction financière, c'est-à-dire le risque que le FEIS finance des projets qui l'auraient été sans son intervention, en se substituant donc aux investisseurs privés au lieu de les attirer ;
- un phénomène de « détournement » des objectifs du Plan d'investissement qui s'observerait par l'utilisation du FEIS pour renforcer les activités classiques de la BEI.

**Vos rapporteurs considèrent que la mise en œuvre du Plan doit prendre garde à ne pas valider ces deux craintes et invitent tout particulièrement le comité de pilotage du FEIS à faire en sorte que les projets soient sélectionnés et financés conformément aux objectifs du Plan.**

Probablement conscientes de ces éléments, les institutions européennes ont insisté sur la notion de risques, centrale dans la mise en œuvre du Plan. Le FEIS est ainsi supposé financer des projets et investissements à haut risque <sup>(1)</sup>.

Dans un récent papier <sup>(2)</sup>, plusieurs chercheurs de l'Institut Jacques Delors ont toutefois mis en lumière que le fait de mettre exclusivement l'accent sur des projets particulièrement risqués pourrait, à terme, se révéler problématique, dans

---

(1) Il convient de noter que si la BEI finance déjà des projets risqués dans le cadre de ses « activités spéciales », ces dernières ne représentent, pour l'heure, qu'une très faible proportion de ses activités (environ 6 %). À en croire son Plan d'activité 2015-2017, la BEI entendrait augmenter la part des activités spéciales dans le total de ses signatures afin d'atteindre un ratio de 30 % en moyenne d'ici 2017.

(2) Institut Jacques Delors, *Études et rapports n° 109, « L'investissement en Europe : tirer le meilleur parti du Plan Juncker »*, Eulalia Rubio, David Rinaldi, Thomas Pellerin-Carlin, mars 2016.

la mesure où le nombre de projets susceptibles de répondre à ce critère d'ici fin 2017 serait sans doute insuffisant pour atteindre l'objectif de 315 milliards d'euros. Par conséquent, *« une approche rigoureuse de l'additionnalité pourrait donc empêcher le Fonds d'avoir une forte incidence sur l'investissement, la croissance et l'emploi, et remettre en cause son ultime raison d'être »*<sup>(1)</sup>.

**Vos rapporteurs considèrent ainsi, à l'instar des rédacteurs de cette étude, qu'il convient de déterminer plus précisément, pour les mois de mise en œuvre du Plan à venir, quels projets et investissements « stratégiques » sont susceptibles de bénéficier du soutien du FEIS et lesquels relèvent davantage des activités « classiques » de la BEI et du Fonds européen d'investissement (FEI). Ils soulignent également le rôle central que devrait jouer le comité de pilotage du FEIS dans cette tâche en ajustant, le cas échéant, ses lignes directrices.**

### **3. Une absence revendiquée de ciblage géographique ou thématique : des financements pour les « meilleurs » projets**

*« Le plan doit être financé sur fonds privés lorsque c'est possible, sur fonds publics lorsque c'est nécessaire »*<sup>(2)</sup>.

Le principal objectif du « Plan Juncker » est d'attirer des financements privés en fournissant, pour ce faire, un cadre nouveau et de nature à créer un climat de confiance favorable aux investissements. Les financements engagés dans le cadre du Plan profitent ainsi des garanties indirectement offertes par la BEI, institution crédible, efficace et bien connue des investisseurs.

Au plan technique, la sélection des projets obéit à une logique traditionnelle d'analyse financière. Loin de subventionner « à l'aveugle » certains des projets présentés, le comité d'investissement s'attache à vérifier la viabilité et la rentabilité économiques des projets<sup>(3)</sup>. L'analyse de la rentabilité financière est, par ailleurs, conduite selon les normes en vigueur au sein de l'Union européenne.

### **4. Un Plan déployé selon une démarche partenariale**

*« Le renforcement de la coopération entre les banques nationales de développement (BND), d'une part, et la Commission européenne et le groupe BEI, d'autre part, constitue donc une condition sine qua non de la réussite du plan »*<sup>(4)</sup>.

---

(1) *Ibid*, page 51.

(2) *Rapport au Premier ministre, « Pour une Europe de l'investissement », Pierre Moscovici, 29 octobre 2014, p. 9.*

(3) *Le règlement du 25 juin 2015 précité indique, au titre des critères d'éligibilité pour l'utilisation de la garantie de l'Union (art. 6), que les projets doivent être « viables sur le plan technique » et « viables sur le plan économique ».*

(4) *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « 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.*

**a. Une coopération « naturelle » entre la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)**

Facilitée par la proximité évidente entre les deux institutions, la coopération entre la BEI et le FEIS peut permettre de développer d'importantes synergies. Établi au sein de la BEI, le FEIS présente, en effet, de réelles similitudes avec la BEI, s'agissant tant de l'objet que des modalités de son intervention.

Le processus d'instruction des dossiers soumis aux deux institutions est ainsi identique et il n'est pas rare que des dossiers soumis à la BEI soient, après analyse, redirigés vers le FEIS pour obtenir des financements<sup>1</sup>.

Répondant à une même mission, la BEI et le FEIS ont ainsi tout intérêt à agir de concert ; le FEIS bénéficiant, en outre, de l'expérience acquise par la BEI dans ses activités de financement de projets.

Par ailleurs, la coopération avec les services de la Commission européenne est également de nature à favoriser la mise en œuvre opérationnelle du « Plan Juncker ». C'est notamment le cas avec le portail européen de projets d'investissement, qui doit être créé par la Commission européenne avec le soutien de la BEI<sup>2</sup> (cf. *infra*).

**b. Une coopération entre la BEI et les banques nationales de développement (BND) à encourager**

● *Contexte, objet et justifications de la coopération*

Les contraintes budgétaires auxquelles les États membres doivent faire face et la nécessité d'une action rapide en faveur de l'investissement rendent d'autant plus nécessaire le développement d'une démarche partenariale permettant une utilisation plus optimale des ressources publiques<sup>3</sup>.

Rappelant ainsi que la mise en œuvre opérationnelle du « Plan Juncker » repose principalement sur la collaboration de la Commission européenne et de la BEI, ainsi que sur la participation effective des BND dont l'expertise et la connaissance des entreprises, des investisseurs locaux et des politiques et stratégies nationales constituent un atout précieux, la Commission européenne a présenté, dans une communication en date du 22 juillet 2015<sup>4</sup>, ses préconisations sur le rôle que peuvent jouer les BND pour un déploiement plus efficace du Plan.

---

(1) Éléments notamment recueillis lors de l'audition de la BEI (cf. annexe 1).

(2) Au moment de la rédaction du présent rapport, le portail n'est pas encore opérationnel.

(3) Il convient d'ailleurs de relever que la coopération entre la BEI et les BND s'est intensifiée depuis la crise économique et financière dans le cadre des activités « traditionnelles » de la BEI.

(4) COM(2015) 361 final.

La Commission européenne rappelle, tout d'abord, que si le règlement instaurant le FEIS autorise les États membres à contribuer directement au fonds, les BND ont, à ce jour, davantage privilégié la coopération au niveau des plateformes d'investissement et au niveau des projets. Huit BND<sup>1</sup> se sont en effet, à ce jour, engagées à apporter un cofinancement à des projets et des plateformes d'investissement, pour un montant total de 34 milliards d'euros.

Lors des auditions, il a été indiqué à vos rapporteurs le vif débat ayant eu lieu pour déterminer dans quelles conditions les BND pourraient bénéficier de la garantie du FEIS. Les BND ont ainsi demandé, sans l'obtenir, à pouvoir être traitées *pari passu* avec la BEI dans le cadre du cofinancement d'un projet éligible au FEIS<sup>2</sup>. Le règlement du 25 juin 2015 précité permet toutefois à la BEI de transférer partiellement la garantie du FEIS à des BND ou à des plateformes d'investissement.

#### Détail des contributions nationales annoncées au 22 juillet 2015<sup>3</sup>

À la date du 22 juillet 2015, huit pays avaient annoncé leur intention de participer au FEIS par l'intermédiaire de leurs banques nationales de développement ou d'institutions analogues. Le détail de ces annonces figure ci-dessous.

**Bulgarie**, juin 2015 : 100 millions d'euros, Banque de développement bulgare ;

**Slovaquie**, juin 2015 : 400 millions d'euros, Slovenský investičný Holding et Slovenská záručná a rozvojová banka ;

**Pologne**, avril 2015 : 8 milliards d'euros, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) et un autre établissement public, Investissements polonais pour le développement (PIR) ;

**Luxembourg**, avril 2015 : 80 millions d'euros, Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI) ;

**France**, mars 2015 : 8 milliards d'euros, Caisse des Dépôts et Consignations et Bpifrance ;

**Italie**, mars 2015 : 8 milliards d'euros, Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ;

**Espagne**, février 2015 : 1,5 milliard d'euros, Instituto de Crédito Oficial (ICO) ;

**Allemagne**, février 2015 : 8 milliards d'euros, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

La Commission européenne indique ainsi que la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Allemagne), Bpifrance (France), la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, France), la Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Italie), l'Instituto de Crédito Oficial (ICO, Espagne) ainsi que les récentes Green Investment Bank (GIB) et British Business Bank (BBB) du Royaume-Uni fournissent ainsi un financement à des secteurs clés et investissent

(1) Bulgarie, France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie et Espagne.

(2) Les BND souhaitaient en effet pouvoir intervenir dans des projets dans les mêmes conditions que la BEI.

(3) COM(2015) 361 final.

dans des projets novateurs, écologiques ou à caractère social pour lesquels le marché s'est montré défaillant<sup>1</sup>. Le Portugal, l'Irlande, la Grèce et la Lettonie ont, pour leur part, mis en place récemment des BND.

Par ailleurs, conscients du rôle de « catalyseur de financement à long terme » que peuvent jouer les BND, certains États membres ont décidé de créer une banque nationale de développement ou envisagent d'en établir une nouvelle.

- *Modalités de coopération : développer de larges synergies*

Le cadre de mise en œuvre du « Plan Juncker » permet aux investisseurs de coopérer en finançant directement et de manière conjointe des projets ou en participant au FEIS ou à des plateformes d'investissement.

Dans sa communication, la Commission européenne préconise, outre la coopération financière à proprement parler, de mettre l'accent sur le développement de partenariats en matière de services de conseil et d'échanges temporaires de personnel<sup>2</sup>. De tels échanges permettraient, en effet, de généraliser les bonnes pratiques à toutes les institutions et, plus particulièrement, aux BND nouvelles et plus petites.

Ainsi, de manière générale, la Commission européenne insiste-t-elle sur la nécessité de s'appuyer sur la complémentarité qui existe entre la BEI, les BND et les investisseurs privés en développant des synergies qui permettront de renforcer l'efficacité du déploiement du « Plan Juncker » et invite également tous les acteurs, États membres comme BND, à s'impliquer pleinement dans la mise en œuvre du Plan.

---

(1) La contribution du Royaume-Uni ne se fait pas par le biais d'une BND mais le pays a toutefois annoncé, en juillet 2015, qu'il cofinancerait des projets FEIS à hauteur de 8,5 milliards d'euros.

(2) La Commission européenne précise que ces mesures ont été approuvées par un groupe de travail conjoint de la BEI et des BND, avec la participation de la Commission européenne, dans le cadre de la préparation du plan d'investissement pour l'Europe.

**Principaux éléments de la communication de la Commission européenne**  
**« Travailler ensemble pour l'emploi et la croissance »**

*« La présente communication fournit des orientations aux États membres qui entendent mettre en œuvre une nouvelle BND, en s'inspirant des meilleures pratiques (...) et définit un certain nombre de principes clés pour la coopération des BND avec le groupe BEI et la Commission, et entre elles également, dans le cadre du plan d'investissement et notamment par l'intermédiaire des plateformes d'investissement. (...) Elle clarifie la façon dont il conviendrait de prendre en compte les contributions des BND aux plateformes d'investissement, ainsi que la procédure relative à l'élément d'aide d'État dans le cofinancement. »*

Aux termes de la communication de la Commission européenne, les BND sont des entités juridiques exerçant des activités financières à titre professionnel, auxquelles un État membre ou une entité de l'État membre au niveau central, régional ou local, confère le mandat de mener des activités publiques de développement ou de promotion.

À l'heure actuelle, les BND européennes se caractérisent par leur grande hétérogénéité. Des structures de taille, de mandat, de modèle commercial et de sources de financement très différentes coexistent en effet aujourd'hui en Europe. À titre d'exemple, les BND peuvent avoir un mandat général (la promotion du développement économique) ou spécifique (c'est notamment le cas de la Green development Bank du Royaume-Uni) et certains pays, comme la France, disposent de plusieurs institutions nationales (la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance).

S'il appartient à chaque État membre d'apprécier l'opportunité de créer une BND et de déterminer la nature et la forme que celle-ci revêt, la Commission européenne rappelle que la principale justification économique d'une banque de développement se trouve dans l'existence de défaillances de marché susceptibles d'entraîner une baisse des investissements.

La Commission européenne indique également quels devraient être les principes directeurs susceptibles de présider à la création d'une BND. Elle insiste notamment sur : la concentration des activités sur les secteurs dans lesquels les défaillances de marché sont très courantes ; la concentration sur le financement des projets économiquement viables et qui fonctionnent avec une rentabilité suffisante ; la nécessité d'établir des règles relatives à la gestion et au fonctionnement des BND, permettant de garantir l'indépendance de la gouvernance ; la nécessité de disposer d'un dispositif de contrôle interne efficace permettant une gestion des risques « avisée ».

## **II. UNE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE GLOBALEMENT SATISFAISANTE**

Outre le FEIS, véritable « bras armé » du Plan d'investissement pour l'Europe, le règlement du 25 juin 2015 précité prévoit également la création de deux nouveaux outils permettant de faciliter le déploiement du Plan et qui en constituent le second pilier. Désormais presque opérationnels, le FEIS, la plateforme européenne de conseil en investissement (PECI) et le Portail européen des projets d'investissement (PEPI) devraient permettre au « Plan Juncker » de déployer tous ses effets dans les mois à venir.

## A. UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET AMENÉE À S'ACCÉLERER

### Rappel des différentes étapes précédant la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe

**15 juillet 2014** : Jean-Claude Juncker, nouvellement élu, présente au Parlement européen les orientations politiques de la Commission européenne pour les cinq années à venir. La Commission européenne fait de la relance de l'investissement en Europe sa principale priorité et ambitionne de mobiliser « jusqu'à 300 milliards d'euros supplémentaires d'investissements publics et privés dans l'économie réelle au cours des trois prochaines années » afin de stimuler l'investissement, au soutien de la création d'emplois.

**26 novembre 2014** : la Commission européenne publie une communication « *Un plan d'action pour l'Europe* »<sup>1</sup> qui prévoit la création d'un Fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS), d'un portail de projets d'investissement transparent au niveau de l'Union européenne et d'une plateforme européenne de conseil en investissement. La Commission européenne souligne également la nécessité d'élaborer, en parallèle, un ambitieux programme pour supprimer les obstacles à l'investissement et achever le marché intérieur.

**18 décembre 2014** : le Conseil européen manifeste, dans ses conclusions<sup>2</sup>, son soutien à l'initiative<sup>3</sup> et la démarche de la Commission européenne, soulignant notamment que : « *Le nouvel accent mis sur l'investissement, ainsi que l'engagement des États membres d'intensifier les réformes structurelles et de poursuivre un assainissement budgétaire propice à la croissance, fourniront la base de la croissance et de l'emploi en Europe* ».

**24 juin 2015** : apportant une réponse au débat qui s'intensifiait au sein de l'Union européenne, la Commission européenne déclare que « *les contributions nationales exceptionnelles au FEIS ou à des plateformes d'investissement thématiques ou multi-pays établies aux fins de l'application du plan d'investissement (...) devraient en principe être qualifiées de mesures ponctuelles* » au sens du Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

**25 juin 2015** : adoption du règlement instaurant le FEIS, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement<sup>4</sup>.

**4 juillet 2015** : entrée en vigueur du règlement « FEIS » après sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

**22 juillet 2015** : la Commission européenne publie une communication « *Travailler ensemble pour l'emploi et la croissance : la contribution des banques nationales de développement au plan d'investissement pour l'Europe* »<sup>5</sup> dans laquelle elle rappelle la complémentarité qui existe entre la BEI, les BND et les investisseurs privés et invite tous les acteurs à coopérer pour développer des synergies favorables à la mise en œuvre du « Plan Juncker ».

---

(1) COM(2014) 903 final.

(2) Conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2014.

(3) « Favoriser l'investissement et remédier aux défaillances du marché en Europe constitue un enjeu majeur ».

(4) Règlement du 25 juin 2015 précité.

(5) COM(2015) 361 final.



**22 février 2016** : la Commission européenne publie une brochure visant à aider les autorités locales et les promoteurs de projets à exploiter pleinement les potentialités de combinaison des Fonds structurels et d'investissement européens avec le FEIS<sup>1</sup>.

### **1. Une mise en œuvre particulièrement rapide, reflet du consensus sur le diagnostic et de l'urgence à agir**

L'adoption du règlement mettant véritablement en œuvre le « Plan Juncker » a été particulièrement rapide, illustrant - en dépit de certains débats sur des points techniques concernant la mise en œuvre opérationnelle du Plan -, le large consensus sur le déficit d'investissement en Europe ainsi que sur la nécessité d'une action rapide et ambitieuse à l'échelle de l'Union européenne.

La proposition de règlement de la Commission européenne sur le FEIS<sup>2</sup>, en date du 13 janvier 2015, a donné lieu, le 28 mai 2015, après quatre mois et demi de discussions et de négociations seulement, à un accord politique entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne. Approuvé à l'unanimité par les États membres le 10 mars 2015, le texte avait été débattu en commission<sup>3</sup> au Parlement européen le 20 avril 2015 avant d'être formellement adopté en séance plénière le 24 juin 2015. Le règlement permettant la mise en œuvre opérationnelle du « Plan Juncker » est en vigueur depuis le 4 juillet 2015.

Parmi les premiers projets retenus pour être financés dans le cadre du Plan Juncker, certains avaient été identifiés et « pré-fléchés » par la BEI, invitée par les chefs d'État et de gouvernement, lors du Conseil européen de décembre 2014, à ne pas attendre que le cadre juridique du Plan Juncker soit finalisé et à « *démarrer l'activité en utilisant ses ressources propres dès janvier 2015* »<sup>4</sup>. Neuf projets intervenant dans des secteurs divers<sup>5</sup> ont ainsi été financés dans ce contexte.

Le 22 juillet 2015, la Commission européenne a donc – logiquement – décidé d'accorder la garantie de l'Union européenne aux projets préfinancés par la BEI et le FEI, permettant ainsi une rapide mise en œuvre du Plan.

---

(1) Cf. Document “European Structural and Investment Funds and European Fund for Strategic Investments Complementarities. Ensuring coordination, synergies and complementarity”.

(2) Com(2015) 10 final.

(3) Le texte a fait l'objet d'un vote conjoint des commissions des affaires économiques et monétaires (ECON) et des budgets (BUDG).

