

N^o 4171

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 octobre 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur le **renforcement du « Plan Juncker »**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. RAZZY HAMMADI et ARNAUD RICHARD
Députés

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. TIRER LES LEÇONS D'UN AN DE MISE EN ŒUVRE DU « PLAN JUNCKER » : CE QUI FONCTIONNE ET CE QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ	7
A. SI LES ÉVALUATIONS ÉTABLIES APRÈS UN AN DE FONCTIONNEMENT CONCLUENT AUX PREMIERS SUCCÈS DU « PLAN JUNCKER »	7
1. Une mise en œuvre rapide.....	8
2. Un succès incontestable	8
a. Au niveau agrégé, une reprise encore insuffisante mais néanmoins réelle de l'investissement en Europe.....	8
b. Près d'un tiers de l'objectif final en valeur déjà atteint	10
c. Une appropriation croissante des outils par les acteurs	12
B. ...CERTAINS ÉLÉMENTS DE LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DU PLAN SONT TOUTEFOIS PERFECTIBLES	13
1. Des insuffisances révélées par les différentes évaluations	13
a. Poursuivre les efforts pour mobiliser un maximum de financements privés	13
b. Compléter et clarifier la définition de l'additionnalité	14
c. Mieux exploiter les synergies et les complémentarités entre les différents outils mobilisables.....	15
2. Des effets indésirables	17
a. Une concentration géographique et sectorielle excessive	17
b. Une priorité accordée au FEIS par la BEI au détriment d'autres actions stratégiques ?	19
II. APPORTER AU DISPOSITIF LES CORRECTIFS NÉCESSAIRES POUR EN DÉCUPLER LES BÉNÉFICES	19
A. OPÉRER DES AJUSTEMENTS POUR LIMITER LES EFFETS INDÉSIRABLES	19
1. Des clarifications significatives	19
a. Un élargissement des secteurs éligibles : la consécration d'un état de fait	19
b. Des objectifs environnementaux explicitement prioritaires.....	20

2. Des ajustements techniques	20
a. Des priorités géographiques pour éviter les effets de surconcentration des financements.....	20
b. Une définition de l'additionnalité affinée mais encore potentiellement problématique.....	21
c. Une obligation de motivation des décisions.....	22
B. PROLONGER LE DISPOSITIF ET EN AUGMENTER LES VOLUMES : UNE CONFIRMATION DE L'IMPORTANCE DU PLAN ET DE LA PRIORITÉ QUE CONSTITUE L'INVESTISSEMENT EN EUROPE.....	23
1. Une importance consacrée par un « double doublement ».....	23
2. ...qui ouvre des perspectives de pérennisation plus larges.....	24
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	25

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'investissement est un sujet majeur en Europe. Durablement affecté par la crise économique et financière de la fin de la décennie 2000, cette composante essentielle à la croissance constitue l'une des principales priorités de la Commission européenne depuis le début de son mandat. L'annonce par son Président, en novembre 2014, d'un vaste plan pour relancer l'investissement et améliorer le climat d'affaires en Europe a suscité, au sein de notre commission des Affaires européennes, d'importants débats.

Parce qu'ils ont suivi, depuis ses débuts, les travaux de la Commission européenne pour la mise en œuvre du « Plan Juncker » et parce qu'ils ont pu se montrer particulièrement critiques à l'égard de certaines des propositions formulées, vos rapporteurs l'affirment aujourd'hui avec d'autant plus de conviction : le Plan d'investissement pour l'Europe est un réel succès.

Sa mise en œuvre, extrêmement rapide – notamment par rapport au « temps législatif européen » avec lequel nous avons coutume de composer -, et la détermination des parties prenantes à en assurer un déploiement optimal sont, en grande partie, responsables des premiers succès.

Preuve de l'efficacité du Plan dans son ensemble, la Commission européenne a récemment proposé de prolonger jusqu'en 2020 le fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), pièce maîtresse du dispositif, et d'augmenter les montants initiaux pour mobiliser, à terme, 500 milliards d'euros.

Outre ce « double doublement », la Commission européenne suggère, en s'appuyant sur les évaluations du FEIS déjà réalisées, des correctifs et ajustements techniques à apporter au dispositif afin de limiter les effets indésirables qui sont apparus lors de sa mise en œuvre opérationnelle et au premier rang desquels figure l'excessive concentration géographique et sectorielle des projets et des financements. Au moment de la rédaction du présent rapport, la troisième évaluation, réalisée par un organisme indépendant, est encore attendue et contribuera sans aucun doute à éclairer les négociations à venir sur cette proposition dont la Commission européenne entend l'aboutissement avant la fin de l'année 2016.

De manière générale, vos rapporteurs se félicitent que la plupart des insuffisances qu'ils avaient identifiées dans leurs précédents travaux aient été soulignées dans l'évaluation de la Commission européenne comme dans celle de la Banque européenne d'investissement (BEI) et qu'elles aient été prises en compte pour élaborer le texte qu'ils ont analysé.

S'ils expriment, dans le présent rapport, quelques réserves ou déceptions quant à certaines des modifications que la Commission européenne propose d'apporter au dispositif – notamment en raison de leur caractère insuffisant -, ils souscrivent très largement à l'économie générale du texte dont ils tiennent à saluer la démarche comme les grandes orientations.

Ils considèrent enfin que le succès incontestable du « Plan Juncker » nous invite à réfléchir aux perspectives de pérennisation d'un dispositif qui fonctionne et produit des résultats, pour l'heure encourageants quoique pas suffisants.

I. TIRER LES LEÇONS D'UN AN DE MISE EN ŒUVRE DU « PLAN JUNCKER » : CE QUI FONCTIONNE ET CE QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ

Prévues par le règlement instaurant le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)⁽¹⁾, les évaluations réalisées sur le déploiement du « Plan Juncker » soulignent de manière unanime les premiers succès du dispositif, s'agissant tant des montants que des projets financés.

Le bilan de la première année de fonctionnement du Plan a également été l'occasion de faire le point sur sa mise en œuvre opérationnelle, de pointer certaines insuffisances ou effets indésirables et de proposer des pistes d'amélioration.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la proposition de la Commission européenne, en date du 14 septembre 2016⁽²⁾, de réviser le règlement « fondateur » du « Plan Juncker ».

A. SI LES ÉVALUATIONS ÉTABLIES APRÈS UN AN DE FONCTIONNEMENT CONCLUENT AUX PREMIERS SUCCÈS DU « PLAN JUNCKER »...

Vos rapporteurs rappellent que l'évaluation du FEIS est une obligation qui figure à l'article 18 du règlement du 25 juin 2015 précité. Trois évaluations sont ainsi évoquées dans le texte et deux d'entre elles ont, à ce jour, été effectuées.

La première, réalisée par la Commission européenne conformément au règlement⁽³⁾, a été publiée le **1^{er} juin 2016**⁽⁴⁾. La seconde, réalisée par la Banque européenne d'investissement (BEI), a été rendue publique en **septembre 2016**⁽⁵⁾ et respecte également les conditions fixées dans le règlement du 25 juin 2015 précité⁽⁶⁾. Une troisième évaluation indépendante est attendue pour la **mi-novembre 2016**.

(1) Règlement (UE) 2015/2017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement qui crée le FEIS.

(2) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) 2015/1017 en vue de prolonger la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques et d'introduire des améliorations techniques concernant ce Fonds et la plateforme européenne de conseil en investissement, COM(2016) 597 final.

(3) « 2. Au plus tard le 5 janvier 2017, la Commission évalue l'utilisation de la garantie de l'Union et le fonctionnement du fonds de garantie. Elle présente son évaluation au Parlement européen et au Conseil. Cette évaluation est assortie d'un avis de la Cour des comptes. », règlement du 25 juin 2015 précité, article 18.

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

(5) BEI, « Évaluation des opérations. Évaluation du fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) », septembre 2016.

(6) « 1. Au plus tard le 5 janvier 2017, la BEI évalue le fonctionnement de l'EFSI. Elle présente son évaluation au Parlement européen, au Conseil et à la Commission. », règlement du 25 juin 2015 précité, article 18.

1. Une mise en œuvre rapide

Vos rapporteurs ont eu l'occasion de le souligner dans un précédent rapport ⁽¹⁾ : la mise en œuvre opérationnelle du « Plan Juncker » a été rapide. Le règlement instaurant le FEIS, véritable pièce maîtresse du dispositif, a été négocié rapidement et le fonds est entré en vigueur sept mois après la publication de la proposition législative de la Commission européenne.

Extrait du rapport d'information n° 3714 de MM. Razy Hammadi et Arnaud Richard sur la mise en œuvre du Plan Juncker, 3 mai 2016

« Pour mémoire, la proposition de règlement de la Commission européenne sur le FEIS ⁽²⁾, 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 ⁽³⁾ 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. »

La rapidité de la mise en œuvre du dispositif reflète le large consensus sur l'ampleur du déficit d'investissement en Europe ainsi que la volonté des États membres comme des institutions européennes de remédier à la situation dans les meilleurs délais.

Cette impulsion a permis, en moins d'un an, de financer des projets d'infrastructures et d'accorder à des petites et moyennes entreprises d'importants soutiens financiers.

2. Un succès incontestable

Le succès du « Plan Juncker » s'apprécie tant par la reprise de l'investissement que par le nombre de projets financés ou approuvés et les montants associés.

a. Au niveau agrégé, une reprise encore insuffisante mais néanmoins réelle de l'investissement en Europe

Plus de dix-huit mois après la présentation du Plan d'investissement par son Président, la Commission européenne constate que l'environnement économique s'est amélioré et est davantage favorable à l'investissement. L'amélioration de la conjoncture économique, que la Commission européenne

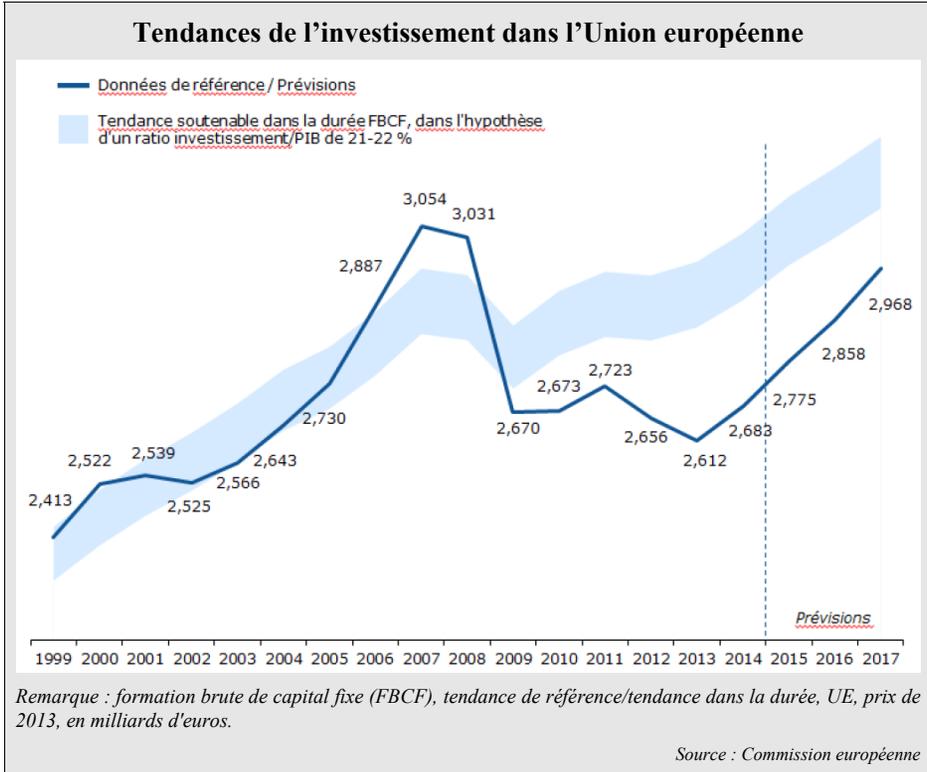
(1) Rapport d'information n° 3714 de MM. Razy Hammadi et Arnaud Richard sur la mise en œuvre du Plan Juncker, 3 mai 2016.

(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).

souligne depuis deux ans, avec prudence mais insistance dans son examen annuel de croissance, témoigne en partie d'une reprise progressive de l'investissement en Europe.

Dans le bilan qu'elle a établi au premier juin 2016, la Commission européenne insiste sur la progression continue des investissements européens, en particulier depuis 2015, pour conclure aux premiers résultats du « Plan Juncker ». Selon ses estimations, ce mouvement haussier devrait se confirmer en 2016 et en 2017.



Toutefois, si les effets macroéconomiques de certains investissements ne seront perceptibles qu'avec un décalage temporel, la Commission européenne relève que les perspectives d'investissement sont encourageantes mais insuffisantes. Durablement affecté par la crise économique et financière, le niveau d'investissement demeure encore en deçà de son niveau optimal. Par conséquent, les efforts déployés au niveau européen comme national doivent être poursuivis.

b. Près d'un tiers de l'objectif final en valeur déjà atteint

- *Les enseignements tirés de l'évaluation de la Commission européenne au premier juin 2016*

Dans son bilan au premier juin 2016, la Commission européenne relève que le FEIS a **approuvé près de 250 opérations**. Ces dernières devraient permettre de mobiliser **au total 100 milliards d'euros** et réaliser **près d'un tiers de l'objectif final** du Plan (315 milliards d'euros).