(4) Conclusions du Conseil européen du 14 décembre 2014, EUCO 237/14, I.1.a)

(5) On relève ainsi un projet relatif aux énergies renouvelables au Danemark ; à l'énergie et au traitement des eaux en Espagne ; un projet finançant une usine de pâte à papier respectueuse de l'environnement en Finlande ; un projet relatif à l'efficacité énergétique en France ; trois projets dans le secteur de la santé (développement de centres médicaux en Irlande, modernisation hospitalière en Autriche, recherches médicales en Espagne), un projet dans la sidérurgie (Italie) et un projet relatif au réseau de distribution du gaz en Espagne.

## 2. Une accélération de la mise en œuvre annoncée et attendue

Un peu moins d'un an après l'entrée en vigueur du règlement du 25 juin 2015 précité, les observateurs<sup>1</sup> s'accordent pour dire que l'année 2016 sera celle de l'accélération de la mise en œuvre du « Plan Juncker ». À la fin de l'année 2015, le FEIS avait déjà mobilisé plus de 25 milliards d'euros et le FEI plus de 45 milliards d'euros, ce qui représentait plus de 20 % de l'objectif cible.

**Lors des auditions<sup>2</sup> il a été indiqué à vos rapporteurs que le président de la BEI avait annoncé aux ministres de l'économie et des finances de l'Union européenne réunis en conseil ECOFIN au mois de mars 2016, l'objectif que s'est fixé l'institution pour l'année à venir, à savoir parvenir à 50 % des 315 milliards d'euros d'ici la fin de l'année 2016.**

Une telle annonce laisse supposer une accélération dans la mise en œuvre du « Plan Juncker », d'autant plus probable que tous les outils prévus par le règlement du 25 juin 2015 précité sont désormais presque opérationnels.

Les auditions réalisées par vos rapporteurs<sup>3</sup> ont également souligné que si la mise en œuvre du FEIS a constitué un véritable bouleversement pour les méthodes, habitudes et conditions de travail de la BEI, le dispositif déployé est aujourd'hui tout à fait opérationnel et efficace.

La mise en œuvre du « Plan Juncker » a, en effet, nécessité des changements importants dans l'organisation de la BEI ainsi que dans ses méthodes de travail. L'institution a renforcé ses capacités opérationnelles dans certains États membres<sup>4</sup>, amélioré ses délais d'instruction des dossiers et initié une réflexion sur les outils à l'appui de ses interventions<sup>5</sup>.

## B. UN TRIPTYQUE AU SERVICE D'INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES

Pour mémoire, le FEIS est en charge du volet « infrastructure et innovation » et le FEI en charge du volet « PME et ETI »<sup>6</sup> du « Plan Juncker ».

---

(1) Les auditions réalisées par vos rapporteurs ont confirmé ce sentiment général.

(2) En particulier lors de l'audition avec la BEI (cf. annexe 1).

(3) Cf. annexe 1.

(4) À titre d'exemple, le bureau de Paris a légèrement augmenté ses effectifs.

(5) Lors des auditions, il a notamment été indiqué à vos rapporteurs que la BEI étudiait la possibilité d'élargir les possibilités de ses interventions en abondant directement le FEIS ou en apportant éventuellement des fonds propres à des entreprises naissantes. Une stratégie « actions » est ainsi en cours d'élaboration. L'objectif d'une telle stratégie est d'améliorer l'aide au financement en permettant à la BEI de prendre directement des participations dans certaines entreprises.

(6) « L'octroi de financements aux PME, aux petites entreprises de taille intermédiaire et aux autres entités par le FEIS doit pour l'essentiel passer par le FEI », règlement du 25 juin 2015 précité, (22).

## 1. Le FEIS, bras armé du plan Juncker

### *a. Une entité établie au sein de la BEI mais distincte d'elle et présentant un profil de risque spécifique*

Établi au sein de la BEI, le FEIS « devrait avoir pour finalité d'aider à résoudre les difficultés de financement et de mise en œuvre **d'investissements productifs et stratégiques** (...) qui présentent une **forte valeur ajoutée tant économique et environnementale que sociétale** et qui contribuent à la réalisation des objectifs des politiques de l'Union »<sup>1</sup>.

Le FEIS a ainsi vocation à financer principalement des **projets portés par des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire**<sup>2</sup> et dont la réalisation est supposée favoriser la création d'emplois, la croissance à long terme et la compétitivité.

Le **FEIS**, dont les modalités d'intervention sont définies dans le règlement qui l'institue, présente **un profil de risques différent de celui de la BEI et, à dessein, plus élevé**.

### *b. Une capacité d'intervention minimale de 21 milliards d'euros*

- *Capacité d'intervention initiale*

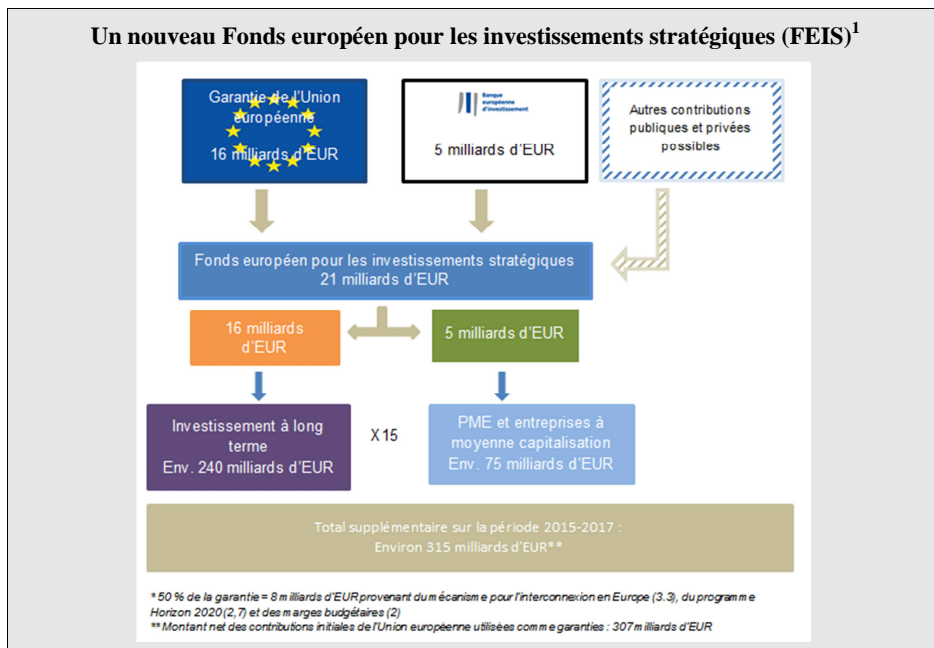
La capacité d'intervention du fonds (21 milliards d'euros au total) résulte d'une garantie de 16 milliards d'euros dont la moitié est adossée à un fonds de garantie financé par le budget de l'Union européenne. La BEI a, pour sa part, engagé 5 milliards d'euros.

Il est prévu que la garantie de l'Union européenne soit financée au moyen de ressources existantes, en mobilisant les marges du budget, pour un montant de 2 milliards d'euros, du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, pour un montant de 3,3 milliards d'euros et du programme Horizon 2020, pour un montant de 2,7 milliards d'euros.

---

(1) Règlement du 25 juin 2015 précité, (13).

(2) Le règlement indique : « les entités comptant jusqu'à 3 000 salariés » (art. 2).



- *De possibles contributions supplémentaires*

Pour mémoire, les États membres ont, par ailleurs, la possibilité de contribuer au Fonds, directement ou par l'intermédiaire de leurs banques nationales de développement. Leurs éventuelles contributions sont, en principe, susceptibles de relever des dérogations du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)<sup>2</sup>.

La structure du FEIS permet, en effet, aux États membres de participer, directement ou indirectement au fonds, en :

- apportant une contribution financière, en complément des contributions de la BEI et du budget de l'Union européenne ;
- apportant une contribution financière dans le cadre d'une plateforme d'investissement ;
- cofinçant directement certaines activités ou certains projets.

Si les auditions réalisées par vos rapporteurs ont révélé qu'aucun État n'avait, à ce jour, contribué directement au Fonds, certains États membres sont intervenus, à l'instar de la France et de l'Allemagne, par l'intermédiaire de leurs BND<sup>3</sup>.

---

(1) Source : Fiche d'information n° 2 de la BEI et de la Commission européenne : « D'où provient l'argent ? ».

(2) Cf. II,C,2.

(3) Cf. I,C,4.

**Comme ils en avaient déjà eu l'occasion par le passé<sup>1</sup>, vos rapporteurs soulignent toutefois qu'il est très peu probable que la possibilité laissée aux États membres de contribuer directement au FEIS soit utilisée.**

**Bien que regrettable compte tenu des objectifs globaux du « Plan Juncker », la logique de « juste retour » risque en effet, en particulier dans un contexte budgétaire contraint, de freiner la possibilité laissée aux États membres de contribuer directement au FEIS ; ceux-ci ne pouvant compter sur une quelconque contrepartie ni sur aucune garantie de retombées nationales venant « récompenser » un éventuel investissement dans ce cadre.**

Par ailleurs, le règlement du 25 juin 2015 précité, prévoit la possibilité pour des États tiers de contribuer au Fonds<sup>2</sup>, sans que cela ne leur confère toutefois aucun droit quant à la gouvernance du FEIS.

Les États tiers peuvent également participer au « Plan Juncker ». Quatre jours seulement après l'adoption du règlement, la Chine a ainsi fait part de sa volonté de participer au Plan d'investissement pour l'Europe. Une intention qu'elle a réaffirmée le 28 septembre 2015, dans le cadre du dialogue économique et commercial de haut niveau entre la Chine et l'Union européenne, en évoquant la possibilité d'apporter au FEIS un soutien financier de l'ordre de 5 à 10 milliards d'euros.

Les auditions réalisées par vos rapporteurs ont souligné que si la Commission européenne avait accueilli plutôt favorablement cette annonce, il conviendrait de se montrer vigilant quant aux modalités de la coopération avec la Chine<sup>3</sup>. La Commission européenne, qui se dit « ouverte mais prudente », entend ainsi, de manière générale, veiller à ce que les pays tiers qui décideraient de contribuer au Fonds soient traités comme des investisseurs de droit commun et que leur participation financière ne s'accompagne d'aucune contrepartie quelconque<sup>4</sup>.

### ***c. Un fonds piloté par une « structure de gouvernance appropriée »<sup>5</sup>***

Le règlement du 25 juin 2015 précité prévoit que le FEIS soit organisé selon une structure bicéphale, de nature à garantir indépendance et expertise, et

---

(1) Cf. Rapport d'information n° 2702, « L'Europe, le chemin impossible de la croissance ? », Razzy Hammadi et Arnaud Richard, juillet 2015.

(2) L'article 7 du règlement dispose ainsi : « Les États membres et les autres tiers – sous réserve, pour les autres tiers, de l'accord du comité de pilotage – peuvent contribuer à l'EFSI, sous la forme de garanties ou de liquidités, en ce qui concerne les États membres, et uniquement sous la forme de liquidités pour les autres tiers. »

(3) Ce point a notamment été évoqué par le commissaire Moscovici lors de son audition par vos rapporteurs. (cf. annexe 1)

(4) Il convient toutefois de noter que les pays tiers peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'un financement du FEIS, en particulier dans le cadre de projets transfrontières auxquels participent des pays de l'Union européenne.

(5) Règlement du 25 juin 2015 précité, cons. 29.

adossé à la BEI dont l'expérience en matière financement de projets d'investissements constitue un précieux atout.

Le texte prévoit ainsi que le FEIS présente l'architecture suivante :

- un **comité de pilotage**, composé de quatre experts dont trois sont nommés par la Commission européenne et le dernier par la BEI. Le comité élit son président parmi ses membres pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois et prend ses décisions par consensus. Il est chargé d'arrêter les orientations stratégiques du FEIS et la réglementation nécessaire à son fonctionnement et notamment le profil de risque du fonds (art. 7) ;
- un **directeur exécutif**, dont la candidature doit être approuvée par le Parlement européen, avant d'être formellement nommé par le directeur de la BEI, pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois. Le directeur exécutif est chargé de la gestion quotidienne du fonds et d'effectuer les travaux préparatoires en vue des réunions du comité d'investissement ;
- un **comité d'investissement**, chargé de prendre, en toute indépendance et transparence, les décisions relatives à l'utilisation de la garantie de l'Union européenne pour d'éventuels projets et opérations avec les banques ou institutions nationales de développement ou les plateformes d'investissement. Ce comité est composé du directeur exécutif ainsi que de huit experts indépendants dont le profil est défini dans le règlement<sup>1</sup>. Il est prévu que le directeur exécutif rende compte trimestriellement des activités du FEIS au comité de pilotage.

## 2. La plateforme européenne de conseil en investissement : une assistance technique à la disposition des porteurs de projets

Opérationnelle depuis septembre 2015, la plateforme européenne de conseil en investissement a pour objectif de « *fournir, en s'appuyant sur les services de conseil existants de la BEI et de la Commission, un soutien consultatif au recensement, à la préparation et au développement de projets d'investissement, et de faire office de plateforme unique pour le conseil technique au financement de projets de l'Union* »<sup>2</sup>.

La plateforme est donc un point d'accès unique en Europe qui propose aux porteurs de projets un large éventail de services de conseil et d'aide à la constitution de dossiers.

---

(1) Il s'agit « d'experts indépendants » disposant d'une « solide expérience du marché dans le domaine de la structuration de projets et du financement de projets, ainsi que des connaissances spécialisées en micro- et macroéconomie », Règlement (UE) 2015/2017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 précité, art. 7, 7.

(2) Règlement du 25 juin 2015 précité, art. 14.

Le conseil est fourni à titre gratuit pour les investissements publics tandis qu'une contribution, limitée, peut être demandée pour les investissements privés. Le règlement indique ainsi que les frais facturés aux PME au titre de l'assistance technique sont plafonnés au tiers de leurs coûts<sup>1</sup>.

Une partie du succès du Plan d'investissement pour l'Europe dépendra de la capacité de la plateforme à monter un nombre suffisant de projets susceptibles de bénéficier du soutien du FEIS.

### **3. Le portail européen de projets d'investissement : un outil au service de la transparence**

Initialement annoncée pour fin février 2016, la création, par la Commission européenne, avec le soutien de la BEI, d'un portail européen de projets d'investissement transparent vise à apporter de la visibilité aux investisseurs. Au moment de la rédaction du présent rapport, le portail n'est toujours pas opérationnel.

Le portail, qui sera géré par la Commission européenne, devrait réunir des projets d'investissement actuels et potentiels et constituer une base de données accessible et facile d'utilisation. Pour voir leur demande de financement figurer sur le portail<sup>2</sup>, les porteurs de projets devront donner un certain nombre d'informations dans un formulaire standardisé qui permettra aux investisseurs de réaliser, le cas échéant, des comparaisons. **Il semble, qu'à ce jour, le portail soit encore en phase de pré-lancement.**

## **C. UNE MISE EN ŒUVRE VOULUE SOUPLE**

### **1. Une large palette d'instruments financiers mobilisables**

Particulièrement souple, la mise en œuvre du « Plan Juncker » s'apprécie notamment à la lumière des différents instruments mobilisables pour financer des projets d'investissement.

Le règlement du 25 juin 2015 précité prévoit, afin de répondre au mieux aux besoins de chaque projet et de s'adapter aux besoins du marché, que le FEIS couvre un « *large éventail de produits financiers, y compris des instruments de fonds propres, des instruments de dette et des garanties* »<sup>3</sup> et rappelle que le FEIS « *ne devrait pas se substituer aux financements privés ou aux produits fournis par*

---

(1) *Ibid.*

(2) *Les projets devront, en outre, remplir les critères suivants : i) être d'une valeur d'au moins 10 millions d'euros ; ii) pouvoir démarrer dans les trois ans suivant leur dépôt sur le PEPI ; iii) être soutenus par une entité juridique publique ou privée établie dans un État membre de l'Union européenne ; iv) être compatibles avec les législations européennes et nationales en vigueur.*

(3) *Règlement du 25 juin 2015 précité, cons. 23.*

*les banques ou institutions nationales de développement mais leur servir plutôt de catalyseur »<sup>1</sup>.*

La BEI peut ainsi notamment utiliser la garantie de l'Union européenne pour couvrir les risques liés à des prêts, garanties, contre-garanties, instruments du marché des capitaux ou toute autre forme d'instrument de financement ou de rehaussement de son crédit et participations sous forme de fonds propres ou de quasi-fonds propres<sup>2</sup>.

**En résumé, le FEIS peut donc financer des projets directement ou, de manière indirecte, en participant à des fonds ou à des plateformes d'investissement.**

Ces dernières constituent un enjeu très important de la mise en œuvre du « Plan Juncker » et sont une illustration de la logique partenariale et de ses bienfaits, que les institutions européennes entendent particulièrement promouvoir.

#### **Les plateformes d'investissement**

Définies dans le règlement (UE) 2015/2017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 précité, les plateformes sont des mécanismes de coinvestissement structurés<sup>3</sup> en vue de financer un ensemble de projets et répondent assez largement à une logique de rationalisation.

La constitution de plateformes d'investissement, qu'elles soient **thématiques ou géographiques**, permet en effet de regrouper des projets d'investissement et, partant, de réduire les coûts de transaction et d'information et de répartir les risques entre plusieurs investisseurs.

Bien conçues, les plateformes sont, en outre, des instruments susceptibles d'attirer des investisseurs institutionnels privés et de renforcer ainsi l'impact et l'efficacité du « Plan Juncker »<sup>4</sup>. L'un des enjeux pour une mise en œuvre réussie du Plan d'investissement pour l'Europe réside dans la capacité des acteurs à créer des plateformes, si possible transfrontières, dans des secteurs clés, comme le numérique.

Par ailleurs, outre la création de nouvelles plateformes multilatérales, la Commission européenne indique que les plateformes existantes pourraient être développées davantage. C'est notamment le cas du fonds d'infrastructures Marguerite<sup>5</sup>, du Fonds européen pour l'efficacité énergétique (FEEE) et du Fonds européen pour l'Europe du Sud-Est (FEESE) qui sont également des illustrations de la combinaison de fonds publics et de contributions d'investisseurs privés.

---

(1) *Ibid.*

(2) *Règlement du 25 juin 2015 précité, art. 10.*

(3) *Les plateformes d'investissement peuvent ainsi, aux termes du règlement du 25 juin 2015 précité, prendre la forme d'« entités ad hoc, de comptes gérés, d'accords contractuels de cofinancement ou de partage des risques ou d'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 » (article 2).*

(4) *Ce point est notamment mis en exergue par la Commission européenne dans sa communication « Travailler ensemble pour l'emploi et la croissance » précitée. (COM(2015) 361 final).*

(5) *Lancé en 2010, le Fonds Marguerite (ou Fonds européen 2020 pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures) est destiné à soutenir des investissements clés dans les domaines des énergies renouvelables, de l'énergie et des transports.*



## 2. Une application annoncée des flexibilités du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

Intervenant dans un contexte économique particulièrement déprimé, le Plan pour l'investissement en Europe, dont la réussite repose notamment sur l'implication des acteurs nationaux, ne pouvait faire l'impasse sur la question du traitement des éventuelles contributions apportées directement par les États membres au FEIS, au regard des dispositions du Pacte de stabilité et de croissance.