S'agissant du Fonds européen d'investissement (FEI)⁽¹⁾, la Commission européenne notait, à la même période, que le soutien apporté par le FEIS aux opérations réalisées par le FEI avait permis de mobiliser environ **49 milliards d'euros** ; ce qui représente **près des deux tiers de l'objectif initial** du Plan sur ce volet (75 milliards d'euros).

À partir de ces données, la Commission européenne indique que **plus de 14 000 petites et moyennes entreprises et entreprises à moyenne capitalisation situées dans vingt-six États membres devraient bénéficier du FEIS**.

Quelques mois après le bilan de juin 2016, la Commission européenne rappelle, dans sa proposition de révision du règlement du 25 juin 2015 précité, que le succès du volet « PME », particulièrement visible, a rapidement dépassé les attentes et permis d'accorder, dans un temps record, des soutiens financiers considérables. En juillet 2016, un renforcement des capacités financières du fonds a semblé nécessaire et le volet s'est vu attribuer une dotation supplémentaire de 500 millions d'euros pour éviter toute rupture dans ses activités.

Données publiées par la Commission européenne

	Opérations gérées par le FEI (volet « PME »)	FEIS dans son ensemble
Jun 2016	49 milliards d'euros 2/3 de l'objectif du volet « PME »	250 opérations 100 milliards d'euros 1/3 de l'objectif initial du Plan
Total approbation BEI		
Juillet 2016	Les projets approuvés par la BEI devraient permettre de mobiliser 115,7 milliards d'euros d'investissements au total.	

(1) Vos rapporteurs rappellent, pour mémoire, que le FEI est en charge du déploiement du volet « PME » du Plan d'investissement pour l'Europe.

- *Les enseignements tirés de l'évaluation de la BEI de septembre 2016*

Dans son évaluation publiée en septembre 2016, la BEI indique, qu'**au 30 juin 2016**, soit après un tiers de sa période d'investissement, **le FEIS avait réalisé environ un tiers de son objectif d'investissement global.**

Au total, les opérations *approuvées* atteignent un montant de 17,45 milliards d'euros (pour un montant total mobilisé estimé à 104,75 milliards d'euros) et les opérations *signées* un montant de 10,45 milliards d'euros (devant permettre de mobiliser au total 66,14 milliards d'euros).

La BEI indique qu'à cette même date, 1,81 milliard d'euros avait été décaissé au titre du volet « infrastructures et innovation » et précise qu'aucune donnée comparable n'était disponible s'agissant du volet PME, en raison de la spécificité de ses instruments.

Données publiées par la BEI

Opérations financées par la BEI sur le volet « infrastructures et innovation » 30 juin 2016		
	Montants initiaux	Montants finaux
Opérations approuvées	17,45 milliards d'euros	104,75 milliards d'euros
Opérations signées	10,45 milliards d'euros	66,14 milliards d'euros
Montants décaissés	1,81 milliard d'euros	NA

Situation du portefeuille FEIS au 30 juin 2016

	Total		Volet IIW		Volet PME	
	Approuvés	Dont signés	Approuvés	Dont signés	Approuvés	Dont signés
Nombre d'opérations	262	202	76	39	186	163
Montants financés au titre du FEIS (Mrd EUR)	17,45	10,45	10,80	4,72	6,65	5,73
Total des investissements mobilisés (Mrd EUR)	104,75	66,14	57,07	22,39	47,67	43,75
Objectif concernant le total des investissements mobilisés (Mrd EUR)	315,00	315,00	240,00	240,00	75,00	75,00
% de l'objectif	33 %	21 %	24 %	9 %	64 %	58 %

Source : BEI

Vos rapporteurs ont eu l'occasion de l'évoquer dans un précédent rapport, le déploiement du « Plan Juncker » a été particulièrement rapide s'agissant du volet PME. Dans son évaluation, la BEI avance, pour expliquer les

différences de résultats entre le volet « PME », d'une part, et le volet « infrastructures et innovation », d'autre part, deux types d'explications.

La première tient au fait que la mise en œuvre du volet « PME » a nécessité de moindres ajustements préalables. La BEI relève ainsi que l'existence d'outils et d'habitudes de financements ont permis au FEI d'apporter rapidement les financements qui lui étaient demandés dans le cadre du « Plan Juncker ». Ainsi, alors que le financement des projets dans le cadre du volet « PME » a pu se faire à « droit » et situation constants, la BEI a dû élaborer de nouveaux produits et adapter ses procédures et processus de fonctionnement. Les ajustements effectués ont nécessité du temps et expliquent une partie de la différence de rythme observée dans la mise en œuvre de chaque volet du Plan. Un déploiement plus rapide du volet « infrastructures et innovation » est désormais attendu.

La seconde explication est liée à l'importance des effets multiplicateurs des financements, généralement plus élevés dans les opérations financées par le FEI ⁽¹⁾ que ceux que l'on observe, en moyenne, à la BEI.

c. Une appropriation croissante des outils par les acteurs

- *La plateforme européenne de conseil en investissement (PECI), guichet unique fournissant aux acteurs qui la sollicitent des conseils relatifs au recensement, à la préparation et au développement de projets d'investissement*

Opérationnelle depuis septembre 2015, la plateforme comptabilisait, fin mai 2016, plus de 160 demandes en provenance de vingt-six États membres ⁽²⁾, dont deux tiers provenaient du secteur privé.

L'évaluation réalisée par la BEI, qui couvre la période allant de septembre 2014 à juin 2016, recense, pour sa part, **255 demandes adressées à la plateforme et émanant des vingt-huit États membres**. Cette rapide évolution (entre mai et juin 2016) témoigne de l'appropriation par les acteurs des outils à leur disposition pour faciliter la mise en œuvre du « Plan Juncker » ⁽³⁾.

- *Le portail européen de projets d'investissement (PEPI), un outil au service de la transparence*

Le retard pris dans le développement du portail européen de projets d'investissement a différé son lancement, initialement prévu pour le mois de février 2016. Désormais opérationnel depuis son ouverture le premier juin 2016, le

(1) En particulier pour les opérations de dette.

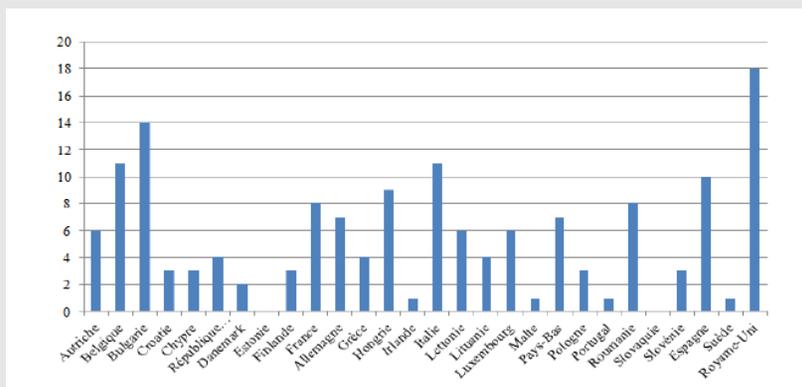
(2) COM(2016) 359 final.

(3) Pour mémoire, le coût des conseils fournis par la plateforme est relativement faible pour les acteurs privés et nul pour les pouvoirs publics. Pour mémoire, 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 (cf. article 14 du règlement du 25 juin 2015 précité).

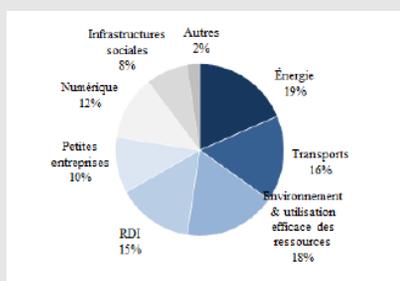
portail européen de projets d'investissement compte, au moment de la rédaction du présent rapport, **119 projets**.

Demandes publiées sur la plateforme européenne de conseil en investissement à la fin du mois de mai 2016

Nombre de demandes par pays



Demandes adressées par secteur



Source : Commission européenne

B. ...CERTAINS ÉLÉMENTS DE LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DU PLAN SONT TOUTEFOIS PERFECTIBLES

1. Des insuffisances révélées par les différentes évaluations

a. Poursuivre les efforts pour mobiliser un maximum de financements privés

Conçu pour remédier à la situation de sous-investissement en Europe, le « Plan Juncker » a pour enjeu la relance de l'investissement *privé*. Aussi le règlement instaurant le FEIS précise-t-il que le Fonds doit favoriser autant que possible la mobilisation de capitaux privés. Afin d'éviter tout effet d'aubaine,

l'intervention publique ne doit intervenir qu'en soutien ou en complément des investisseurs privés.

Au 30 juin 2016, sur les 66,14 milliards d'euros mobilisés par le FEIS, 62 % (soit 41,16 milliards d'euros) étaient des financements privés ⁽¹⁾. Ce premier résultat, encourageant, ne doit toutefois pas faire oublier les efforts qu'il convient de poursuivre. Pour que le Plan déploie au mieux tous ses effets, les financements publics doivent demeurer secondaires et venir compléter, lorsque cela est nécessaire, les capitaux privés.

b. Compléter et clarifier la définition de l'additionnalité

Bien qu'il soit au cœur de la mise en œuvre du « Plan Juncker », le principe d'additionnalité est défini, de façon elliptique, à l'article 5 du règlement du 25 juin 2015 précité ⁽²⁾. L'additionnalité est supposée garantir que les financements octroyés dans le cadre du Plan d'investissement pour l'Europe remédient à des défaillances de marché ou à des situations d'investissement non optimales – lesquelles ne sont par ailleurs pas précisément définies -. L'idée est de financer des projets qui n'auraient pas pu l'être sans intervention du FEIS.

Vos rapporteurs ont eu l'occasion de souligner, dans un précédent rapport, que les difficultés à apporter la preuve du caractère additionnel des projets sollicitant un financement pouvaient constituer un obstacle à la mise en œuvre opérationnelle du Plan.

Si, dans son évaluation du « dispositif Juncker », la BEI valide en partie cette inquiétude, elle opère une distinction entre ce que prévoit le texte et la pratique.

Au plan textuel, le règlement du 25 juin 2015 précité indique que le critère d'additionnalité est réputé acquis dès lors que les financements octroyés ont un profil de risque correspondant aux « *activités spéciales de la BEI, au sens de l'article 16 des statuts de la BEI et des lignes directrices de sa politique en matière de risques de crédit* » ⁽³⁾. Or, la BEI précise qu'il peut y avoir des situations dans lesquelles le profil de risque ne reflète pas l'additionnalité. Dans ce cas de figure, d'autres financements moins risqués pourraient être envisagés et

(1) BEI « Évaluation des opérations. Évaluation du fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) », septembre 2016.

(2) « Aux fins du présent règlement, on entend par "additionnalité" le soutien apporté par l'EFSD aux opérations qui remédient aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement sous-optimales et qui n'auraient pas pu être menées dans la période pendant laquelle il est possible de recourir à la garantie de l'Union, ou selon la même ampleur, par la BEI, le FEI ou les instruments financiers de l'Union existants sans le soutien de l'EFSD. Les projets soutenus par l'EFSD ont généralement un profil de risque plus élevé que les projets soutenus par les opérations normales de la BEI, et le portefeuille de l'EFSD a un profil de risque globalement plus élevé que le portefeuille des investissements soutenus par la BEI dans le cadre de sa politique normale d'investissement avant l'entrée en vigueur du présent règlement. Les projets soutenus par l'EFSD, tout en cherchant à créer des emplois et à générer une croissance durable, sont réputés apporter l'additionnalité s'ils présentent un risque correspondant aux activités spéciales de la BEI, au sens de l'article 16 des statuts de la BEI et des lignes directrices de sa politique en matière de risques de crédit. ».

(3) Cf. règlement du 25 juin 2015 précité, article 5.

éviter l'effet d'aubaine que constitue alors *de facto* le financement du projet par le FEIS.

Cette première remarque souligne de manière univoque une faiblesse dans la définition du principe sur lequel repose le « Plan Juncker ». La BEI nuance toutefois son constat en précisant que, dans la pratique, l'institution va « *au-delà des exigences du règlement FEIS* » et vérifie l'additionnalité de « *toutes les opérations, y compris celles qui relèvent des activités spéciales* »⁽¹⁾.

À la lecture de l'évaluation de la BEI, il semblait ainsi qu'après un an de mise en œuvre du dispositif, des clarifications étaient nécessaires. **Vos rapporteurs se félicitent des modifications apportées à la définition de l'additionnalité, qui témoignent du souci des institutions européennes d'adapter le cadre réglementaire applicable pour faciliter le déploiement opérationnel du Plan, mais considèrent que celle-ci est encore perfectible (cf. infra).**

c. Mieux exploiter les synergies et les complémentarités entre les différents outils mobilisables

Dans un précédent rapport, vos rapporteurs avaient particulièrement insisté sur l'importance, soulignée par la Commission européenne, de renforcer la complémentarité entre les différents piliers du Plan et d'exploiter au mieux les synergies entre les dispositifs européens.