Dans une déclaration politique qui n'a, à ce jour, reçu aucune traduction juridique, la Commission européenne a indiqué, le 24 juin 2015, la veille de l'adoption du règlement mettant en œuvre le « Plan Juncker », que, « *sans préjudice des prérogatives dévolues au Conseil dans la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, les contributions nationales exceptionnelles* » au FEIS ou à « *des plateformes d'investissement thématiques ou multi-pays établies (...)* devraient *en principe être qualifiées de mesures exceptionnelles ponctuelles* » au sens du PSC<sup>1</sup>.

**Vos rapporteurs soulignent** que si la question demeure, pour le moment, théorique étant donné qu'aucun État n'a encore contribué directement au Plan, **la possibilité que leurs interventions bénéficient des clauses exceptionnelles du PSC<sup>2</sup> est un élément positif qu'il convient de saluer.**

La Commission européenne précise également, dans sa communication relative à la contribution des banques nationales de développement au plan d'investissement pour l'Europe<sup>3</sup>, que les activités de prêts et d'emprunts des BND ne rentreront pas, dans la plupart des cas, dans le champ d'application du PSC<sup>4</sup>.

## 3. Des perspectives prometteuses ouvertes par la possibilité de combiner les « fonds structurels européens » et les financements du FEIS

Partant du principe que le FEIS, véritable clef de voûte du « Plan Juncker », et les Fonds structurels et d'investissement européens (ci-après « Fonds ESI) jouent tous deux un rôle essentiel dans la création d'emplois et la stimulation de la croissance, la Commission européenne a publié, le 22 février 2016, une

---

(1) Conformément à une déclaration de la Commission européenne du 24 juin 2015 et qui figure au considérant 10 du règlement du 25 juin 2015 précité.

(2) Cette possibilité a été confirmée à plusieurs reprises lors des auditions avec des représentants de la Commission européenne (cf. annexe 1). Il a été également été indiqué à vos rapporteurs que les services de la Commission européenne travaillaient à l'élaboration d'une note précisant la mise en œuvre pratique de cette annonce de nature politique.

(3) COM(2015) 361 final.

(4) En revanche, dès lors que les décisions de financement nécessiteront l'approbation d'une administration publique ou si les membres des organes de direction sont des fonctionnaires ou agissent sous la direction d'une administration publique, la BND devient « une institution financière captive » et doit être enregistrée dans le secteur des administrations publiques des comptes nationaux.

brochure visant à aider les autorités locales et les promoteurs de projets à exploiter pleinement les potentialités de combinaison des Fonds ESI avec le FEIS<sup>1</sup>.

La Commission européenne rappelle en effet qu'avec un budget de 454 milliards d'euros pour la période 2014-2020, les Fonds ESI sont, jusqu'à présent, le principal instrument de la politique d'investissement de l'Union européenne. Dans les années à venir, le FEIS et les Fonds ESI sont ainsi amenés à financer, de manière concomitante, d'importants investissements en Europe. La Commission européenne considère ainsi que la combinaison des fonds du FEIS et des fonds « traditionnels » pourrait créer des synergies favorables aux investissements.

Les cinq fonds que désigne l'expression « Fonds ESI » concentrent leurs actions sur des objectifs thématiques dont certains constituent également des priorités du FEIS. Par ailleurs, le soutien apporté par les Fonds ESI aux destinataires finaux peut prendre la forme de subventions ou de divers instruments financiers, tels que des prêts, garanties ou prises de participation. **Les similitudes entre les Fonds ESI et le FEIS sont ainsi évidentes.**

#### **Les Fonds structurels et d'investissement européens**

Pour mémoire, l'expression « Fonds ESI » désigne le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européens pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Ces fonds sont régis, sans préjudice des règlements spécifiques à chaque fonds, par le règlement (UE) n° 1303/2013 portant dispositions communes<sup>2</sup> et gérés selon un mode décentralisé associant les États membres et leurs composantes territoriales. De manière générale, les bénéficiaires des Fonds ESI sont principalement des personnes publiques ou personnes privées<sup>3</sup>.

Les Fonds ESI ont vocation à se concentrer sur les onze objectifs thématiques suivants<sup>4</sup> : renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ; améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité ; renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises, du secteur agricole et du secteur de la pêche et de l'aquaculture ; soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans tous les secteurs ; promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques ; préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources ; promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles ; promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-

(1) Cf. communiqué de presse du 22 février 2016, « Plan d'investissement pour l'Europe : nouvelles orientations sur la combinaison des Fonds structurels et d'investissement européens avec le FEIS ».

(2) Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

(3) Des dispositions spécifiques concernant le FEADER et le FEAMP permettent à certaines personnes physiques de compter parmi les bénéficiaires potentiels des fonds.

(4) Règlement (UE) n° 1303/2013 précité, article 9.

d'œuvre ; promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination ; investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie ; renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et contribuer à l'efficacité de l'administration publique.

**La brochure** envisage, à titre informatif, plusieurs possibilités de combinaisons et **insiste sur l'importance des retours d'expériences, qui permettront d'affiner les lignes directrices esquissées par la Commission européenne.**

- *Une combinaison juridiquement possible*

La Commission européenne rappelle, dans sa brochure, que l'objectif qui sous-tend la création du FEIS est de permettre à la BEI de prendre davantage de risques que d'ordinaire et de faciliter la mobilisation de financements privés. Si les ressources des Fonds ESI ne sont pas directement transférables au FEIS, le règlement instaurant le FEIS ne fait pas obstacle à ce que les États membres utilisent des ressources provenant des Fonds ESI pour contribuer au financement de projets bénéficiant du soutien du FEIS.

De même, le règlement (UE) n° 1303/2013 précité permet aux « *bénéficiaires finaux d'une aide fournie par un instrument financier des Fonds ESI* » de recevoir également une assistance provenant d'un autre instrument soutenu par le budget de l'Union<sup>1</sup>.

Par conséquent, la combinaison des Fonds ESI et du FEIS est envisageable, tant au niveau d'un projet individuel qu'au niveau d'un instrument financier ou d'une plateforme. Dans le cas d'un soutien combiné, apporté à travers un instrument financier, des comptabilités séparées doivent être tenues.

Certaines initiatives locales, à l'instar du projet « IF TRI en Nord-Pas-de-Calais », illustrent cette possibilité de combiner différents fonds européens.

---

(1) Règlement (UE) n° 1303/2013 précité, article 37, 8.

**Une illustration de la combinaison des ressources du FEIS et des fonds structurels : le fonds d'investissement pour la troisième révolution industrielle en Nord-Pas-de-Calais**

Révélee le 25 octobre 2013, à l'occasion du *World Forum Lille*, la feuille de route du projet de troisième révolution industrielle ambitionne de faire de la région Nord-Pas-de-Calais le terrain privilégié d'une économie moderne et compétitive, en favorisant la transition énergétique dans la région.

Dans cette perspective, le Conseil régional et la Chambre de commerce et d'industrie de la région ont créé un fonds d'investissement destiné à financer des investissements dans l'économie à faible intensité en carbone dans la région.

Doté de 50 millions d'euros, ce fonds bénéficie de financements nationaux<sup>1</sup>, régionaux et locaux ainsi que de ressources européennes provenant du FEDER dans le cadre du programme opérationnel 2014-2020 et de la BEI dans le cadre du « Plan Juncker ». Cette dernière est ainsi intervenue en fournissant 20 millions d'euros de fonds propres. D'autres acteurs, privés comme publics apportent également un soutien financier au fonds, à l'instar du Crédit Agricole Nord de France.

---

(1) Notamment dans le cadre du Programme des investissements d'avenir, du contrat de plan État-région et d'acteurs nationaux spécialisés (Caisse des dépôts et Consignations, Banque publique d'investissement, ADEME).

### Combinaison des fonds au niveau d'un projet<sup>1</sup>

Sous réserve qu'ils satisfassent aux critères d'éligibilité applicables, aux Fonds EIS, d'une part, et au FEIS, d'autre part, certains projets peuvent faire l'objet d'un financement associant les ressources de ces deux types de structures.

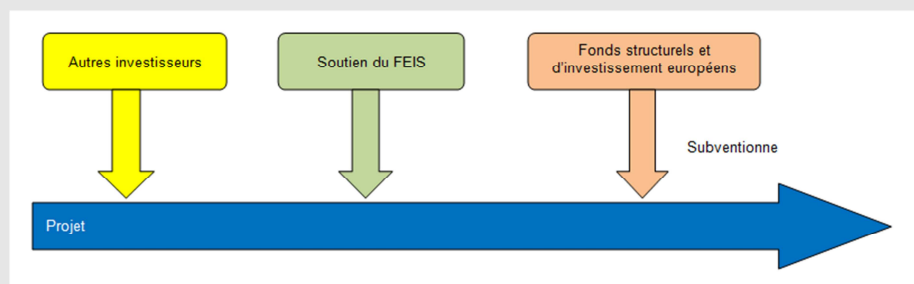
De telles actions communes peuvent avoir un intérêt particulier pour certains projets dans des pays ou secteurs où les risques associés ne leur permettraient pas de bénéficier du seul soutien du FEIS.

La Commission européenne retient, à titre d'exemple :

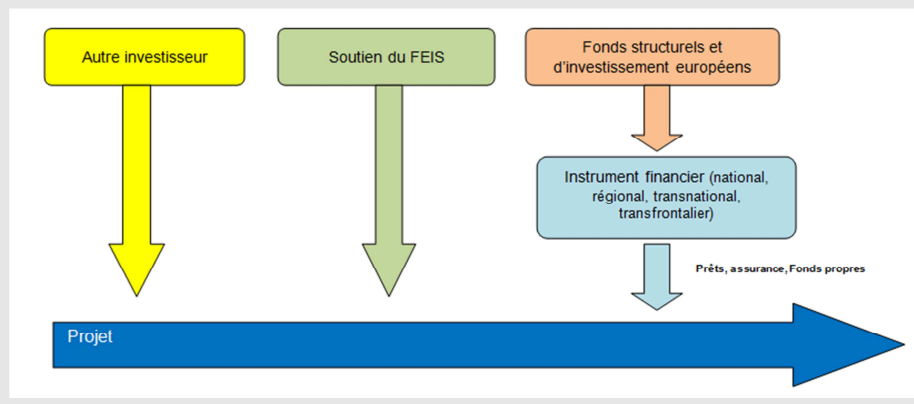
-un projet d'infrastructure de transports où la combinaison des fonds permet de financer un nombre plus important de kilomètres ;

-le cas où le FEIS apporte son soutien aux parties d'un projet qui ne relèvent pas du champ d'intervention des Fonds EIS et font pourtant partie d'une plus vaste opération d'investissement.

#### Schéma 1



#### Schéma 2



(1) Source : Document "European Structural and Investment Funds and European Fund for Strategic Investments Complementarities. Ensuring coordination, synergies and complementarity".

### **Combinaison des fonds à travers un instrument financier ou une plateforme<sup>1</sup>**

Les Fonds ESI et le FEIS peuvent également être combinés à un niveau plus large que le seul projet, qu'il s'agisse d'une co-participation à une plateforme ou à travers un instrument financier.

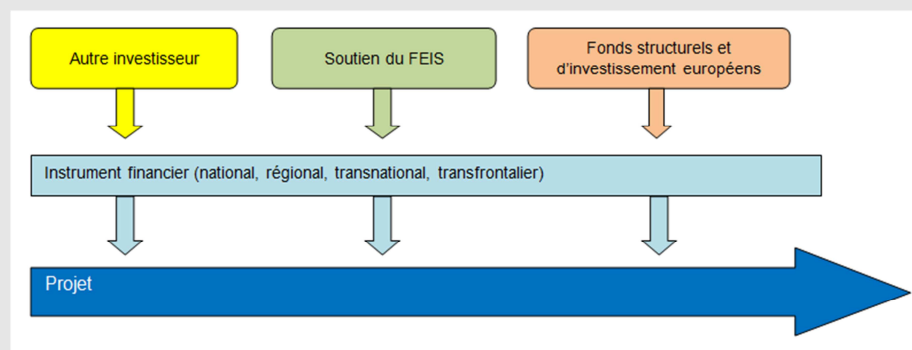
Les plateformes peuvent être mises en place au niveau national, régional ou transnational.

La Commission européenne détaille, dans sa brochure, quatre types de situations :

- l'autorité de gestion peut mettre en place une plateforme (considérée, aux termes du règlement (UE) n° 1303/2013 précité, comme un instrument financier) dans laquelle le FEIS et d'autres investisseurs peuvent investir. (Schéma 3) ;

- l'autorité de gestion peut investir une partie des Fonds ESI dans une plateforme existante, mise en place grâce au soutien du FEIS, au niveau national, régional, transnational ou transfrontalier. Cette plateforme peut ensuite apporter une contribution au FEIS ou à l'un des bénéficiaires finaux des Fonds ESI. D'autres investisseurs peuvent également participer. (Schéma 3) ;

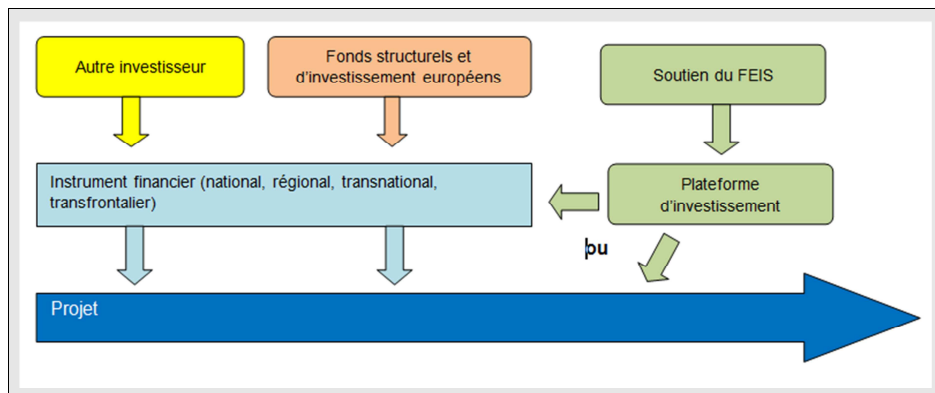
#### **Schéma 3**



- l'autorité de gestion peut créer un instrument financier auquel une plateforme d'investissement mise en place grâce au soutien du FEIS peut participer en tant qu'investisseur. D'autres investisseurs peuvent également participer. (Schéma 4) ;

- l'autorité de gestion peut mettre en place un instrument financier grâce au soutien des Fonds ESI. La plateforme d'investissement mise en place grâce au soutien du FEIS peut intervenir directement au niveau des projets. (Schéma 4)

(1) Source : Document "European Structural and Investment Funds and European Fund for Strategic Investments Complementarities. Ensuring coordination, synergies and complementarity".



S'agissant du volet « PME et ETI » :

- les fonds ESI peuvent contribuer à l'un des instruments financiers européens ayant bénéficié d'un financement du FEIS ;
- les fonds ESI peuvent co-investir avec le FEIS dans un instrument en fonds propres ou en quasi-fonds propres géré par le FEI.





### III. UN RELATIF SUCCÈS QUI NÉCESSITE UNE RÉFLEXION PLUS LARGE SUR LES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT À MENER EN EUROPE

Dans le rapport qu'il a remis au Premier ministre en octobre 2014<sup>1</sup>, Pierre Moscovici soulignait que le succès du Plan d'investissement pour l'Europe dépendrait de sa capacité à éviter l'écueil du « trop peu, trop tard ».

Presque un an après l'entrée en vigueur du règlement du 25 juin 2015, un premier bilan globalement très satisfaisant peut être dressé. **Vos rapporteurs soulignent ainsi que la plupart des doutes et inquiétudes qu'ils avaient notamment exprimés dans un précédent rapport<sup>2</sup> se sont dissipés.**

**La vigilance reste toutefois de mise car les premiers résultats de la mise en œuvre du « Plan Juncker » ne sont ni uniformes ni univoques.** Les institutions européennes comme les États membres doivent ainsi trouver les moyens d'éviter que certains effets pervers ne viennent paradoxalement fragiliser les objectifs du Plan et aggraver, notamment, les inégalités au sein de l'Union européenne.

#### A. UN PREMIER BILAN GLOBALEMENT POSITIF ET RASSURANT

##### 1. Des premiers résultats prometteurs bien qu'inégaux

###### *a. Un bilan globalement satisfaisant*

- *Un premier bilan globalement satisfaisant sur chacun des deux volets du Plan*

Près de dix mois après l'entrée en vigueur du règlement du 25 juin 2015, les observateurs s'accordent, de manière générale, pour saluer les premiers succès de la mise en œuvre du « Plan Juncker » et exposent un sentiment de satisfaction générale<sup>3</sup>.

Lors de la présentation du rapport d'activité 2015 du groupe BEI, le 14 janvier 2016, le président de la BEI, Werner Hoyer, a souligné les résultats « records » enregistrés par le groupe en 2015.

Acteur central de la mise en œuvre du « Plan Juncker », le groupe BEI a ainsi consenti, en 2015, 7,5 milliards d'euros de nouveaux financements bénéficiant de la garantie du budget de l'Union européenne. Avec 5,7 milliards provenant de la BEI et 1,8 milliard du FEI, le groupe BEI a permis d'appuyer des

---

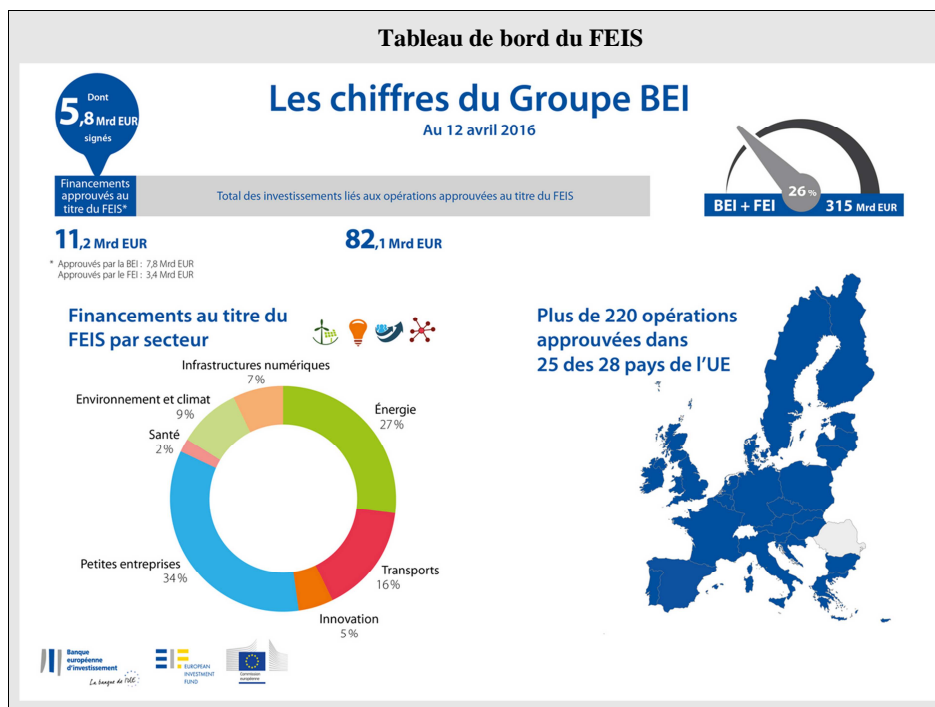
(1) *Rapport au Premier ministre, « Pour une Europe de l'investissement », Pierre Moscovici, 29 octobre 2014.*

(2) *Cf. Rapport d'information n° 2702 précité.*

(3) *Un tel sentiment a été exprimé par l'ensemble des personnes auditionnées par vos rapporteurs et dont la liste figure en annexe 1.*

investissements représentant un montant de plus de 50 milliards d’euros, ce qui représente près de 16 % de l’objectif final du Plan.