S'agissant, en premier lieu, des synergies à exploiter, la Commission européenne a mis en exergue, dans une brochure publiée en février 2016⁽²⁾, la possibilité de combiner les Fonds structurels et d'investissement européens (dits « Fonds ESI ») avec le FEIS et en a détaillé plusieurs modalités techniques⁽³⁾. Elle a également fait de la logique partenariale le principe directeur de la mise en œuvre du « Plan Juncker »⁽⁴⁾, en soulignant notamment les bénéfices associés à la coopération entre les banques nationales de développement et les acteurs européens (Commission européenne et BEI).

Dans cette perspective, la proposition de la Commission européenne de septembre 2016 insiste sur la nécessité de maintenir les efforts en la matière et entend rendre plus aisées encore les possibilités de financements mixtes.

(1) BEI « *Évaluation des opérations. Évaluation du fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)* », septembre 2016, page 20.

(2) Cf. Document « *European Structural and Investment Funds and European Fund for Strategic Investments complementarities. Ensuring coordination, synergies and complementarity* ».

(3) Pour plus de détails, voir rapport d'information n° 3714 précité.

(4) Cf. « *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* » - 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.

S'agissant, en second lieu, de la complémentarité entre les différentes composantes du « Plan Juncker », l'évaluation de la BEI a notamment souligné les retards observés dans la mise en œuvre du troisième pilier⁽¹⁾.

Pour mémoire, la démarche qui présida à l'élaboration du Plan d'investissement pour l'Europe est celle d'une action de large portée visant à améliorer le climat et les conditions d'investissement au sein de l'Union européenne. Outre la mise en place d'outils nouveaux - comme le FEIS, la plateforme et le portail - et la mobilisation de ressources européennes (notamment la garantie adossée au budget de l'Union européenne), la Commission européenne promeut un vaste chantier de réforme de l'environnement réglementaire visant, notamment à :

- améliorer la prévisibilité et la qualité de la réglementation et la qualité des dépenses nationales, des systèmes fiscaux et de l'administration publique ;
- dégager de nouvelles sources de financement à long terme pour l'économie ;
- et supprimer les obstacles réglementaires non financiers dans les principaux secteurs du marché unique.

Rappelant, dans sa proposition de modification du règlement de 2015⁽²⁾, les initiatives déjà menées dans cette perspective⁽³⁾, la Commission européenne insiste sur le fait que la poursuite des travaux réglementaires ne saurait dispenser les États membres d'opérer, à leur échelle, les réformes structurelles nécessaires. À cet égard, il convient de noter que ces réformes, notamment identifiées dans les recommandations pays par pays qu'elle formule dans le cadre du Semestre européen restent, de manière générale, assez peu mises en œuvre par les États membres.

(1) « L'évaluation aboutit à la conclusion que les avantages d'une complémentarité potentielle entre les différents piliers du PIE sont encore embryonnaires, principalement parce que le deuxième pilier (axé sur les services de conseil et le partage d'informations) n'est entré en vigueur que récemment et que le troisième pilier (portant sur l'environnement réglementaire, les réformes structurelles et la suppression des obstacles aux investissements) n'a fait, à ce jour, que des progrès modestes. », *Évaluation de la BEI de septembre 2016 précitée*, page 39.

(2) COM(2016) 597 final.

(3) Il s'agit notamment de l'initiative visant à réduire les exigences de capital pour les entreprises d'assurance et de réassurance dans le cas d'investissements dans les infrastructures ; de l'adoption d'orientations pratiques pour l'application des règles relatives aux aides d'État en matière de financement public des infrastructures ; des stratégies relatives à l'Union de l'énergie, à l'union des marchés de capitaux, au marché unique, au marché unique du numérique et au paquet sur l'économie circulaire. La Commission européenne estime que la mise en œuvre de l'ensemble de ces éléments permettrait de supprimer progressivement les obstacles concrets et d'améliorer le climat des investissements.

2. Des effets indésirables

a. Une concentration géographique et sectorielle excessive

Déjà identifiée par vos rapporteurs comme un potentiel effet indésirable de la mise en œuvre du Plan, l'excessive concentration géographique des financements octroyés est aujourd'hui une réalité.

Présentation des conclusions de la BEI s'agissant de la participation des États membres au « Plan Juncker »

Au cours de la période se clôturant le 30 juin 2016, le portefeuille d'opérations signées au titre du FEIS avait atteint vingt-six États membres de l'Union européenne :

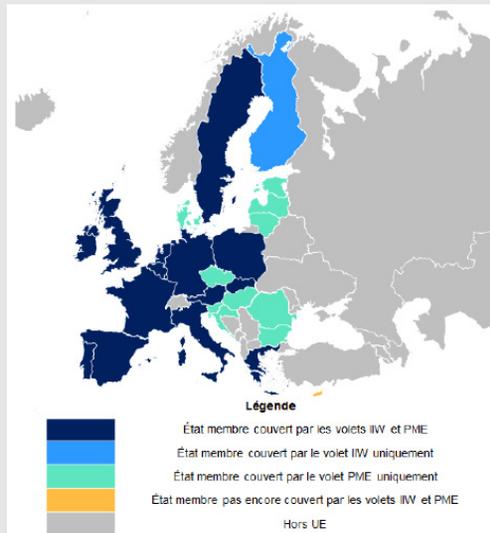
□ **quinze États membres avaient des opérations dans les deux volets, « infrastructures et innovation » et « PME »** : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède ;

□ **un État membre abritait une opération menée uniquement au titre du volet « infrastructures et innovation »** : Finlande ;

□ **dix États membres (principalement en Europe centrale et orientale) avaient des opérations menées uniquement au titre du volet « PME »** : Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Roumanie et Slovénie ;

□ **deux États membres n'avaient aucune opération signée pour aucun des deux volets** : Chypre et Malte.

Couverture géographique des opérations signées



Source : BEI

Les chiffres présentés par la BEI dans son rapport d'évaluation sont particulièrement marquants. Ces derniers, qui mériteraient sans doute d'être affinés et retraités en fonction de critères permettant d'effectuer des comparaisons plus pertinentes ⁽¹⁾, illustrent un problème de répartition des bénéficiaires du « Plan Juncker ». En effet, **trois États membres** (le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne) **représentent à eux seuls plus de 60 % (63 %) des financements relevant du volet « infrastructures et innovation »**. Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'il excède la limite fixée, à titre indicatif, dans les orientations stratégiques du FEIS à 45 % ⁽²⁾.

Si aucune limitation similaire n'est envisagée s'agissant du volet « PME », les orientations stratégiques prévoient que le FEI couvre « *tous les États membres* » et assure une « *diversification géographique satisfaisante dans toute l'Union européenne* ». Force est toutefois de constater qu'en l'absence de précision complémentaire, ces orientations sont relativement peu exploitables et ne constituent pas un rempart suffisant pour limiter les risques de concentration des financements.

La concentration est, en effet, également observable dans le volet « PME ». Si l'on exclut les opérations impliquant plusieurs États membres, l'on constate que **trois États membres** (l'Italie, la France et l'Allemagne) **représentent 54 % du total des financements relevant du volet PME**.

Ainsi, au total, **la BEI estime que l'action du FEIS est fortement concentrée sur « l'Europe des quinze » (92 % des financements y seraient octroyés)** et néglige les pays plus récemment entrés dans l'Union européenne (les treize autres États membres ne bénéficieraient que de 8 % des financements du Plan) ⁽³⁾.

Vos rapporteurs estiment que **la concentration géographique est véritablement problématique car elle semble exclure du dispositif des pays qui**, situés principalement en Europe centrale et orientale, se trouvent encore, dans leur grande majorité, dans une phase de rattrapage économique et **auraient sans doute davantage besoin de bénéficier de ce type de financements**.

Par ailleurs, la concentration des financements s'apprécie également en termes de secteurs. Ainsi, les orientations stratégiques du FEIS évoquent-elles, également à titre indicatif, une limite de concentration des financements de 30 % par secteur. Or, dans son rapport d'évaluation, la BEI constate qu'**au 30 juin 2016, 46 % des opérations qui ont été signées au titre du volet « infrastructures et innovation » relèvent du secteur de l'énergie**.

(1) À titre d'exemple, il pourrait être envisagé de rapporter ces chiffres à la population des États membres.

(2) « European Fund for Strategic Investments Steering Board, EFSI Strategic orientation », SB/07/15, 15 Décembre 2015.

(3) Cette estimation couvrant la période jusqu'à fin juin 2016, ne tient pas compte des opérations dites « multi-pays ».

La Commission européenne, dont certains représentants avaient fait part à vos rapporteurs de leurs inquiétudes à ce sujet⁽¹⁾, a, semble-t-il, pris acte de la surreprésentation de certains États membres ou secteurs dans les financements du « Plan Juncker » et proposé d'introduire, pour l'avenir, certains correctifs au dispositif déployé (*cf. infra*).

b. Une priorité accordée au FEIS par la BEI au détriment d'autres actions stratégiques ?

L'évaluation réalisée par la BEI montre que la pression qui découle de la réalisation des objectifs du FEIS est susceptible de porter atteinte à ceux du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) ou d'Horizon 2020. La BEI considère, en effet, que « *la concurrence potentielle entre le FEIS et les mandats existants (ou d'autres activités de la BEI, plus largement) (...) devrait faire l'objet d'un suivi étroit* »⁽²⁾ afin d'éviter que ces autres programmes gérés par la Commission européenne ne pâtissent de la priorité qui pourrait être donnée au FEIS. Vos rapporteurs estiment, par conséquent, que la vigilance est de mise dans ce domaine.

II. APPORTER AU DISPOSITIF LES CORRECTIFS NÉCESSAIRES POUR EN DÉCOUPLER LES BÉNÉFICES

A. OPÉRER DES AJUSTEMENTS POUR LIMITER LES EFFETS INDÉSIRABLES

1. Des clarifications significatives

a. Un élargissement des secteurs éligibles : la consécration d'un état de fait

Dans son évaluation, la BEI appelait de ses vœux un élargissement des secteurs éligibles aux financements proposés dans le cadre du « Plan Juncker ».

En indiquant expressément, à l'article 9 du règlement relatif au FEIS que l'agriculture, la sylviculture et l'aquaculture sont susceptibles de bénéficier de la garantie de l'Union européenne, la Commission européenne entend clarifier les conditions d'éligibilité des projets.

Vos rapporteurs soulignent que cet ajout ne constitue pas, en réalité, une nouveauté dans la mesure où la Commission européenne rappelle que des projets intervenant dans ces secteurs sont « déjà éligibles »⁽³⁾ et donc

(1) *Cf. Auditions réalisées par vos rapporteurs dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration du rapport d'information n° 3714 précité.*

(2) BEI, « *Évaluation des opérations. Évaluation du fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)* », septembre 2016, page 26.

(3) *Cf. COM(2016) 597 final, considérant (8).*

susceptibles de bénéficier des financements du FEIS. Il convient toutefois de saluer les clarifications ainsi apportées.

b. Des objectifs environnementaux explicitement prioritaires

Dans sa proposition de règlement précitée⁽¹⁾, la Commission européenne indique qu'une « *attention particulière sera portée aux projets qui contribuent à la réalisation des objectifs de la COP 21* ».

Traduisant cette priorité, la Commission européenne propose d'introduire un objectif chiffré pour les financements octroyés par la BEI dans le cadre du volet « infrastructures et innovation ». La proposition de règlement indique ainsi que « *la BEI veille à ce qu'au moins 40 % du financement [du FEIS] dans le cadre du volet 'Infrastructures et innovation', soutienne des projets dont certaines composantes contribuent à la lutte contre le changement climatique, conformément aux engagements pris à la COP 21.* »⁽²⁾

Cet objectif devrait faire l'objet d'orientations plus précises par le comité de pilotage du FEIS mais n'est, en tout état de cause, pas juridiquement contraignant.

Vos rapporteurs rappellent que les premiers bilans établis sur la mise en œuvre du « Plan Juncker » révèlent que près d'un tiers des projets financés ou approuvés à ce jour participent à la réalisation des objectifs environnementaux et soulignent, par conséquent, que cet objectif ne semble pas présenter de difficulté particulière.

Par ailleurs, la Commission européenne invite le FEIS à limiter l'appui consenti aux projets autoroutiers à ceux qui interviennent dans des pays « *susceptibles de bénéficier des aides de cohésion* » ou aux projets de « *transport transnationaux impliquant au moins un tel pays* ».

S'il est relativement incontestable que les pays qui bénéficient des aides de cohésion ont probablement davantage besoin de bénéficier du soutien du FEIS pour la réalisation de projets d'infrastructures, vos rapporteurs trouvent que la différence de traitement ainsi introduite constitue un procédé qui peut surprendre.

2. Des ajustements techniques

a. Des priorités géographiques pour éviter les effets de surconcentration des financements

La proposition de la Commission européenne contient également des ajustements techniques suggérés pour améliorer le fonctionnement du dispositif. Il

(1) COM(2016) 597 final.

(2) COM(2016) 597 final, article 9.

est ainsi prévu que la plateforme (PECI) concentre en priorité ses activités sur les besoins qui ne sont, à l'heure actuelle, pas couverts de manière satisfaisante, en prêtant notamment davantage d'importance aux objectifs de diversification géographique et sectorielle.