Les dernières informations disponibles<sup>1</sup> font apparaître que la BEI a approuvé plus de 220 opérations réparties dans 25 des 28 États membres de l’Union européenne. Au total, les montants mobilisés sur les deux volets du Plan atteignent **82,1 milliards d’euros** et représentent **26 % de l’objectif cible de 315 milliards d’euros**.



De manière générale, les personnes auditionnées par vos rapporteurs ont unanimement souligné **les réussites particulièrement visibles et notables du volet « PME »** géré par le FEI et indiqué que l’effet de levier était, sur ce volet du Plan, souvent bien supérieur à 1 :15.

Certaines personnes auditionnées ont toutefois souligné la difficulté d’établir un bilan très précis du « Plan Juncker ». Quelques réserves ont ainsi pu être exprimées, invitant, de manière générale, à faire preuve de prudence dans le difficile exercice que constitue l’établissement du bilan. Le commissaire Moscovici a notamment indiqué qu’il ne serait pas toujours aisé, d’ici fin 2017, de distinguer de façon certaine ce qui relève de la mise en œuvre du Plan de ce qui n’en relève pas.

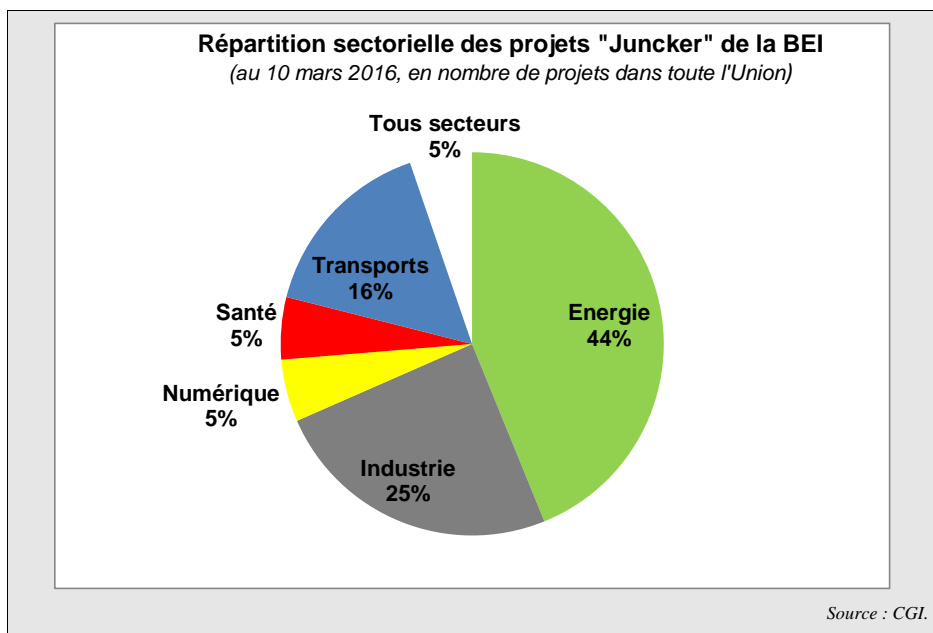
(1) Informations au 12 avril 2016.

Le commissariat général à l'investissement (CGI) précise, pour sa part, que la communication du FEI est perfectible et que sa méthode de classification des projets, s'agissant notamment des projets impliquant plusieurs pays, ne permet pas toujours de dresser un bilan fin de la mise en œuvre du Plan<sup>1</sup>.

- Une mise en œuvre très largement axée sur les aspects relatifs à l'énergie

Les projets approuvés ou signés par la BEI concernent assez largement les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Les informations disponibles sur le portail de la BEI indiquent ainsi que 22 projets approuvés interviennent dans le secteur « énergie ».

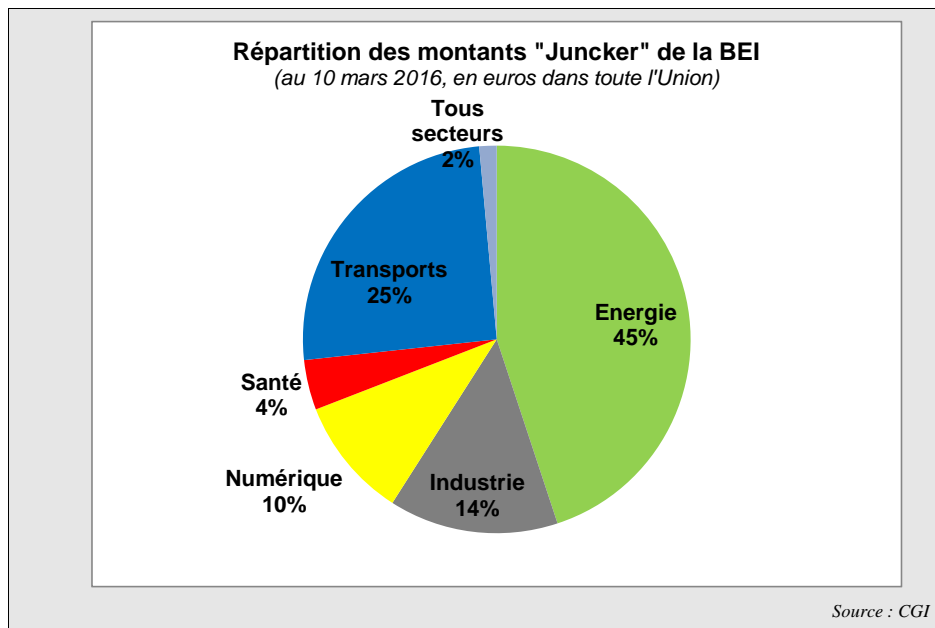
Lors des auditions réalisées par vos rapporteurs, les représentants de la BEI<sup>2</sup> ont toutefois indiqué que de plus en plus de projets de nature industrielle étaient soumis et approuvés par la BEI. C'est notamment le cas du prêt récemment signé avec le groupe PSA<sup>3</sup> pour financer des activités de Recherche & Développement avec une forte composante environnementale.



(1) Lors des auditions, il a ainsi notamment été évoqué le cas de certains projets comptabilisés par le FEI comme étant « multi-pays » alors que les intermédiaires financiers sont français et traitent très majoritairement avec des opérateurs français exerçant principalement leurs activités en France.

(2) Voir liste des personnes auditionnées en annexe 1.

(3) Il semble que le projet ait été approuvé par le conseil d'administration de la BEI le 12 avril 2016.



- *Des pays inégalement concernés par le déploiement du Plan*

Les financements accordés par le FEIS, de juillet à décembre 2015, concernent 52 projets et 22 États membres de l'Union européenne<sup>1</sup>. Seuls la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Grèce, Chypre et Malte ne sont, à cette date, concernés par aucun des deux volets du Plan et n'ont adressé au FEIS ou au FEI aucune demande de soutien financier.

Lors des auditions réalisées par vos rapporteurs, l'implication de la France dans la mise en œuvre du « Plan Juncker » a été particulièrement soulignée<sup>2</sup>. Il apparaît ainsi que, fin 2015, la France figurait dans le trio de tête des pays recevant le plus de fonds, pour chacun des deux volets du Plan.

Les données disponibles sur le portail de la BEI<sup>3</sup> recensent les treize projets relevant de la France et soulignent le dynamisme des porteurs de projets italiens (avec huit projets dans les secteurs énergie, télécom, industrie et transports), britanniques (avec six projets dans les secteurs énergie, industrie et santé) et espagnols (avec six projets dans les secteurs énergie, industrie et

---

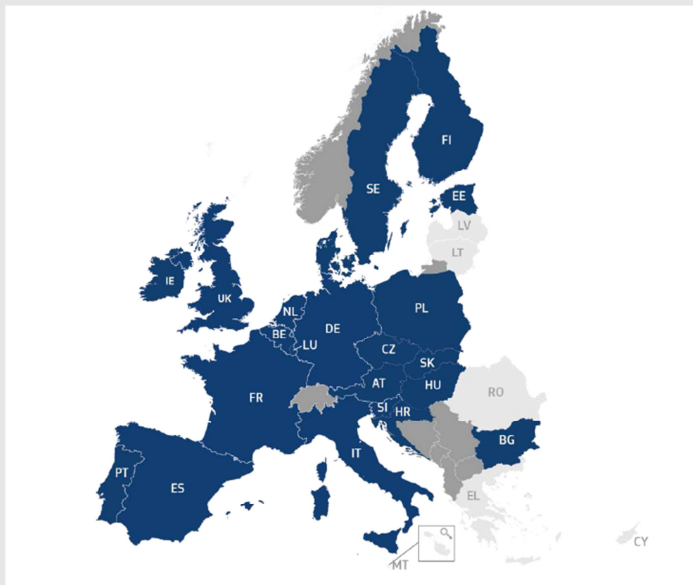
(1) Sur le volet « infrastructure et innovation », on observe l'existence de projets en provenance d'Autriche, de Belgique, de Croatie, du Danemark, de Finlande, de France, d'Allemagne, d'Irlande, d'Italie, des Pays-Bas, de Slovaquie, d'Espagne, de Suède, de Pologne et du Royaume-Uni. Sur le volet « financement des PME et des ETI », on note l'implication de la Belgique, de la Bulgarie, de la République Tchèque, du Danemark, de l'Estonie, de la France, de l'Allemagne, de la Hongrie, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la Slovénie, de l'Espagne et du Royaume-Uni.

(2) Cf. Annexe 1.

(3) <http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm?sector=&country=>.

transports). Peu de projets sont, en revanche, identifiés comme provenant d'Allemagne (4 projets seulement dans les secteurs énergie, industrie et transports).

#### Couverture géographique du « Plan Juncker » à la mi-janvier 2016



Source : Commission européenne, « The Investment Plan for Europe, State of Play », janvier 2016.

Si ces premiers éléments sont globalement satisfaisants et encourageants, la Commission européenne comme la BEI<sup>1</sup> s'inquiètent de l'absence totale de projets émanant de certains pays de l'Union européenne. Il semble en effet qu'aucun projet n'ait, à ce jour, été soumis au FEIS ou au FEI par des porteurs provenant de certains pays d'Europe centrale et orientale, en particulier en Roumanie et, jusqu'à très récemment, en Grèce.

Si cela peut sans doute s'expliquer, pour une large part, par l'absence ou le petit nombre de projets correspondant aux critères du FEIS, le constat est d'autant plus préoccupant qu'il s'agit de régions ou territoires accusant déjà des retards plus marqués que la moyenne européenne, s'agissant tant du niveau de l'investissement que de la qualité des infrastructures.

Il convient de noter, s'agissant de la Grèce, que le Vice-Président de la Commission européenne en charge de l'investissement a annoncé, le 18 avril 2016, l'approbation par la BEI du premier projet qui bénéficiera du « Plan Juncker » dans le pays. Le soutien financier de la BEI, qui sera ainsi apporté à une entreprise industrielle, aura vocation à soutenir des investissements dans la

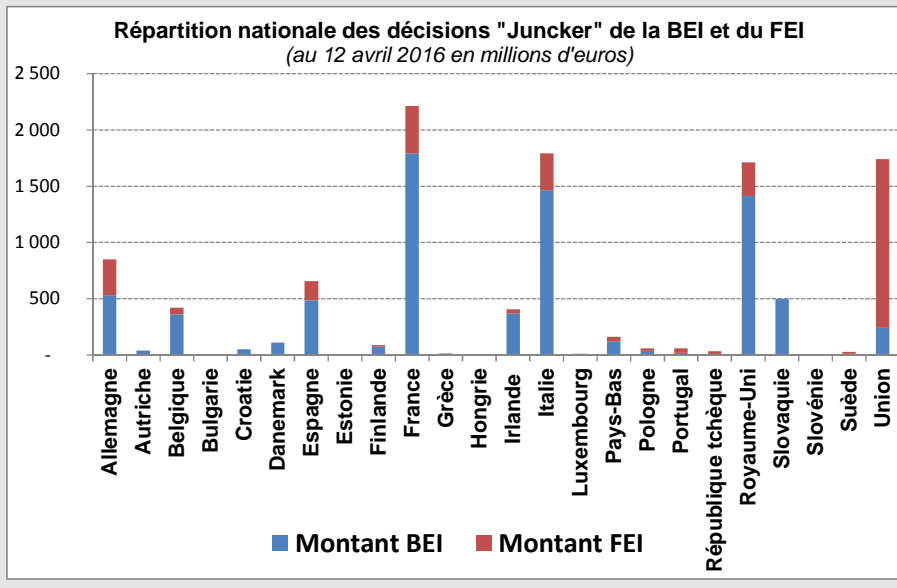
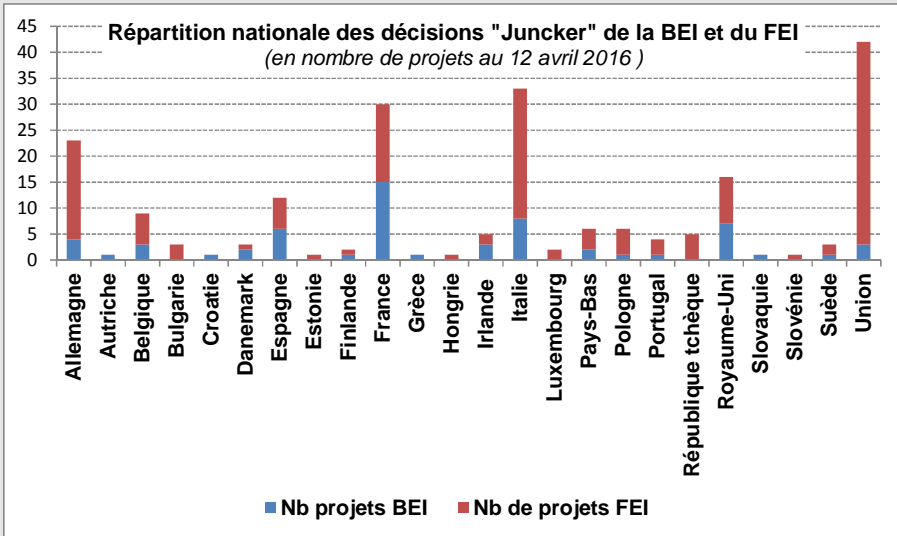
---

(1) Cf. annexe 1.

recherche et le développement. Le soutien apporté par la BEI aux projets d'origine grecque est à la fois indispensable et nécessairement limité. Indispensable pour favoriser le « retour » des investisseurs dans un pays qui présente encore aujourd'hui des risques importants et nécessairement limité étant donné que la BEI ne peut pas financer plus de 50 % d'un projet.

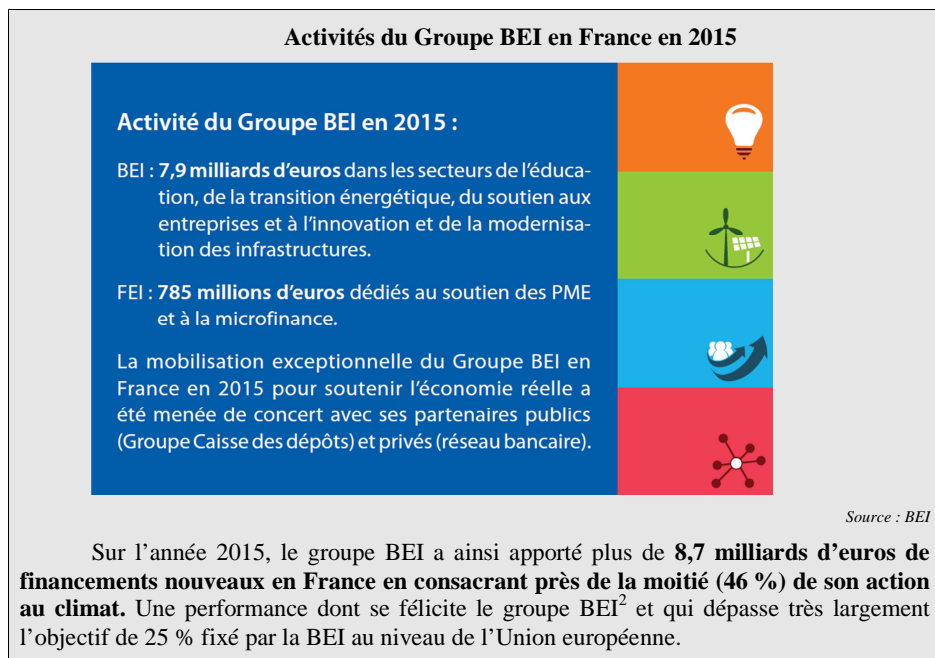
Cette situation illustre tout particulièrement la logique d'additionnalité inhérente au « Plan Juncker », dans laquelle le soutien apporté par les institutions européennes doit permettre de restaurer un climat de confiance propice aux investissements privés et non se substituer à eux.

### Répartition géographique des projets<sup>1</sup>



(1) Source : Document du Conseil général à l'investissement, 12 avril 2016.

## b. La France, « championne du Plan Juncker »<sup>1</sup> ?



Avec 30 projets retenus dans le cadre du « Plan Juncker », la France était, à la mi-avril 2016, avec l'Italie, l'État de l'Union européenne dont les porteurs de projets se sont le mieux mobilisés pour mettre en œuvre le Plan<sup>3</sup>.

À cette date, on comptait, parmi les projets approuvés par la BEI :

- onze projets retenus sur le volet « infrastructure et innovation » géré par la BEI sur les 57 recensés jusqu'à présent ;
- dix-neuf projets sur le volet « financement des PME et ETI » géré, au sein du groupe BEI, par le FEI sur les 150 recensés jusqu'à présent.

Au total, la BEI a ainsi investi 2,2 milliards d'euros, permettant de réaliser 12,9 milliards d'euros d'investissement et apporté son soutien à plus de 2 200 entreprises et plus de 27 000 emplois.

De manière générale, le CGI relève, dans son rapport annuel de décembre 2015, que la BEI a utilisé une large palette d'instruments pour apporter son soutien à des projets d'investissement s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre du « Plan Juncker ».

(1) Pierre Moscovici, entretien avec vos rapporteurs le 14 mars 2016 (cf. annexe 1).

(2) Notamment lors de la présentation, le 14 janvier 2016, des résultats de l'activité du Groupe BEI à Paris par Ambroise Fayolle, Vice-Président de la Banque européenne d'investissement (BEI) et Pier Luigi Gilibert, directeur général du Fonds européen d'investissement (FEI).

(3) Éléments recueillis lors de l'audition avec le Vice-Président de la BEI (cf. annexe 1).



Elle a ainsi mis en place un programme innovant de soutien aux travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments en accordant à des structures régionales françaises **des prêts de très long terme peu coûteux**, permettant de mettre en œuvre le dispositif de tiers-financement<sup>1</sup> créé par la loi relative à la transition énergétique<sup>2</sup>. Au moment de la rédaction du rapport annuel du CGI, la Société d'économie mixte (SEM) Énergies POSIT'IF en Île-de-France et la région picarde du Service public de l'efficacité énergétique avaient bénéficié de ce programme.

La BEI est aussi intervenue de manière plus « classique » en prenant une importante participation (50 millions d'euros) dans le fonds d'infrastructures Capenergie 3, géré par Omnes Capital, et entièrement dédié au développement des énergies renouvelables<sup>3</sup>. **Notable à double titre, cette intervention de la BEI constitue sa première prise de participation en France dans le cadre du « Plan Juncker » ainsi que le premier soutien apporté par le Plan dans le secteur des énergies renouvelables.**

Apportant respectivement 20 et 18 millions d'euros, la BEI a également participé au lancement d'une société d'investissement dans le Nord-Pas-de-Calais (IF TRI en NORD-PAS-DE-CALAIS) ayant vocation à financer des investissements dans l'économie à faible intensité en carbone dans la région ainsi qu'à la deuxième levée de fonds réalisée par l'opérateur Ginkgo, spécialisé dans l'achat, la dépollution et la revente de friches industrielles.

L'institution de Luxembourg a également approuvé des prêts à très long terme pour le financement de grands projets d'infrastructure. La BEI a ainsi octroyé 123 millions d'euros en faveur du développement du très haut débit numérique en Alsace et 147 millions d'euros pour un projet similaire dans le Nord-Pas-de-Calais, ainsi que 280 millions d'euros dans le cadre du projet de contournement autoroutier de l'ouest de Strasbourg.

Enfin, la BEI a accordé, pour un montant de 75 millions d'euros, sa garantie à la banque publique de la Sarre pour sécuriser son portefeuille de prêts à des projets de production d'énergie renouvelable, de part et d'autre de la frontière franco-allemande<sup>4</sup>.

S'agissant du volet « PME », le CGI indique que le FEI est également intervenu de diverses façons et, notamment :

- en accordant une garantie publique à Bpifrance dans le cadre du financement et de l'accompagnement des créations d'entreprises nouvelles *via* son fonds d'amorçage et afin de permettre à Bpifrance

---

(1) Le dispositif prévoit que les propriétaires n'ont plus à faire l'avance de l'intégralité des travaux mais s'acquittent d'un loyer compensé par les économies de charge.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(3) Plus particulièrement, le fonds participe à des sociétés de projets pour créer des parcs éoliens, des fermes photovoltaïques ou des méthaniseurs.

(4) Dans le rapport annuel précédemment cité, le CGI indique que la part des projets du fonds sur le territoire français est estimée à 60 %.

d'augmenter le volume de ses prêts à l'innovation à destination des PME ;

- en apportant 215 millions d'euros à six fonds de capital-risque français<sup>1</sup> pour accompagner le développement des jeunes entreprises.

### Le « Plan Juncker » en France<sup>2</sup>

#### Approbations de la BEI dans le cadre "Juncker"

(données publiques BEI au 14 avril 2016)

Nature du projet	Secteur	Etat membre	Porteur du projet	Outil BEI	Montant FEIS*	Montant total*
Tiers financement travaux efficacité énergétique : Ile-de-France	Energie	France	SEM ENERGIES POSITIF	prêt	100	200
Tiers financement travaux efficacité énergétique : Picardie	Energie	France	REGIE REGIONALE SPEE	prêt	23,5	58
Participations dans des projets d'énergie renouvelable	Energie	France	CAPENERGIE 3	fonds propres	50	1000
Prêts à des projets d'énergie renouvelable **	Energie	France/Allemagne	Banque de la Sarre	garantie	75	150
Investissements de décarbonation dans le Pas-de-Calais	Energie	France	Fonds troisième révolution industrielle	fonds propres	20	205
Déploiement du très haut débit dans le Pas-de-Calais	Numérique	France	titulaire contrat	prêt	147	610
Déploiement du très haut débit en Alsace	Numérique	France	titulaire contrat	prêt	123	540
Contournement autoroutier Ouest de Strasbourg	Transport	France	Groupement ARCOS	prêt	280	560
Fonds ginkgo de dépollution des sites industriels***	Industrie	France/Belgique	Fonds GINKGO II	fonds propres	18	97
Construction de logements intermédiaires	Energie	France	SOLINTER (société pour le logement intermédiaire)	prêt	500	2300
Construction d'une usine de lait UHT	Industrie	France	LES MAITRES LAITIERS DU COTENTIN	prêt	55	116
Construction d'une usine de traitement des déchets de titane	Industrie	France	ERAMET (ECOTITANUM)	prêt	30	nd
Participations dans des projets d'infrastructure de petite taille	tous secteurs	France	QUAERO	fonds propres	20	300
Recherche & développement constructeur automobile	Industrie	France	PEUGEOT	prêt	250	nd
Participations dans des sociétés de projet industriels	Industrie	France	Fonds SPI Sociétés de projet industriel	fonds propres	100	850
					<b>1792</b>	<b>6786</b>

\* en millions d'euros

\*\* Les projets sont situés de part et d'autre de la frontière franco-allemande, a été retenue pour la France la moitié de la somme garantie.

\*\*\*La part des projets du fonds sur le territoire français est estimée à 60%.

#### Approbations du FEI dans le cadre "Juncker"

(données FEI au 1 mars 2016)

#### Prises de participation dans des Fonds de capital risque

Dénomination du Fonds	Montant FEIS	Investissements mobilisables
Acto Mezzanine II	9,5	392
FDCE II	38	104
Nixen III	57	469
Abenex V	57	656
Initiative & Finance II	23,8	281
Quadrivium I	19	40
21 Centrale Partners V	57	750
IFE IV	57	375
	<b>318,3</b>	<b>3067</b>

#### Garanties à des institutions financières

Institution et outil financier	Montant FEIS	Investissements mobilisables
GE Capital Equipement Finance prêt (COSME)	11,4	616
Franfinance Location	6,3	350
BPI prêt à l'innovation (INNOVFIN)	32	448
BPI fonds d'amorçage (INNOVFIN)	8	140
BPCE (INNOVFIN)	30	420
La Banque Postale (INNOVFIN)	4	56
BPCE (INNOVFIN)	10	140
	<b>101,7</b>	<b>2170</b>

**Total des investissements (BEI + FEI)**

**2211,5**

**12023**

(1) Il s'agit notamment d'Acto Mezzanine, FDCE, Nixen, Abenex, Initiative & Finance et Quadrivium.

(2) Source : Document du Conseil général à l'investissement, 12 avril 2016.

### **Comment expliquer le « succès » du Plan Juncker en France ?**

Particulièrement représentée au sein des porteurs de projets ayant sollicité et obtenu le soutien du FEIS ou du FEI, la France dispose, semble-t-il, d'atouts évidents qui peuvent expliquer le succès du Plan dans le pays. Lors des auditions par vos rapporteurs, plusieurs éléments d'explication ont été avancés.

Une première explication tient à un « effet de rattrapage », consécutif à la reprise des interventions de la BEI en France, après un mouvement de ralentissement observable jusqu'en 2008. Avant la crise économique et financière, la BEI avait en effet tendance à considérer que les modes de financements traditionnels (système bancaire et marchés financiers) fonctionnaient de manière suffisamment efficace en France et que les besoins d'investissement étaient globalement couverts. Depuis 2008, en revanche, la BEI a repris ses activités et investissements dans le pays, entraînant une hausse du volume d'investissement en France plus qu'ailleurs, en particulier auprès des collectivités locales, fragilisées par les difficultés rencontrées par Dexia.

L'efficacité du dispositif national de soutien public à l'investissement est également souvent avancée pour expliquer le succès du « Plan Juncker » en France<sup>1</sup>. Cette dernière dispose d'intermédiaires financiers de grande qualité et dont les méthodes de travail sont très proches de celles de la BEI ; ce qui contribue sans doute à faciliter le dialogue et la coopération entre les différentes institutions<sup>2</sup>. Il est possible, à cet égard, de souligner - *a contrario* - l'attitude relativement hostile qu'a manifestée la KfW. Entrant dans un conflit ouvert avec la BEI, l'institution allemande a fait savoir que les porteurs de projet qui solliciteraient des financements auprès du groupe BEI ne pourraient bénéficier de son soutien de manière conjointe.

Plusieurs des personnes interrogées par vos rapporteurs ont également indiqué que la « tradition française » du contrat de concession semblait tout particulièrement adaptée à la logique du Plan d'investissement pour l'Europe. La France, qui a également fait preuve d'anticipation dans la mise en œuvre du Plan<sup>3</sup>, bénéficie également d'une structure de coordination efficace – le CGI – qui permet sans doute d'expliquer la relative meilleure appropriation du Plan par les acteurs locaux, en comparaison avec certains autres États membres.

Enfin, il semblerait que les projets à forte composante environnementale, qui sont souvent des plus « petits » projets, mobilisant des financements moindres, se prêtent particulièrement bien à la logique et au fonctionnement du « Plan Juncker ». Or, le fait que la France dispose, dans ce secteur, de porteurs de projets nombreux et dynamiques peut expliquer le relatif bon positionnement du pays dans la mise en œuvre du Plan. Certaines personnes auditionnées ont également souligné l'heureuse coïncidence de calendrier entre celui du « Plan Juncker » et celui de la COP 21, qui a sans doute contribué à faire émerger de nombreux projets.

---

(1) Cette explication vaut également pour le Royaume-Uni et l'Italie, également très bien positionnés dans la mise en œuvre du « Plan Juncker ».

(2) Il convient de souligner qu'après des débuts difficiles, la coopération entre la BEI et les acteurs locaux tels que la CDC ou Bpifrance est aujourd'hui efficace et constructive. Le cofinancement apporté par la CDC et la BEI au fonds Gingko en est une illustration.

(3) Lors de l'audition avec le CGI, il a été indiqué que la France s'était montrée particulièrement investie et proactive dans la mise en œuvre du « Plan Juncker ». Notons, à titre d'exemple, la nomination, dès décembre 2014, d'un directeur en charge de la « stratégie de l'investissement et financement européen » au sein du CGI, tandis que d'autres pays réfléchissent encore aux modalités de coordination à mettre en place pour faciliter la mise en œuvre du Plan.

## 2. Des inquiétudes et critiques initiales balayées

### a. Un effet de levier irréaliste ?

Reposant sur une estimation d'un effet de levier important, le « Plan Juncker » a été conçu comme un dispositif permettant de multiplier par 15 le montant initial des sommes consacrées au financement de projets ambitieux.

Calculé en se fondant notamment sur l'expérience accumulée par la BEI dans ses opérations « traditionnelles » de participation au financement de projets d'investissement, l'effet de levier est supposé être plus efficace pour la relance de l'investissement que l'attribution de subventions<sup>1</sup>. Dans la mise en œuvre du Plan d'investissement pour l'Europe, il résulte des emprunts que la BEI, dont la signature est de grande qualité<sup>2</sup>, contracte elle-même, sur la base de ses fonds propres, à des taux avantageux.

**Si vos rapporteurs avaient pu exprimer certaines réticences<sup>3</sup> sur l'importance de l'effet de levier**, la Commission européenne et la BEI considèrent, depuis le lancement du « Plan Juncker », qu'il s'agit d'une estimation « prudente, fondée sur l'expérience historique des programmes de l'Union européenne et de la BEI »<sup>4</sup>.

**Pour l'heure, les premiers résultats sont encourageants et les auditions réalisées par vos rapporteurs ont permis de confirmer l'optimisme initial des institutions européennes, en particulier s'agissant de la Commission européenne et de la BEI. Certains interlocuteurs ont même évoqué la possibilité d'un effet de levier *in fine* supérieur à 1 :15. Une partie du succès du « Plan Juncker » se mesurera donc en calculant l'effet de levier effectivement permis par le dispositif « Juncker ».**

### b. Une structure de gouvernance présentant de sérieuses garanties

Dans un précédent rapport<sup>5</sup>, vos rapporteurs avaient souligné que la structure de gouvernance du FEIS, en excluant l'influence directe des États membres, risquait de limiter la participation financière de ces derniers au Fonds<sup>6</sup>.

---

(1) Cf. Fiche d'information de la Commission européenne, « Le plan d'investissement pour l'Europe – Questions et réponses », 20 juillet 2015.

(2) L'institution bénéficie en effet d'une signature notée AAA. La garantie du budget de l'Union européenne permet à la BEI de prendre des risques sans voir sa note dégradée.

(3) Cf. Rapport d'information n° 2702 précité.

(4) La BEI s'est ainsi appuyée sur l'expérience acquise dans ses activités de prêts dans différents secteurs et la Commission européenne sur l'expérience tirée du programme de financement des PME (CIP-SMEG). Cf. Fiche d'information de la Commission européenne, « Le plan d'investissement pour l'Europe – Questions et réponses », 20 juillet 2015.

(5) Cf. Rapport d'information n° 2702 précité.

(6) « Sur le plan de la gouvernance, il nous semble que si nous voulons mobiliser les gouvernements et les parlements nationaux pour cette occasion, il convient qu'ils soient associés à la gestion. Car le coefficient multiplicateur de quinze est ambitieux et sera plus facilement atteint avec une participation financière des États qui peuvent difficilement être tenus en marge du mécanisme ». Rapport d'information n° 2702 précité.

Or, s'il apparaîtrait qu'aucun État membre n'a, à ce jour, directement participé au Fonds, l'implication, réelle, des banques nationales de développement permet de dissiper ces inquiétudes initiales.

Par ailleurs, le règlement du 25 juin 2015 précité a prévu de solides garanties en matière d'indépendance, de responsabilité (« accountability ») et de contrôle du FEIS.

- *Un comité d'experts indépendants*

Les membres du comité d'investissement du FEIS sont des experts indépendants, choisis en raison de leurs expériences passées et de leurs compétences dans les domaines relevant du « Plan Juncker ».

Le règlement du 25 juin 2015 précité précise que, dans les activités qui leur incombent, les membres du comité d'experts « *ne demandent ni ne reçoivent aucune instruction de la part de la BEI, des institutions de l'Union, des États membres ou de toute autre entité publique ou privée*<sup>1</sup> ».

- *Une institution « comptable de ses actions » devant le Parlement européen*

Le règlement du 25 juin 2015 précité prévoit, pour la BEI et, le cas échéant, le FEI, une large obligation de rendre des comptes aux institutions européennes.

Le texte introduit ainsi une obligation de transmettre des évaluations et de rendre des comptes des actions entreprises dans le cadre du « Plan Juncker » sur une base régulière.

La BEI doit ainsi transmettre :

- à la Commission européenne, tous les six mois, un rapport sur les opérations de financement et d'investissement réalisées ;
- au Parlement européen et au Conseil, une fois par an, un rapport, public, comprenant notamment une évaluation des risques et des effets de levier<sup>2</sup> ;
- à la Commission européenne et à la Cour des comptes, une fois par an, des informations relatives à l'évaluation des risques, aux obligations financières en cours de l'Union européenne liées à la garantie fournie dans le cadre du « Plan Juncker » et les montants totaux des profits ou des pertes associés aux opérations de financement ou d'investissement.

---

(1) Cf. art. 7.9

(2) Le contenu de ce rapport est précisé dans le règlement du 25 juin 2015 précité (art. 16).

Le règlement permet, en outre, à la Commission européenne de demander à la BEI « toute information supplémentaire nécessaire » que la BEI est alors tenue de fournir.

Par ailleurs, le Parlement européen ou le Conseil peuvent décider de « provoquer » un moment de « rendu des comptes », en auditionnant le président du comité de pilotage et le directeur exécutif devant le Parlement européen ou en leur adressant des questions portant notamment sur la performance du FEIS et les opérations de financement et d'investissement réalisées.

Enfin, il convient de noter que le Parlement européen procèdera à une première évaluation de la mise en œuvre du règlement du 25 juin 2015 précité en présentant, à l'été 2016, ses premières conclusions et éléments d'appréciation.

- *Une institution contrôlée par la Cour des comptes dans des conditions « habituelles »*

Conformément à l'article 20 du règlement du 25 juin 2015 précité, les opérations réalisées par le FEIS seront, en outre, soumises au contrôle de la Cour des comptes, dans les mêmes conditions que le sont les activités de la BEI<sup>1</sup>.

## **B. DES DOUTES ET INCERTITUDES TOUTEFOIS PERSISTANTS QUI NÉCESSITENT DE MENER DÈS À PRÉSENT UNE RÉFLEXION SUR L'APRÈS PLAN JUNCKER**

### **1. De potentiels effets pervers : un accroissement des inégalités entre États membres**

**L'absence, assumée et revendiquée, de quotas géographiques ou thématiques se révèle, paradoxalement, être une source d'inquiétude.**

Visant à remédier à une situation globale de sous-investissement en Europe, le « Plan Juncker » ambitionne de soutenir les projets les plus prometteurs compatibles avec les politiques et les objectifs de l'Union européenne. Par conséquent, il est logique et nécessaire que sa mise en œuvre se fasse indépendamment de toute considération géographique ou sectorielle.

Force est toutefois de constater que les porteurs de projets ayant, jusqu'à présent, sollicité et/ou obtenu le soutien du FEIS ou du FEI sont principalement originaires des « grands États membres » et que certains États ne sont que peu ou pas du tout représentés alors qu'ils auraient particulièrement besoin d'en bénéficier<sup>2</sup>.

---

(1) Conformément à l'article 287 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(2) Dans son document Q/R, la Commission européenne indique ainsi que les économies vulnérables présentent généralement un niveau de risque plus élevé pour les investisseurs et que le FEIS devrait, en principe, faciliter aussi les investissements dans les régions les plus touchées par la crise.

Vos rapporteurs soulignent qu'il s'agit d'une situation particulièrement préoccupante, dont la Commission européenne et la BEI ont pleinement conscience. Lors des auditions, il leur a en effet été indiqué que l'absence de grands projets d'infrastructure dans certains pays de l'Est de l'Europe<sup>1</sup> ou en Grèce, jusqu'à très récemment, et au Portugal – deux pays ayant par ailleurs subi un décrochage massif de l'investissement après la crise –, nourissait, à Bruxelles et à Luxembourg, des inquiétudes croissantes<sup>2</sup>.

Ayant rappelé que les « grands États membres » sont ceux qui disposent des systèmes financiers les plus développés et les plus performants et de conditions économiques plus stables et plus favorables aux investissements, la contribution de l'Institut Delors met en exergue quatre facteurs qui peuvent expliquer cette tendance déjà clairement identifiée<sup>3</sup> à la concentration des financements :

- La BEI aura tendance à être jugée sur le volume total d'investissements mobilisés et sur sa capacité à contribuer à atteindre l'objectif cible de 315 milliards d'euros et peut, par conséquent, avoir tendance à privilégier les projets les mieux préparés, c'est-à-dire à **favoriser, plus ou moins implicitement, les pays disposant de la meilleure expertise dans l'utilisation des instruments financiers et dans le montage des projets** ;
- **Le montant des projets financés** dans un pays ou dans une région, qui dépend de l'existence d'investisseurs (privés) potentiels souhaitant y investir, **sera sans doute beaucoup plus faible dans les pays présentant des niveaux élevés d'incertitude politique et économique ou des structures administratives insuffisamment performantes** ;
- **La forte implication des BND** dans le « Plan Juncker » **profitera** – logiquement – **aux pays dotés de puissantes et efficaces institutions** ;
- **La mise en œuvre de la clause « d'investissement » du PSC pour les pays concernés par le volet préventif du Pacte risque de renforcer les écarts déjà observables.** En effet, beaucoup de pays qui présentent d'importants retards en matière d'investissement, à l'instar de la Grèce, de Chypre, de l'Espagne ou du Portugal, ne pourront ainsi bénéficier de cette clause.