Ainsi, pour tenter de limiter les effets indésirables résultant de la concentration des projets et des financements, la Commission européenne propose-t-elle de développer des « services d'assistance technique mieux ciblés » pour :

- les projets ayant une dimension transfrontière (impliquant plusieurs pays) ;
- pour ceux qui contribuent à la réalisation des objectifs de la COP 21 ;
- ou encore pour ceux dont le montage financier repose sur une combinaison associant des financements mixtes ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs se félicitent particulièrement de l'accent mis sur l'assistance fournie par la plateforme européenne de conseil en investissement aux projets provenant de « régions moins développées » ou de « régions en transition », orientation qu'ils avaient notamment appelée de leurs vœux dans leur précédent rapport.

b. Une définition de l'additionnalité affinée mais encore potentiellement problématique

Prenant en compte les observations formulées par les parties intéressées sur le critère d'additionnalité, sa définition et son application, la Commission européenne en propose une version enrichie. Des précisions sont ainsi apportées, à l'article 5, sur les critères d'éligibilité des projets ainsi que sur les cas dans lesquels l'additionnalité est réputée acquise.

Ainsi, la proposition prévoit-elle que les opérations financées par le FEIS doivent, pour être considérées comme additionnelles, remédier à des « défaillances de marché » ou à « des situations d'investissement non optimales ». **Vos rapporteurs regrettent qu'aucun élément de définition n'ait été introduit, à ce stade, dans la proposition de règlement. En effet, si l'ajout de ces deux notions peut, à première vue, sembler satisfaisante, force est de constater que l'une comme l'autre s'apprécient par rapport à une situation théorique et donc relativement abstraite - le fonctionnement *optimal* du marché - qu'il est, par essence, difficile de qualifier et dont l'utilisation pour juger de l'additionnalité d'un projet semble *in fine* peu opérante et susceptible de favoriser des interprétations divergentes.**

Vos rapporteurs estiment que les difficultés méthodologiques, évidentes, ne devraient toutefois pas dispenser les institutions européennes

(1) En particulier, des combinaisons associant aux financements du FEIS des fonds provenant du programme Horizon 2020, du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) ou encore des « Fonds ESI ».

d’apporter des précisions supplémentaires afin de permettre une application uniforme du règlement.

Par ailleurs, la Commission européenne introduit, dans sa proposition de règlement, une présomption d’additionnalité automatique pour les projets transfrontières relevant du volet « infrastructures et innovation »⁽¹⁾.

Vos rapporteurs soulignent, en conclusion, que les améliorations apportées à la définition de l’additionnalité préservent toutefois l’idée centrale du Plan : le FEIS doit permettre de financer des projets qui n’auraient pas pu l’être sans son intervention.

c. Une obligation de motivation des décisions

Il ressort des discussions techniques et politiques qui se sont tenues au sein du groupe BEI comme des institutions européennes que la mise en œuvre du « Plan Juncker » nécessite transparence et communication, en particulier s’agissant des critères retenus par la BEI dans le processus d’examen et de sélection des projets ainsi que pour apprécier la satisfaction du critère d’additionnalité.

Ainsi la proposition de la Commission européenne prévoit-elle d’améliorer la transparence en introduisant une obligation, pour le comité d’investissement du FEIS, d’expliquer ses décisions et de publier le tableau de bord à partir duquel les dossiers qui lui sont soumis sont étudiés. L’objectif est ainsi de rendre publics et accessibles les critères présidant à la décision d’accorder à un projet la garantie de l’Union européenne et de faciliter la compréhension et la correcte application du dispositif.

La proposition prévoit également l’obligation, pour la BEI et le FEI, d’informer les bénéficiaires finaux de l’existence du soutien du FEIS.

Vos rapporteurs se félicitent de cette initiative et rappellent, comme ils l’avaient indiqué dans leur précédent rapport⁽²⁾, qu’une communication large et de qualité est l’une des conditions du succès du Plan.

(1) « Les projets soutenus par l’EFSI qui consistent en des infrastructures physiques reliant deux ou plusieurs États membres ou en l’extension d’infrastructures physiques ou de services liés aux infrastructures physiques d’un État membre à un ou plusieurs États membres sont également réputés satisfaire au critère d’additionnalité. », COM(2016) 597 final.

(2) Cf. Rapport d’information n° 3714 précité.

B. PROLONGER LE DISPOSITIF ET EN AUGMENTER LES VOLUMES : UNE CONFIRMATION DE L'IMPORTANCE DU PLAN ET DE LA PRIORITÉ QUE CONSTITUE L'INVESTISSEMENT EN EUROPE

1. Une importance consacrée par un « double doublement »...

Fort de ses premiers succès, le FEIS, initialement créé pour une durée de trois ans, verra, une fois la proposition de la Commission européenne adoptée, sa durée et sa capacité financière augmentées.

L'extension proposée consiste en une prorogation de la durée de fonctionnement du Fonds et, au plan financier, en un quasi-doublement des montants mobilisés. Il est ainsi attendu que le FEIS génère, d'ici au 31 décembre 2020, au moins 500 milliards d'euros d'investissement au total.

Afin de maximiser les effets du Plan, la Commission européenne invite les États membres à contribuer également au FEIS.

Comme l'ont indiqué vos rapporteurs dans un précédent rapport, la Commission européenne a précisé, dans une déclaration de nature politique, que les éventuelles contributions nationales au FEIS seraient, le cas échéant, susceptibles de relever des dérogations au Pacte de stabilité et de croissance. Si l'on ne compte à ce jour aucune participation directe d'un État au FEIS, la Commission européenne a récemment adopté une proposition visant à donner aux États membres la possibilité de transférer des ressources provenant des « Fonds ESI » vers l'un des outils du « Plan Juncker » ⁽¹⁾.

Au plan budgétaire, la proposition de règlement prévoit l'augmentation de la garantie de l'Union européenne à 26 milliards d'euros (contre 16 milliards d'euros jusqu'à présent). La contribution de la BEI au FEIS devrait désormais atteindre 7,5 milliards d'euros (soit une hausse de 2,5 milliards d'euros).

La proposition de règlement précitée prévoit, pour financer la contribution additionnelle du budget général au fonds de garantie de l'Union (+ 1,1 milliard d'euros au total) sans dépasser le plafond de la programmation des dépenses relevant de la rubrique 1 a « *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* » fixé dans le cadre financier pluriannuel en vigueur :

- un transfert de fonds depuis l'enveloppe disponible pour les instruments financiers du Mécanisme pour l'interconnexion pour l'Europe (MIE), pour un montant de 500 millions d'euros et un prélèvement de 150 millions d'euros sur la marge non allouée ;
- une affectation des revenus résultant de la tarification de la garantie de l'Union européenne, dont le montant est estimé à 450 millions d'euros.