**Vos rapporteurs insistent donc sur la nécessité de veiller à ce que la mise en œuvre du Plan ne contribue pas à créer ou renforcer les inégalités économiques et sociales existant entre les territoires européens.**

---

(1) Le bilan dressé à la fin du mois de janvier 2016 faisait ainsi apparaître que sur les 42 projets approuvés dans le volet « infrastructure et innovation », seuls trois se trouvaient en Europe centrale et orientale.

(2) Cf. Annexe 1.

(3) Voir notamment la contribution de l'Institut Jacques Delors précitée.

**Les institutions européennes devront ainsi trouver comment faire en sorte que l'ensemble des Européens bénéficient des investissements réalisés dans le cadre du Plan d'investissement pour l'Europe sans que ceux-ci ne soient pour autant fléchés<sup>1</sup>.**

Dans cette perspective, l'assistance technique à destination des porteurs de projets constitue un enjeu fondamental. **Vos rapporteurs estiment qu'il pourrait même être envisagé de concentrer les efforts de la plateforme européenne de conseil en investissement sur les porteurs qui en ont le plus besoin, quitte à identifier clairement les pays qui ne disposent pas de structures locales pouvant efficacement remplir ce rôle. Par ailleurs, le comité de pilotage du FEIS pourrait introduire, dans ses lignes directrices, des éléments permettant de favoriser la diversification des interventions du Fonds afin de limiter une excessive concentration géographique.**

## **2. Des imperfections et insuffisances à corriger**

### ***a. Améliorer la connaissance et l'appropriation du Plan par les différents acteurs***

Si les premiers résultats du « Plan Juncker » sont unanimement salués par les différents observateurs, il apparaît néanmoins que le Plan a souffert, jusqu'à présent, d'un déficit de communication massif, observable tant auprès des décideurs publics que des porteurs de projets<sup>2</sup>.

Le succès du Plan dépendra ainsi en grande partie, semble-t-il, de la capacité des institutions européennes comme des porteurs de projets ayant déjà bénéficié du soutien du FEIS ou du FEI à communiquer efficacement sur les opportunités offertes ainsi que de sa réelle appropriation par les différents acteurs.

Depuis le lancement du Plan, la mobilisation des acteurs locaux s'est améliorée mais devrait sans doute l'être encore. À cet égard, vos rapporteurs soulignent qu'ils associent aux préconisations formulées par le Sénat dans la résolution du 7 décembre 2015, aux termes de laquelle les parlementaires insistent sur la nécessité de mieux associer les collectivités locales à la mise en œuvre du Plan, dans un contexte marqué par le net recul de l'investissement public<sup>3</sup>.

---

(1) À cet égard, il convient de souligner que les interventions « classiques » de la BEI, en dehors du cadre du Plan d'investissement pour l'Europe, sont plus équitablement réparties entre les pays.

(2) Sentiment notamment exprimé par le commissaire Moscovici lors de son audition avec vos rapporteurs (cf. annexe 1).

(3) Cf. Notamment les points 23 à 25 : « 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 ; 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 ; 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 ».



***b. Assurer la cohérence du Plan avec les objectifs climatiques de l'Union européenne***

Établir comme critère au soutien apporté aux projets financés dans le cadre du « Plan Juncker » leur compatibilité avec les objectifs et politiques de l'Union européenne ne suffit pas à éviter de potentielles tensions ou contradictions entre certains objectifs de court et de plus long terme. Il est ainsi possible, voire probable, que les objectifs environnementaux de l'Union européenne pâtissent, à long terme, de la priorité donnée à plus court terme, à la relance de l'investissement. En effet, la transition écologique et énergétique présente d'évidents effets à long terme mais son apport à la croissance et à l'emploi n'est pas immédiatement perceptible.

Par ailleurs, certains observateurs<sup>1</sup> soulignent que la réalisation des objectifs climatiques de l'Union européenne nécessite à la fois de procéder à d'importants investissements dans les infrastructures et technologies à bas carbone et de ne pas investir davantage dans des structures à fortes émissions de carbone. Difficile à évaluer, ce risque n'en est pas moins important.

À fin janvier 2016, sur les 42 opérations de la BEI approuvées ou en cours d'évaluation en vue de leur financement par le FEIS, 17 étaient des projets dans le domaine de l'énergie et du climat et concernaient majoritairement des projets à bas carbone.

Si l'objectif climatique des projets n'est donc pas, en tant que tel, pris en compte dans le FEIS, les auditions réalisées par vos rapporteurs<sup>2</sup> ont souligné qu'il s'agissait d'une priorité souvent tacitement prise en considération lors de l'analyse des projets par les instances compétentes. **Il pourrait, toutefois être envisagé d'introduire, de façon explicite et éventuellement contraignante, des critères relatifs au climat et à l'énergie dans l'évaluation des projets soumis au FEIS.**

***c. Comblé le déficit d'investissement de l'Union européenne par la pérennisation du Plan***

Ambitieux, le « Plan Juncker » ne semble toutefois pas en mesure de combler définitivement le retard accumulé par l'Europe en matière d'investissement. En effet, même en parvenant à mobiliser les 315 milliards d'euros escomptés d'ici 2017, l'Union européenne ne pourra faire l'économie de réformes structurelles ambitieuses lui permettant de restaurer un climat de confiance favorable à la prise de risque des investisseurs pour financer des projets d'investissement d'avenir.

Si les estimations sont divergentes, le constat d'un sous-investissement massif en Europe est assez largement partagé. Pour mémoire, le rapport de Pierre Moscovici précité indiquait que « *l'ensemble des études concluent à un retard*

---

(1) Voir notamment la contribution de l'Institut Jacques Delors précitée.

(2) Voir notamment audition avec le Vice-Président de la BEI (annexe 1).

annuel qui peut aller de 100 milliards d'euros à près de 300 milliards d'euros<sup>1</sup>». Dans un récent papier, l'Institut Delors<sup>2</sup> fait, pour sa part, état d'estimations d'experts entre 200 à 300 milliards d'euros par an, tandis que le Vice-Président de la Commission européenne en charge de l'investissement affirmait, le 7 avril 2016, devant la commission des finances et la commission des affaires européennes du Sénat, que « *le déficit d'investissement de l'Union européenne atteint 400 milliards d'euros par an* ».

Ainsi, de manière générale, lors des auditions, les différents interlocuteurs, unanimement positifs quant aux premiers succès du « Plan Juncker », ont toutefois concédé que sa principale faiblesse résidait dans le caractère limité de ses ressources.

**Vos rapporteurs soulignent par conséquent la nécessité de réfléchir dès à présent à « l'après Plan Juncker »**, en invitant notamment la Commission européenne à faire preuve d'une ambition constante en matière d'investissement et les États membres à redoubler d'efforts, tant au niveau national – en mettant en œuvre des réformes économiques d'envergure – que dans **les négociations du prochain cadre financier pluriannuel**, au cours desquelles la question de la pérennisation du Plan et des moyens associés pourrait être discutée.

### 3. Quel avenir pour l'investissement dans l'après « Plan Juncker » ?

- *Quid de l'après 2017 ?*

Le règlement du 25 juin 2015 précité prévoit, en son article 18, que l'avenir du « Plan Juncker » dépendra de l'évaluation que fera la Commission européenne des trois années de fonctionnement du dispositif.

La Commission européenne devra ainsi présenter, au plus tard le 5 juillet 2018, un rapport au Parlement européen et au Conseil contenant « une évaluation indépendante de l'application » du règlement<sup>3</sup> et aux termes duquel elle appréciera l'opportunité de :

- i) prolonger en l'état le régime destiné à soutenir l'investissement ;
- ii) prolonger le dispositif instauré par le règlement après avoir procédé aux aménagements nécessaires (notamment, en proposant une modification législative) pour remédier aux

---

(1) Rapport au Premier ministre, « Pour une Europe de l'investissement », Pierre Moscovici, 29 octobre 2014, p.17.

(2) Cf. *Études et rapports* n° 109 précité.

(3) « Ce rapport devrait préciser si le FEIS atteint ses objectifs et si un régime destiné à soutenir l'investissement dans l'Union est justifié. Le rapport devrait notamment évaluer la réalisation des objectifs généraux fixés dans le présent règlement, la mobilisation des capitaux privés ainsi qu'analyser tant l'additionnalité fournie par le FEIS et le profil de risque des opérations financées par le FEIS que l'impact macroéconomique du FEIS, en particulier ses effets sur la croissance et l'emploi », règlement du 25 juin 2015 précité, cons. 32.

lacunes constatées et déterminé la nouvelle période d'investissement ;

- iii) mettre un terme au régime destiné à soutenir l'investissement résultant du règlement du 25 juin 2015, après avoir constaté que celui-ci n'atteint pas ses objectifs et que son maintien ne se justifie pas.

- *Quels perspectives et enjeux pour un Plan prolongé ?*

De manière générale, les évaluations qui seront faites de la mise en œuvre du « Plan Juncker » ne pourront se passer d'aborder, pour y répondre, certaines questions essentielles qui se posent déjà avec plus ou moins d'acuité. En effet, si la Commission européenne devait opter pour un prolongement du Plan Juncker - hypothèse qui semble aujourd'hui à la fois souhaitable et probable -, la question des ressources du Plan ne pourrait être éludée.

Souhaitable pour combler durablement le déficit annuel estimé, la prolongation du « Plan Juncker » est également probable si l'on se fie à l'appel commun du président de la Commission européenne et du Premier ministre italien, Matteo Renzi, à prolonger le Plan après 2018 et au consensus qui semble d'ailleurs plus largement se manifester sur cette question.

Par ailleurs, les auditions réalisées à Bruxelles par vos rapporteurs ont semblé indiquer que la Commission européenne était relativement favorable à ce que les ressources des Fonds ESI non « consommés » par les bénéficiaires soient utilisées dans le cadre du « Plan Juncker » en envisageant un abondement supplémentaire au FEIS. Les représentants de la Commission européenne ont toutefois indiqué qu'une telle possibilité serait sans doute très difficile, sinon impossible, à mettre en œuvre. Il semble, en effet, que certains États membres aient tendance à considérer que le soutien apporté par les Fonds ESI est un dû et que les fonds initialement alloués ne sauraient, dès lors, donner lieu à une quelconque restitution.

**Sans stigmatiser aucun État membre, vos rapporteurs regrettent toutefois qu'une telle logique de consommation stato-centrée soit susceptible de faire obstacle au correct déploiement du « Plan Juncker » et d'empêcher celui-ci de produire tous ses effets et rappellent que le succès du Plan profitera à l'ensemble des pays de l'Union européenne.**

Vos rapporteurs ne sauraient que trop insister sur l'importance de changer les mentalités et sur la nécessité de renforcer la communication sur les bienfaits du Plan.

Un autre scénario, difficile à concevoir aujourd'hui en raison de la sensibilité des questions budgétaires et de souveraineté au sein de l'Union européenne, consisterait à transformer le FEIS en un embryon de mécanisme de stabilisation pour l'Europe qui pourrait remplir une double fonction : fournir à

l'Union européenne le mécanisme de stabilisation qui lui fait aujourd'hui défaut et fournir à l'investissement un cadre stable, durable et efficace.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 3 mai 2016, sous la présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

« **M. Razy Hammadi, co-rapporteur.** Madame la Présidente, chers collègues, dans le cadre de la poursuite de nos travaux sur l'investissement en Europe, nous vous présentons aujourd'hui notre rapport sur la mise en œuvre du Plan d'investissement pour l'Europe, dit « Plan Juncker ». Avec mon collègue Arnaud Richard, nous avons travaillé, depuis 2012, sur le Pacte européen pour la croissance et l'emploi. Nous avons ainsi produit deux rapports, et vous avez pu constater que la nature trans-partisane de ceux-ci n'a, à aucun moment, altéré une nécessaire lucidité et objectivité.

Avant de laisser la parole à Arnaud Richard pour présenter un premier bilan du Plan, un peu moins d'un an après l'entrée en vigueur du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), et avant de revenir, pour ma part, sur les perspectives et les limites qui nous semblent devoir être mentionnées, je voudrais souligner que la réalisation de ce rapport nous a conduits à revoir certaines de nos positions et appréciations sur le Plan Juncker et ses effets. Il a pu nous arriver d'avoir des mots assez durs, notamment concernant le Pacte européen pour la croissance et l'emploi et j'insiste sur ce point car, concernant le Plan Juncker, le ton sera très différent.

Vous le savez, nous avons exprimé un certain nombre de critiques et d'inquiétudes sur des points du règlement qui nous semblaient susceptibles de se révéler problématiques et nous avons été agréablement surpris de constater, lors de nos différentes auditions – avec la Banque européenne d'investissement (BEI), avec les équipes des commissaires européens en charge du dossier - , que la plupart de ces inquiétudes n'avaient aujourd'hui plus lieu d'être. Il a également été frappant de relever que le sentiment de réussite du Plan est assez unanimement partagé. Les appréciations sont positives chez les acteurs privés, chez les collectivités, les États, mais aussi bien évidemment à l'échelle de l'Union européenne.

De manière générale, le Plan Juncker est, jusqu'à présent, un succès, comme en témoignent les premiers bilans chiffrés réalisés par les différentes institutions et, tout particulièrement, pour la France. Je laisse désormais la parole à Arnaud Richard pour détailler ces éléments.

**Monsieur Arnaud Richard, co-rapporteur.** Merci à mon collègue Razy Hammadi, je confirme le plaisir que nous avons eu à travailler ensemble sur ces sujets. Je voudrais revenir sur le contexte dans lequel le Plan Juncker a été conçu,

sur les principes qui ont présidé à sa mise en œuvre et sur ses premières réalisations, dix mois presque jour pour jour après l'entrée en vigueur du règlement instaurant le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), véritable bras armé du Plan Juncker.

Le Plan d'investissement pour l'Europe a été lancé, fin 2014, par le nouveau président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, dans un contexte marqué par un sous-investissement durable et préoccupant en Europe.

En effet, la crise économique et financière a brutalement freiné la dynamique d'investissement. Pour mémoire, fin 2014, le montant total des investissements en Europe était de 15 % inférieur à celui de 2007, résultat du ralentissement de la croissance ainsi que des politiques d'assainissement budgétaire menées, notamment à partir de 2009.

En dépit de liquidités suffisantes, voire abondantes, le constat d'un sous-investissement durable en Europe, a suscité une vive réaction de la part des institutions européennes, dont l'engagement de la Commission européenne est une illustration. Consciente du risque que cette situation sous-optimale nuise à la reprise économique et mette en péril les objectifs de la stratégie Europe 2020, la nouvelle Commission a fait de la relance de l'investissement sa principale priorité et annoncé son intention et sa détermination à mobiliser « jusqu'à 300 milliards d'euros supplémentaires d'investissements publics et privés dans l'économie réelle au cours des trois prochaines années » à travers un ambitieux plan d'action se déclinant en trois volets complémentaires : la création d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) qui constitue le premier pilier du Plan, d'une plateforme européenne de conseil en investissement, véritable guichet unique en Europe, et d'un portail européen de projets, qui constituent le second pilier du Plan, et d'un plus vaste chantier de réforme de l'environnement réglementaire, qui constitue le troisième pilier.

Le FEIS, créé par le règlement du 25 juin 2015, que nous avons eu l'occasion de commenter dans notre précédent rapport, en juillet 2015, est opérationnel depuis le 4 juillet dernier et la plateforme européenne de conseil en investissement depuis septembre 2015. Le portail européen de projets, dont la mise en place était attendue pour février 2016, est encore en phase de pré-lancement mais devrait être opérationnel très prochainement. Ainsi, presque tous les outils du Plan sont désormais opérationnels, ce qui explique notamment les premiers succès de sa mise en œuvre.

Pour mémoire, le Plan Juncker repose sur un certain nombre de principes qu'il convient de rappeler. Le FEIS est doté d'une capacité initiale de 21 milliards d'euros décomposés comme suit : seize milliards de garanties - dont huit proviennent directement du budget de l'Union européenne - et cinq milliards au titre de la contribution de la BEI au Fonds. Les États membres, comme les États tiers, peuvent contribuer au fonds, directement ou indirectement.

Le dispositif « Juncker » a vocation à financer des projets dans des secteurs prioritaires d'intérêt commun, clairement identifiés et répondant aux objectifs et aux politiques de l'Union européenne. On peut citer notamment les secteurs de la recherche & développement, de l'énergie, des infrastructures de transports ou encore de l'éducation. Cela est important compte tenu de l'origine initiale des fonds.

Le Plan répond à un principe d'additionnalité : il est supposé ne financer que des projets qui n'auraient pas pu voir le jour sans son intervention. Le Plan finance les « meilleurs projets », sans qu'il ne soit établi ni ciblage géographique ni ciblage thématique.

Le succès du Plan dépend des synergies et des partenariats qui se jouent dans sa mise en œuvre. À cet égard, la coopération entre la BEI et le FEIS, d'une part, et entre la BEI et les banques nationales de développement, comme la Caisse des dépôts et consignations en France ou la KfW en Allemagne, d'autre part, sont particulièrement promues et nécessaires pour permettre au Plan de déployer tous ses effets.

Un peu moins d'un an après la mise en œuvre du Plan Juncker, un bilan globalement satisfaisant, quoiqu'inégal peut d'ores et déjà être dressé. Les données disponibles au 12 avril 2016 font apparaître que la BEI a approuvé plus de 220 opérations réparties dans 25 des 28 États membres de l'Union européenne. Au total, les montants mobilisés sur les deux volets du Plan atteignent 82,1 milliards d'euros et représentent 26 % de l'objectif cible de 315 milliards d'euros. Les différents observateurs s'accordent par ailleurs pour saluer les résultats particulièrement impressionnants enregistrés s'agissant des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Dans chacun de vos territoires, vous devez en ressentir les effets car la capacité d'investissement donnée aux PME dans notre pays vient de la réussite, grâce à la BPI, du Plan Juncker.

La mise en œuvre du Plan Juncker a donc été particulièrement rapide et devrait s'accélérer dans les mois à venir, quand l'ensemble des dispositifs du Plan seront opérationnels. Lors des auditions, la BEI nous a d'ailleurs indiqué que l'accélération de la mise en œuvre du Plan constituait l'une de ses priorités pour 2016 puisqu'elle ambitionne de parvenir à 50 % des 315 milliards d'euros d'ici la fin de l'année.

Toutefois, la mise en œuvre du Plan se caractérise aujourd'hui par son absence d'uniformité. Les pays sont inégalement concernés par le Plan Juncker : les chiffres font apparaître un peloton de tête composé de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Espagne. Avec 30 projets retenus dans le cadre du Plan Juncker - 11 sur le volet géré par la BEI et 19 sur le volet géré par le FEI - notre pays est le principal bénéficiaire du Plan, sur chacun de ses deux volets. Le rapport recense notamment les éléments qui ont émergé lors des auditions pour expliquer le « succès » du Plan en France. Parmi eux, on note la qualité et

l'efficacité du dispositif national de soutien public à l'investissement qui expliquent également le « succès » du Plan chez nos voisins italiens et britanniques notamment.

Les secteurs bénéficient inégalement du Plan Juncker. La mise en œuvre semble largement axée sur les projets relatifs aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique. Toutefois, nous constatons que les objectifs climatiques de l'Union européenne ne sont qu'indirectement et tacitement pris en compte dans l'analyse des projets. Or, établir comme critère au soutien apporté aux projets financés dans le cadre du « Plan Juncker » leur compatibilité avec les objectifs et politiques de l'Union européenne ne suffit pas à éviter de potentielles tensions ou contradictions entre certains objectifs de court et de plus long terme. Il est ainsi possible, voire probable, que les objectifs environnementaux de l'Union européenne pâtissent, à long terme, de la priorité donnée à plus court terme, à la relance de l'investissement. En effet, la transition écologique et énergétique présente d'évidents effets à long terme mais son apport à la croissance et à l'emploi n'est pas toujours immédiatement perceptible. Nous pensons qu'il pourrait être envisagé d'introduire, de façon explicite et éventuellement contraignante, des critères relatifs au climat et à l'énergie dans l'évaluation des projets soumis au FEIS.

Voici, mes chers collègues, le bilan que nous pouvons faire de ces premiers mois de mise en œuvre du Plan Juncker. Je laisse désormais la parole à mon collègue Razy Hammadi pour conclure nos propos.

**Monsieur Razy Hammadi, co-rapporteur.** Nous pouvons, pour expliquer l'efficacité du Plan Juncker, rappeler les éléments suivants. Premièrement, la BEI est la notée triple A. Deuxièmement, deux mille personnes travaillent et permettent à l'institution de réaliser quatre-vingts milliards d'euros de flux par an. Ces données sont à comparer au rapport personnels-flux financiers enregistrés par une banque commerciale traditionnelle. S'agissant de la France, c'est 2,2 milliards d'euros investis et vous vous rappelez des doutes qui avaient pu être évoqués sur les effets de levier. Les sommes qui permettront d'être mobilisées à ce jour représentent 12,9 milliards d'euros.

Les effets du Plan étaient insoupçonnés et notamment les effets psychologiques sur des banques commerciales. De grandes banques françaises interpellent les acteurs de la BEI ou de la BPI, en arguant que ce sont elles qui devraient financer certains projets alors que quelques semaines auparavant elles avaient refusé le dossier. Par ailleurs, nous pouvons évoquer la question des délais, extrêmement rapides et les exemples ne manquent pas.

Dans la mise en œuvre du Plan Juncker, la souplesse est incontestablement le maître mot. Il permet de mobiliser une large palette d'instruments financiers, et c'est sur ce point qu'il y a une forme d'inégalité devant la réussite du Plan Juncker. Notamment des prêts garantis contre garantie, les instruments de marché de capitaux, la participation sous forme de fonds propres ou de quasi fonds



propres. Il est nécessaire de rappeler qu'une des réussites en France du Plan Juncker est la BPI qui est le premier opérateur public parapublic à avoir signé une convention avec la BEI lui permettant d'être le premier filtre pour les financements de volumes inférieurs c'est-à-dire de 10 à 100 millions d'euros. Les éventuelles contributions des Etats membres au FEIS ou à des plateformes d'investissement demeurent pour le moment plus théoriques que pratiques étant donné qu'aucun État n'a pour l'heure choisi d'abonder directement le fond.

Dans la mise en œuvre du Plan Juncker, la souplesse est incontestablement le maître mot et explique sans doute les premiers succès, si rapides, du Plan. Cette souplesse est véritablement quelque chose de formidable et représente une évolution culturelle majeure, en particulier pour la BEI.

Les éventuelles contributions des États membres au FEIS ou à des plateformes d'investissement – qui demeurent pour le moment plus théoriques que pratiques étant donné qu'aucun État n'a, pour l'heure, choisi d'abonder directement le Fonds – pourront, en principe, bénéficier des clauses exceptionnelles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). En effet, le 24 juin 2015, juste avant l'approbation du règlement instaurant le FEIS, la Commission européenne a mis fin au débat qui s'intensifiait sur le sujet et procédé à cette annonce de nature politique. Cette dernière n'a, pour l'heure, pas reçu de traduction juridique mais lors des auditions, les services de la Commission européenne nous ont indiqué qu'ils travaillaient à l'élaboration d'une note pour préciser les contours de cette annonce.

Le Plan Juncker permet de combiner les ressources des fonds structurels européens avec les financements du FEIS. Une brochure publiée par la Commission européenne précise les différentes modalités de combinaison envisageables – et le détail figure dans le rapport – mais il convient d'insister sur les potentialités qu'offrent ce type de combinaison. Plusieurs projets ont été mis en place ou le seront en bénéficiant de cette possibilité véritablement prometteuse. C'est notamment le cas du projet « IF TRI en Nord-Pas-de-Calais » : un fonds d'investissement, créé par le Conseil régional et la Chambre de commerce et d'industrie, ayant vocation à investir dans l'économie à faible intensité en carbone dans la région recevra, outre des financements privés et une participation du FEIS, une partie des fonds structurels européens attribués par l'Union européenne au Nord-Pas-de-Calais.

Par ailleurs, certaines des inquiétudes que nous avons notamment exprimées dans notre précédent rapport peuvent aujourd'hui être nuancées voire complètement levées. S'agissant de l'estimation de l'effet de levier (1 :15 pour mémoire), il semble que les premiers résultats confirment l'optimisme des institutions européennes. La Commission européenne comme la BEI estiment même qu'il est probable que l'effet de levier final soit supérieur à cette évaluation et l'on constate déjà que sur certains projets financés par le FEI, l'effet de levier est plus important que 1 :15.

Nous avons exprimé un certain nombre de craintes quant à la structure de gouvernance du FEIS. L'analyse du dispositif déployé nous a permis de les dissiper et il faut saluer les garanties mises en œuvre dans le règlement en matière d'indépendance, de responsabilité et de contrôle. Les experts indépendants qui composent le comité d'investissement du FEIS, les multiples obligations de rendre des comptes devant les institutions européennes – et notamment dans le cadre d'auditions devant le Parlement européen – ou dans des rapports devant être établis sur une base régulière, sont autant d'éléments rassurants et qu'il convient de relever.

Si ces éléments sont incontestablement positifs et encourageants, d'autres restent à préciser. Des écueils sont à éviter et une réflexion sur l'après Plan Juncker est à mener dès à présent avec sérieux et ambition. Il convient de se montrer vigilants car le Plan Juncker n'est pas exempt de potentiels effets pervers. Ainsi, l'absence, revendiquée et nécessaire, de quotas géographiques ou thématiques se révèle, paradoxalement, être une source d'inquiétude. En effet, les porteurs de projets ayant, jusqu'à présent, sollicité et/ou obtenu le soutien du FEIS ou du FEI sont principalement originaires des « grands États membres » et certains États ne sont que peu ou pas du tout représentés alors qu'ils auraient particulièrement besoin d'en bénéficier, en particulier s'agissant de certains pays d'Europe de l'Est ou du Sud, particulièrement touchés par la crise.

C'est la raison pour laquelle nous pensons que les institutions européennes doivent désormais trouver comment faire en sorte que l'ensemble des Européens bénéficient des investissements réalisés dans le cadre du Plan Juncker sans que ceux-ci ne soient pour autant fléchés. Dans cette perspective, nous pensons qu'il pourrait être envisagé de concentrer les efforts de la plateforme européenne de conseil en investissement sur les porteurs qui en ont le plus besoin, quitte à identifier clairement les pays qui ne disposent pas de structures locales pouvant efficacement remplir ce rôle. Par ailleurs, le comité de pilotage du FEIS pourrait introduire, dans ses lignes directrices, des éléments permettant de favoriser la diversification des interventions du Fonds afin de limiter une excessive concentration géographique.

Le Plan Juncker souffre encore d'un déficit de communication auprès de ses potentiels bénéficiaires. Il nous semble important de renforcer, dans les mois à venir, la communication sur les mécanismes, les succès mais aussi sur les échecs et insuffisances du Plan, afin d'améliorer l'appropriation du Plan par tous les acteurs. Nous partageons également le point de vue du Sénat quant à la nécessité d'associer plus étroitement les collectivités locales à la mise en œuvre du Plan, en particulier dans un contexte marqué par la rationalisation de l'investissement public.

Des réflexions doivent être menées, dès à présent, sur l'après Plan Juncker. Si le règlement instaurant le FEIS prévoit que l'avenir du Plan dépendra des résultats de l'évaluation qui sera faite, au plus tard le 5 juillet 2018, de l'application du règlement et donc des succès du Plan Juncker, il nous semble

nécessaire d'adopter, en matière d'investissement, une vision ambitieuse. En effet, la principale faiblesse du Plan Juncker réside très probablement dans son caractère limité, étant donné le déficit annuel dont souffre l'Europe en matière d'investissement. Si les estimations diffèrent quant au montant (de 100 à 400 milliards d'euros par an), le diagnostic est unanimement partagé : l'Union européenne doit remédier à cette situation de sous-investissement et trouver des moyens complémentaires d'y parvenir.

La question de la pérennisation du Plan Juncker nous semble devoir être posée, notamment dans le cadre des discussions sur la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel. Je pense qu'il y a là un enjeu fondamental qui est de se battre pour multiplier par deux ou trois l'effet du Plan Juncker, ainsi que son volume.

La transition énergétique, les réussites actuelles, la mobilisation des fonds structurels, la prise en compte de ces investissements et de l'apport dans la quote-part des différents pays au regard des critères du pacte de stabilité, sont des arguments qui peuvent être décisifs et pour lesquels une initiative de notre commission dans le cadre des coopérations, des collaborations que nous avons avec les autres parlementaires me semble ici pertinente et porteuse de débouchés concrets dans les semaines et mois qui viennent.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je vous remercie, Messieurs les Rapporteurs. Je voulais simplement faire une remarque sur ce que vous avez dit. Il faut prendre en compte le climat et le plan climat, mais il faut également que des décrets d'application plus précis de la loi transition énergétique soient pris dans notre pays.

**M. Pierre Lequiller.** Votre satisfaction et votre optimisme sont partagés. Depuis ma rencontre avec le Vice-Président Katainen et le Président Juncker, je crois que c'est un plan qui répond d'abord à une situation économique qui méritait une réponse européenne. Je suis tout à fait d'accord pour dire que c'est d'une souplesse extraordinaire : il faut présenter des dossiers qui répondent aux objectifs, mais le Plan peut intervenir de façon extrêmement rapide. Je souhaiterais savoir comment il est possible de passer de vingt-et-un milliards d'euros, à trois-cent-quinze milliards euros ? C'est d'une précision incroyable. Comment expliquez-vous ce chiffre ? Enfin, la Commission est-elle consciente qu'il va falloir faire un deuxième et un troisième Plan Juncker ?

**M. Razzy Hammadi, co-rapporteur.** Je vais prendre un exemple concret mais avec des chiffres fictifs : dans une laiterie de la Somme, sur les 120 000 € d'investissement, une dizaine de millions d'euros sont apportés par la collectivité territoriale qui porte le financement, la sauvegarde de l'emploi, les fonds de restructuration. L'entreprise apporte elle-même entre deux et trois millions d'euros. La Banque européenne d'investissement apporte de l'argent frais par le biais d'un prêt et, au-delà, elle apporte une garantie supplémentaire. L'investissement de la BEI va permettre de mobiliser d'autres institutions,

notamment la BPI, qui va apporter de l'argent supplémentaire. Ainsi, lorsque les banques privées traditionnelles vont voir toutes ces garanties – les garanties de la BEI, financement BEI, l'approche financière de la BPI, la garantie de la collectivité territoriale et les fonds propres de l'entreprise — alors elles n'hésitent plus à apporter un financement supplémentaire.

Concernant l'effet de levier de 1:15, le chiffre correspond à une estimation historique de l'effet de levier que connaît traditionnellement la BEI dans ses activités classiques. Quand elle investit, il s'agit de projets dans lesquels elle va investir 1 mais le volume final sera de 15. Aujourd'hui, nous constatons que nous sommes au-delà du 15 et il y a de multiples raisons à cela : il y a le phénomène de rattrapage notamment parce que nous avons été en sous-investissement, de l'argent peu cher et bien d'autres phénomènes.

Les projets bénéficiant de ces investissements sont ceux qui font face à des difficultés de financement sur le plan du financement traditionnel. Dans un projet classique, ce sont les banques du secteur privé qui fournissent un financement. Dans ces cas il n'y a pas de problème et l'action de la BEI n'est pas nécessaire. En revanche, le financement de la BEI va être indispensable dans les cas où l'investissement demandé est trop élevé lorsque les banques privées ne répondent pas favorablement et ne sont pas intéressées par le projet. La question qui se pose est celle du financement : le projet qui est finançable et celui qui ne l'est pas. C'est sur ce point qu'intervient la BEI, et notamment sur les financements des infrastructures.

Sur les projets qui sont présentés et contenus dans le rapport, il y a beaucoup d'entreprises privées notamment de PME, nous sommes donc sur des tickets de plus de dix millions d'euros. Nous ne sommes pas encore à des investissements pour des entreprises de moins de dix millions, ce qui se comprend au regard de l'ingénierie financière que nécessite un dossier de financement tel que ceux soumis à la BEI.

Pour terminer, je souhaiterais attirer votre attention sur un point. Je pense qu'au niveau national il faudrait avoir un éclairage supplémentaire pour éviter de gaspiller de l'argent dans certains domaines. Je vous donne un exemple précis. Dans certaines infrastructures de transports concernant notamment l'Ile-de-France et le Grand Paris, pour des raisons idéologiques, nous avons refusé de faire appel à des financements de ce type. Cela a suscité la nécessité de trouver des subventions, puis il y a eu des bricolages, en considérant que le prix du mètre carré du bureau, suffirait à financer des wagons. Enfin, nous avons créé des taxes afin de boucler les financements. Dans le même temps en Seine-Saint-Denis, dans mon département, nous finançons avec des contrats de partenariat public privé des établissements scolaires, notamment des collèges.

Nous serions plutôt favorables à ce que l'État prenne sa responsabilité pédagogique pour indiquer, en fonction des projets, s'il est conseillé ou pas de faire appel au Plan Juncker, et ainsi apporter son soutien aux entreprises. Certaines

régions ont compris, d'autres sont plus en retard. Pour ma part, je trouve cela dommage, il s'agit de centaines de millions d'euros pour le pays que nous aurions pu, et que nous pouvons encore mobiliser. Je tiens à le rappeler, la France est aujourd'hui le champion d'Europe de la mobilisation du Plan Juncker.

**M. Gilles Savary.** Merci pour ce rapport extrêmement intéressant sur un sujet biblique : la multiplication des euros et des parts de 1 :15. Monsieur Juncker a vu qu'il était possible de relancer l'investissement en Europe.

Je souhaiterais poser quelques questions. Je crois, tout d'abord, qu'il faut saluer l'extrême flexibilité procédurale qui a été mise en place, et qui contraste avec l'administration française mais aussi avec l'administration européenne en général. En effet, il suffit de regarder les règlements d'engagement des fonds structurels pour constater que nous avons finalement mis beaucoup de souplesse dans la mise en œuvre et, en particulier, pour les fonds structurels qui peuvent servir de fonds propres à l'engagement du Plan Juncker.

Ce qui m'amène à être dubitatif sur le fait que certains pays de l'Est ne l'aient pas mis en œuvre car ils ont un fonds de cohésion qui est surabondant et souvent sous-consommé et donc qui pourrait être mobilisé sur un certain nombre de travaux d'infrastructures. Je suis un peu étonné de cela, il est vrai que ces pays n'ont pas une administration aussi sophistiquée que la nôtre, bien qu'il ne faille pas toujours les considérer avec condescendance ; mais ces États membres utilisent fréquemment la BEI en guise de conseil en matière d'investissement. Cette répartition est assez surprenante, bien que flatteuse pour la France mais elle apparaît comme extrêmement injuste envers certains pays. D'où ma première interrogation.

Par ailleurs, je voudrais revenir sur la question du coût. Vous indiquiez que la BEI était souple et moins chère. La BEI, dans cette période de surabondance du crédit à des taux extrêmement faibles, ne peut pas être extrêmement moins chère que les banques commerciales. Ne peut-on pas expliquer la faiblesse du coût par le montant sophistiqué de garantie qu'offre la BEI, dans une période où les banques ne veulent pas prendre de risques ou ne peuvent plus en prendre du fait des accords de Bâle instaurés après la crise. Je pense que ce point mérite d'être développé. Après la crise, nous avons fait remarquer aux banques qu'il n'était plus possible d'investir aussi facilement et aussi légèrement que par le passé – notamment en Grèce – et le résultat, est que nous sommes en surabondance de crédit avec des taux d'intérêt historiquement très faibles voire négatifs.

Par ailleurs, je voudrais faire une remarque. Je me félicite du bon fonctionnement du Plan Juncker et que les Français en aient tiré le meilleur parti. Mais ce n'est pas clair pour tout le monde. Effectivement, il est regrettable que nous ne soyons pas informés et que nos compatriotes ne sachent pas dans quel domaine le Plan Juncker a investi. Il serait souhaitable que les présidents de régions soient davantage associés pour mobiliser ces crédits sur des projets

régionaux d'importance. Je déplore, une fois de plus, que tout ce qui vient de l'Europe ne soit pas clairement identifié par nos concitoyens. La mise en place d'une campagne de communication serait nécessaire. Nous avons parlé du Plan Juncker à de nombreuses reprises et il s'est évaporé dans la visibilité de nos compatriotes. Vous nous indiquez aujourd'hui que ce plan est un vrai succès. Je pense qu'il mériterait d'être valorisé.

**Monsieur Arnaud Richard, co-rapporteur.** Si vous me le permettez Madame la Présidente, je souhaiterais répondre à Gilles Savary. Je pense qu'il ne faut pas boudier notre plaisir, le constat d'une telle réussite ne se fait pas tous les jours. Nous ne sommes pas passés du scepticisme à de la béatitude. Au début, le plan était sibyllin. Nous sommes les premiers à avoir indiqué que l'annonce du Président Juncker nous paraissait devoir être précisée.

Nous nous sommes rendu compte que les prêts, les garanties, les contre-garanties, des instruments de marché de capitaux, mais aussi des participations sous forme de fonds propres et une BEI qui n'avait plus peur d'investir, étaient un moteur extrêmement puissant. Comme nous l'avons dit, je pense qu'il faut revoir en France la façon de financer les grandes infrastructures. Les tours de tables, entre la région, l'État, les différentes collectivités pour financer les infrastructures constituent un ancien modèle bien moins innovant que celui présenté aujourd'hui.

Sur la question relative au Plan qui cela ne fonctionne pas dans certains pays, je pense que dans certains États, il manque des banques nationales de développement – la Bulgarie est en réflexion pour créer une telle structure –. En France, nous avons fait un travail remarquable et nous réfléchissons à des infrastructures financées par le secteur privé au travers de garanties, prêts, fonds propres. C'est une vraie remise en cause nécessaire de notre ancien modèle.

**Monsieur Razy Hammadi, co-rapporteur.** Pour être très clair, nous avons demandé à nos interlocuteurs si, en l'absence de la BEI et du Plan Juncker, les 12.9 milliards auraient été pu être mobilisés en France. La réponse est non. Les presque treize milliards d'euros d'investissement commencent à avoir des conséquences macroéconomiques. Un tel investissement, quel que soit le levier, est très important pour une économie.

**Monsieur Arnaud Richard, co-rapporteur.** Le point constamment soulevé par celles et ceux qui opèrent sur le Plan, c'est que le politique n'intervient pas dans le choix des projets. Il faut que ce soit des projets viables au sens économique et pas du point de vue des politiques.

La commission a ensuite *adopté*, à l'unanimité, la proposition de résolution suivante. »

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

### Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le règlement (UE) n° 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,

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),

Vu le document de la Commission européenne du 22 février 2016 : Les fonds structurels et d'investissement européens et le Fonds européen pour les investissements stratégiques. Complémentarités. Assurer la coordination, les synergies et la complémentarité ;

Vu la résolution européenne n° 46 du Sénat du 7 décembre 2015 sur la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe ;

Considérant que la relance de l'investissement en Europe constitue un enjeu fondamental de la reprise de la croissance ainsi que la principale priorité de la Commission européenne pour les années à venir ;

Considérant que le Plan d'investissement pour l'Europe, lancé par la Commission européenne fin 2014 pour remédier au déficit d'investissement observé en Europe, repose sur trois piliers complémentaires dont les principaux sont aujourd'hui opérationnels ;

Considérant les premiers résultats encourageants -quoiqu'inégaux - de la mise en œuvre du Plan quelques mois après l'entrée en vigueur du règlement instaurant le Fonds européen pour les investissements stratégiques ;

1. Salue les efforts déployés au cours de l'année 2015 pour la mise en œuvre du Plan d'investissement pour l'Europe ainsi que la rapidité avec laquelle le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a été instauré ; constate que la plupart des inquiétudes qui avaient pu être exprimées au lancement du Plan ont été dissipées, en particulier s'agissant de la structure de gouvernance du FEIS ;

2. Se félicite des premiers résultats encourageants enregistrés par le Fonds européen d'investissement (FEI) ainsi que par le FEIS, moins d'un an après sa mise en œuvre ; souligne toutefois que si les montants déjà mobilisés permettent d'être raisonnablement optimistes quant à la réussite finale du Plan, les résultats encore très inégaux nécessitent de repenser certains principes qui président au déploiement du Plan, en particulier s'agissant de l'absence initiale de ciblage thématique ou géographique des projets ;

#### Sur la mise en œuvre opérationnelle du Plan

3. Regrette le retard pris par la Commission européenne pour mettre en place le portail européen de projets d'investissement et invite celle-ci à y remédier dans les meilleurs délais ;

4. Considère que les rôles respectifs de la plateforme européenne de conseil en investissement et du portail européen projets d'investissement doivent encore être précisés afin que ces deux outils fournissent assistance et visibilité aux porteurs de projets et renforcent l'effectivité du Plan ;

5. Estime que le critère d'additionnalité, qui conditionne l'éligibilité des projets au soutien du FEIS risque, à terme, de limiter le nombre de projets à financer et souligne le rôle que devrait jouer le comité de pilotage du Fonds pour déterminer, à l'avenir, quels projets et investissements stratégiques pourront être retenus dans le cadre du Plan ;

6. Accueille favorablement l'annonce par la Commission européenne de la possibilité de faire bénéficier les éventuelles contributions des États membres au FEIS des clauses exceptionnelles du Pacte de stabilité et de croissance mais souligne que ces clauses ne seront, le cas échéant, appliquées qu'aux pays concernés par le volet préventif du Pacte ;

7. Soutient la démarche partenariale promue par la Commission européenne dans la mise en œuvre du Plan ; salue le rôle central d'intermédiaire entre les échelons européens et locaux joué par le Commissariat général à l'investissement depuis l'annonce du lancement du Plan d'investissement ; invite les États membres à coopérer efficacement et effectivement avec la BEI, directement ou par l'intermédiaire de leur banques nationales de développement ;



8. Souligne, à cet égard, la nécessité de renforcer la communication sur les modalités de coopération offertes dans le cadre du Plan d'investissement, ainsi que sur les possibilités de combiner différents fonds européens ; insiste sur les opportunités qu'offrent ces cofinancements pour les porteurs de projets et regrette qu'elles soient, à ce stade, encore largement méconnues ; invite notamment les autorités de gestion des fonds structurels à s'inspirer des exemples prometteurs déjà réalisés pour maximiser les potentialités offertes par le Plan et en augmenter l'efficacité ;

9. Insiste, à l'instar du Sénat, sur la nécessité de renforcer l'association des collectivités locales à la mise en œuvre du Plan, en particulier dans un contexte marqué par le recul de l'investissement public ;

#### Sur les effets non escomptés résultant de la mise en œuvre du Plan

10. Rappelle que le déploiement du Plan doit pleinement prendre en compte les objectifs relatifs à la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne ; exprime des inquiétudes quant à certains effets pervers résultant de la mise en œuvre du Plan et appelle notamment les institutions européennes à trouver des moyens pour limiter la tendance préoccupante déjà observée à la concentration géographique des financements accordés ;

11. Considère que certains outils pourraient opportunément être mobilisés pour procéder à un ciblage plus fin des besoins et des projets ; invite, à cet égard, le comité de pilotage du FEIS à définir des lignes directrices idoines et les institutions européennes à envisager de concentrer les efforts de la plateforme européenne de conseil en investissement sur les porteurs de projets qui en ont le plus besoin, quitte à identifier certains territoires qui ne disposent pas de structures locales pouvant efficacement remplir ce rôle ;

12. Appelle, de manière générale, à une meilleure prise en compte des objectifs climatiques de l'Union dans la mise en œuvre du Plan d'investissement ;

#### Sur les perspectives

13. Invite les États membres et la Commission européenne à lancer dès à présent une large réflexion sur l'après 2018 et à faire preuve d'une ambition constante en matière d'investissement ; considère que la question de la pérennisation du Plan et des moyens associés devrait faire l'objet de discussions et de propositions ambitieuses lors des négociations du prochain cadre financier pluriannuel.



## **MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION**

### *on the implementation of the Juncker Plan*

#### **Single article**

The National Assembly,

In the light of Article 88-4 of the Constitution,

In the light of the Treaty on European Union,

In the light of the Treaty on the Functioning of the European Union,

In the light of the regulation (EU) no. 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015 on the European Fund for Strategic Investments, the European Investment Advisory Hub and the European Investment Project Portal and amending Regulations (EU) No. 1291/2013 and (EU) No. 1316/2013 of 11 December 2013,

In the light of the communication from the European Commission of 22 July 2015 'Working together for jobs and growth: the role of National Promotional Banks (NPBs) in supporting the Investment Plan for Europe' (COM (2015) 361 final),

In the light of the document from the European Commission of 22 February 2016: European Structural and Investment Funds and the European Fund for Strategic Investments. Complementarities. Ensuring coordination, synergies and complementarity,

In the light of the European resolution no. 46 of the Senate of 7 December 2015 on the implementation of the Investment Plan for Europe,

Considering that relaunching investment in Europe is a key issue for the resumption of growth as well as the European Commission's main priority in the years ahead;

Considering that the Investment Plan for Europe, launched by the European Commission at the end of 2014 to address the investment gap seen in Europe, is based on three complementary pillars of which the main ones are today operational;

Considering the first encouraging (although variable) results of the Plan's implementation a few months after entry into force of the regulation establishing the European Fund for Strategic Investments;

1. Hails the efforts made during the year 2015 to implement the Investment Plan for Europe as well as the rapidity with which the European Fund for Strategic Investments has been established; observes that most of the concerns that were expressed at the launch of the Plan have been dispelled, especially with reference to the EFSI governance structure;

2. Welcomes the first encouraging results recorded by the European Investment Fund (EIB) and by the EFSI, less than one year after its establishment; emphasises however that while the already mobilised amounts inspire reasonable optimism as to the Plan's final success, the still highly variable results require rethinking some of the principles underlying the Plan's deployment, especially with reference to the initial lack of any thematic or geographical targeting of projects;

*As for operational implementation of the Plan*

3. Regrets the delay incurred by the European Commission in setting in place the European Investment Project Portal and urges the former to remedy this issue as soon as possible;

4. Considers that the respective roles of the European Investment Advisory Hub and the European Investment Project Portal must be further clarified so that these two tools provide assistance and visibility to project developers and strengthen the Plan's effectiveness;

5. Considers that the additionality criterion, which conditions the eligibility of projects for EFSI support, may eventually limit the number of projects to be funded and emphasises the role which the Fund steering board should play in determining, in the future, which projects and strategic investments can be selected within the framework of the Plan;

6. Welcomes the announcement by the European Commission of the possibility of allowing Member State contributions to the EFSI to benefit from the exceptional clauses of the Stability and Growth Pact but emphasises that these clauses will be applied, where applicable, only to the countries concerned by the preventive arm of the Pact;

7. Supports the partnership approach promoted by the European Commission in the implementation of the Plan; hails the key role, as an intermediary between the European and local levels, played by the Commissariat-General for Investment since the announcement of the launch of the Investment Plan; urges the Member States to cooperate efficiently and effectively with the EIB, directly or through their national promotional banks;

8. Emphasises, in this respect, the need to strengthen communication on the cooperation mechanisms provided under the Investment Plan, as well as on the

possibilities of combining various European funds; insists on the opportunities offered by these co-fundings for project developers and regrets that they are, at this stage, still largely little known; urges in particular the structural fund managing authorities to draw inspiration from the promising examples of the maximisation of the potentialities of the Plan and increase its efficacy;

9. Insists, like the Senate, on the need to strengthen the involvement of local authorities in the Plan's implementation, especially in a context marked by the decline in public investment;

*As for the unanticipated effects resulting from the Plan's implementation*

10. Recalls that the Plan's deployment must take full account of the goals as to the social and territorial cohesion of the European Union; expresses concerns over certain pernicious effects resulting from the Plan's implementation and calls in particular on the European institutions to find the means to limit the already seen, worrisome trend towards the geographical concentration of the fundings granted;

11. Considers that certain tools could be opportunely mobilised to make a finer targeting of the needs and of the projects; urges, in this respect, the EFSI steering board to define appropriate guidelines and invites the European institutions to envisage focussing the efforts of the European Investment Advisory Hub on project developers most in need, even if it entails identifying some territories which do not have local structures that can effectively fulfil this role;

12. Calls, generally speaking, for EU climate targets to be better taken into account in the implementation of the Investment Plan;

*As for prospects*

13. Urges the Member States and the European Commission to launch now a broad debate on the after 2018 and show constant ambition as regards investment; considers that the issue of securing the future of the Plan and related resources should be the subject of debates and ambitious proposals during the negotiations of the next multiannual financial framework.



## **ANNEXES**





**ANNEXE N° 1 :**  
**Liste des personnes auditionnées par les rapporteurs**

**À Bruxelles :**

M. Pierre Moscovici, commissaire chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes ;

M. Miguel Gil Tertre, membre du cabinet du Vice-Président Jyrki Katainen, chargé de l'emploi, de la croissance, de l'investissement et de la compétitivité ;

M. Olivier Debande, Conseiller de direction et chef d'unité, Banque européenne d'investissement.

**À Paris :**

M. Ambroise Fayolle, Vice-Président de la Banque européenne d'investissement ;

M. Laurent Ménard, Directeur stratégie de l'investissement et financement européen, Commissariat Général à l'Investissement.



## ANNEXE N° 2 : DÉCISIONS DE LA BEI DANS LE CADRE "JUNCKER" (DONNÉES PUBLIQUES AU 12 AVRIL 2016)

	Date	Nature du projet	Secteur	Etat membre	Porteur du projet	Outil BEI	Montant	Coût projet	Signature
1	mars	Elargissement de l'autoroute A6 Wiesloch-Weinsberg	transport	Allemagne	titulaire PPP	prêt	250		
2	avril	Centres de soins primaires en Irlande	Santé	Irlande	titulaire PPP	prêt	70	135	
3	avril	Modernisation et R&D dans le domaine des aciers	Industrie	Italie	FINARVEDI SPA	prêt	100	194	oui
4	avril	Programme de R&D dans les biosciences	Santé	Espagne	GRIFOLS	prêt	100	241	oui
5	mai	Usine de pâte à papier et cogénération à Anekoski	Industrie	Finlande	METSA FIBRE OY	prêt	75	281	oui
6	mai	Tiers financement travaux efficacité énergétique : Ile-de-France	Energie	France	SEM ENERGIES POSIT'IF	prêt	100	200	oui
7	mai	Tiers financement travaux efficacité énergétique : Picardie	Energie	France	REGIE REGIONALE SPEE	prêt	23,5	58	oui
8	mai	Construction de nouveaux gazoducs	Energie	Espagne	Redexis Gaz SA	prêt	160	326	oui
9	mai	Participations dans des grands projets d'énergie renouvelable	Energie	Danemark	Copenhagen Infrastructure 2	fonds propres	75	2000	oui
10	juillet	Participations dans des projets d'énergie renouvelable	Energie	UE	IMPAX ASSET MANAGEMENT	fonds propres	75	500	
11	juillet	Participations dans des projets d'énergie renouvelable	Energie	France	CAPENERGIE 3	fonds propres	50	1000	oui
12	juillet	Prêts à des projets d'énergie renouvelable	Energie	France/Allemagne	Banque de la Sarre	garantie	150	356	
13	juillet	Acquisition et installation de compteurs intelligents	Energie	Royaume-Uni	Société de projet (SPARK)	prêt	475	1378	oui
14	septembre	Elargissement de l'autoroute A4	transports	Italie	S.P.A. AUTOVIE VENETE	prêt	120	1117	
15	septembre	Extension d'un parc d'éoliennes offshore	Energie	Belgique	NOBELWIND NV	prêt	100	542	oui
16	septembre	Investissements de décarbonation dans le Pas-de-Calais	Energie	France	Fonds troisième révolution industrielle	fonds propres	20	440	oui
17	septembre	Construction d'un hôpital neuf	Santé	Royaume-Uni	titulaire PPP	prêt	148	468	oui
18	septembre	Microcrédits aux TPE	tous	Pays-Bas	Oredits	prêt	20	336	oui
19	septembre	Financement PME	tous	Croatie	HBOR (banque de développement croate)	garantie	50	100	
20	septembre	Participations dans des projets d'énergie renouvelable	Energie	Irlande	BLACKROCK INVESTMENT MANAGEMENT (UK) LTD	fonds propres	100	500	
21	septembre	Construction d'un parc éolien offshore	Energie	Royaume-Uni	SIEMENS , RWE , UK GREEN INVESTMENT BANK	prêt	314	1556	
22	octobre	Déploiement du très haut débit dans le Pas-de-Calais	Numerique	France	titulaire contrat	prêt	147	610	
23	octobre	Investissements dans des projets d'efficacité énergétique	Energie	Royaume-Uni	GREATER LONDON AUTHORITY	lignes de crédit	136	547	
24	octobre	Déploiement du très haut débit en Alsace	Numerique	France	titulaire contrat	prêt	123	542	
25	octobre	Construction d'une autoroute autour de Bratislava	Transport	Slovaquie	titulaire PPP D4R7	prêt	500	1003	
26	octobre	Construction d'un parc éolien offshore	Energie	Royaume-Uni	Beatrice offshore	prêt	306	2466	
27	novembre	Contournement autoroutier Ouest de Strasbourg	Transport	France	Groupement ARCOS (Vinci)	prêt	280	510	
28	novembre	Fonds gingko de dépollution des sites industriels	Industrie	France	GINKGO ADVISOR SARL	fonds propres	30	162	oui
29	novembre	Centrale de production de biogaz	Energie	Danemark	ENVO BIOGAS TENDER	prêt	33	93	
30	novembre	Travaux d'efficacité énergétique sur les locaux commerciaux	Energie	Royaume-Uni	IMPAX CLIMATE PROPERTY	fonds propres	36	781	
31	novembre	Modernisation de la raffinerie de Millazo	Industrie	Italie	RAFFINRIA DI MILLAZO	prêt	30	225	oui
32	novembre	Déploiement très haut débit	Numerique	Italie	TELECOM ITALIA SPA	prêt	500	1808	oui
33	novembre	Trains régionaux	Transports	Italie	TRENTALIA SPA	prêt	300	617	oui
34	décembre	Accès aux infrastructures portuaires	Transports	Espagne	ORGANISMO PUBLICO PUERTOS DEL ESTADO	programme	105	425	
35	décembre	Construction de deux ferries propulsés au GNL	Transports	Espagne	BALEARIA EUROLINEAS MARITIMAS SA	prêt	75	350	
36	décembre	Fonds d'investissement en infrastructure	Energie	Espagne	INSTITUTO DE CREDITO OFICIAL ( fonds de fonds)	fonds propres	25	250	
37	décembre	Programme d'investissement eau potable et eaux usées	Industrie	Irlande	ERVIA (société d'économie mixte)	prêt	200	459	
38	décembre	Installation de compteurs intelligents (gaz)	Energie	Italie	2i RETE GAS	prêt	200	415	oui
39	décembre	Equipements innovants de bio-chimie	Industrie	Italie	NOVAMONT SPA	prêt	15	93	

40	décembre	Construction d'une usine de poudre de lait	Industrie	Pologne	SPOLDZIELNIA MLECZARSKA MLEKOVITA	prêt	38	72	
41	décembre	Coninvestissement dans une ferme éolienne	Energie	Suède	MIROVA	fonds propres	12	33	
42	février	Construction de logements intermédiaires	Energie	France	SOLINTER (Société pour le logement intermédiaire)	prêt	500	1 553	
43	février	Modernisation de la flotte de cargos	Transports	Italie	GRIMALDI GROUP SPA	prêt	200	501	
44	mars	Deux parcs éoliens terrestres	Energie	Autriche	Energiepark Bruck GmbH	prêt	40	72	
45	mars	Construction d'une centrale de cogénération à Kiel	Energie	Allemagne	STADTWERKE KIEL AG	prêt	105	249	
46	mars	Construction d'une usine de retraitement du titane	Industrie	France	ERAMET (ECOTITANIUM)	prêt	30		
47	mars	Construction d'une usine de lait UHT	Industrie	France	LES MAITRES LATIERS DU COTENTIN	prêt	55	125	oui
48	mars	Participations dans des projets d'infrastructure de petite taille	Tous secteurs	France	QUAERO	fonds propres	40	200	
49	mars	Elargissement de l'autoroute A6 autour d'Almere	Transports	Pays-Bas	Titulaire du PPP	prêt	100	234	
50	mars	Investissements dans des projets d'énergie renouvelable	Energie	UE	ODEWALD & C. G. FUER BETEILIGUNGEN MBH	fonds propres	80	400	
51	mars	Investissements dans des projets d'énergie renouvelable	Energie	UE	SUSI PARTNERS AG	fonds propres	66	400	
52	mars	Recherche & développement imprimerie numérique	Industrie	Allemagne	HEIDELBERGER DRUCKMASCHINEN AG	prêt	100	306	oui
53	avril	Construction d'une ferme éolienne offshore 294 MW	Energie	Belgique	OTARY NV	prêt	250	1115	
54	avril	Participations dans des ETI industrielles	Industrie	Portugal/Espagne	NMAS1 CAPITAL PRIVADO SGEIC, S.A.U.	fonds propres	40	400	
55	avril	Recherche & développement constructeur automobile	Industrie	France	PSA	prêt	250		
56	avril	Participations dans des sociétés de projet industriels	Industrie	France	Fonds SPI Sociétés de projet industriel	fonds propres	100	650	
57	avril	Nouvelles gammes de chacuterie et de produits laitiers	Industrie	Grèce	AGRO FOOD INDUSTRY RDI	prêt	15		