(1) Cette proposition est évoquée dans la communication de la Commission européenne du 14 septembre 2016, COM(2016) 597 final.

Par conséquent, le financement de la contribution du budget de l'Union européenne au FEIS repose principalement sur la réduction de l'enveloppe initialement allouée au MIE.

2. ...qui ouvre des perspectives de pérennisation plus larges

Si les résultats tangibles et encourageants du Plan d'investissement pour l'Europe ont constitué un argument de taille pour en proposer la prorogation, ils invitent également à mener une réflexion d'envergure sur l'après 2020. La pérennisation d'un instrument favorable à l'investissement en Europe présenterait, en effet, des bénéfices évidents.

Cela contribuerait, tout d'abord, à restaurer le climat de confiance nécessaire aux décisions des investisseurs.

Un dispositif pérenne reposant sur la mutualisation de fonds pour financer des projets porteur, pour l'Union européenne dans son ensemble, d'importances externalités positives, pourrait également présenter des avantages en matière de stabilisation macroéconomique. Dressé depuis longtemps, le constat - en l'absence d'instrument de stabilisation macroéconomique - de l'asymétrie de l'Union économique et monétaire, fait aujourd'hui l'objet de propositions diverses ⁽¹⁾ dont certaines concernent l'instauration d'un instrument d'investissement européen.

Illustrant l'intérêt que portent à cette idée les différents acteurs au plan européen, une session entière de la conférence interparlementaire organisée, en octobre 2016, en application de l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire a été consacrée à cette question. Des pistes de réflexion pour pérenniser un dispositif qui fonctionne bien ont ainsi été évoquées à Bratislava lors de la journée du 18 octobre 2016.

Il est, en outre, fort probable que cette thématique fasse l'objet de plus amples discussions et qu'elle constitue un point important des négociations à venir pour l'établissement du prochain cadre financier pluriannuel.

Dans un premier temps, vos rapporteurs se montreront particulièrement attentifs aux propositions qui seront faites par la Commission européenne à l'issue de la période de prorogation du FEIS pour assurer le maintien des investissements stratégiques à un niveau soutenable ⁽²⁾.

(1) Un groupe de travail de la commission des Affaires européennes travaille actuellement sur ces questions liées au renforcement de la zone euro et devrait rendre son rapport avant la fin de l'année 2016.

(2) Cf. COM(2016) 597 final.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 26 octobre 2016, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

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

« **La Présidente Danielle Auroi.** Je vous remercie. Je crois que ce suivi du « Plan Juncker 1 » et bientôt du « Plan Juncker 2 » a déjà produit des effets, puisque cela inspire une sorte de Plan Juncker pour l'Afrique. Nous en avons longuement discuté hier avec le secrétaire d'État en charge des Affaires européennes : on voit bien que c'est grâce à cette expérience qu'il y aura des propositions positives, et j'espère, pour prendre un exemple de l'ordre du développement durable, que Monsieur Borloo va réussir, à partir de là, à obtenir un financement pérenne pour procéder à l'électrification à laquelle chacun des Africains a droit. Il me semble que l'on dispose ici d'un exemple concret de quelque chose qui se passe dans l'Union européenne, qui est positif et peut être dupliqué ailleurs.

Je voudrais néanmoins vous poser une question à propos du rattrapage par rapport aux États membres récemment entrés dans l'Union. En effet, on peut se réjouir que la France ait largement bénéficié du « Plan Juncker 1 » car en définitive, elle avait bien compris les mécanismes et apportait des propositions qui correspondaient tout à fait aux orientations principales. Sans doute que nous retrouverons cela lors de l'application du « Plan Juncker 2 ».

Pour aller plus loin, nous savons que les pays récemment entrés pensent parfois que l'on fait d'eux des Européens de deuxième zone. Le Plan Juncker pourrait justement constituer une opportunité de démontrer que nous sommes tous à égalité sur ce sujet. Avez-vous un ou deux exemples concrets de modifications que nous pourrions apporter pour corriger les déséquilibres observés ? Nous ne pouvons que souligner avec vous que nous devons poursuivre sur cette voie, et que le travail que vous avez réalisé constitue quelque chose que nous pouvons prolonger tous les jours.

M. Arnaud Richard, co-rapporteur. En premier lieu, Madame la Présidente, il faut garder à l'esprit qu'il faut beaucoup d'humilité sur ce sujet, et que lorsque le gouvernement a découvert le Plan Juncker – comme les autres, je vous l'accorde –, il a alors proposé des projets, notamment pour financer des infrastructures de transport. Le gouvernement s'est fait critiquer car l'objectif n'était pas d'avoir des projets politiques – au sens politicien du terme – mais qui n'étaient pas « bankable » et qui avaient besoin d'un soutien et de garanties. Il s'agit d'une vraie révolution dans le choix des projets.

Un deuxième aspect, révélé dans tous nos échanges et notamment avec la BEI, est que certains pays d'Europe centrale et occidentale en particulier n'ont pas la chance d'avoir des banques publiques d'investissement, des opérateurs publics de financement de long terme, comme nous en avons en France, qui réalisent un travail discret mais remarquablement efficace pour que ces projets aboutissent. La BEI a tenté de mettre en œuvre l'équivalent de ce qu'est la BPI en France dans quelques pays d'Europe centrale ou orientale, ou d'orienter la plateforme de conseil à l'investissement spécifiquement vers ces pays. C'est l'une des principales modifications suggérées par la Commission européenne. Ensuite, il y a des pays qui, voyant ce manquement dans l'ingénierie d'investissement public, se sont mis – mais cela prendra du temps – à tenter de créer ce type d'outils de financement de long terme.

M. Razzy Hammadi, co-rapporteur. J'apporterai un complément à ce que vient de dire Arnaud Richard. En l'absence de règles de décision et de transparence, et d'équipes dont la technicité – tant du point de vue de l'ingénierie de construction que de l'ingénierie financière – permet de respecter un certain nombre de protocoles, il est impossible de mettre en place de disposer d'investisseurs de long terme.

L'exemple de l'agrandissement de l'aéroport de la Croatie, financé dans le cadre du Plan Juncker, s'est fait en partenariat avec une banque étrangère d'investissement de long terme. Mais avaient été imposées sur place des conditions de sous-traitance, d'appel d'offre, de sélection des équipes, de constitution de la société de projet qui ne laissaient apparaître aucune zone de doute susceptible d'empêcher le financement ou de mettre en danger la rentabilité ou l'équilibre de l'investissement à moyen ou long terme.

Aujourd'hui, nous nous trouvons dans une situation où la Commission européenne invite de plus en plus les différents acteurs nationaux à articuler l'action des fonds structurels et du Plan Juncker. Pour revenir à la situation de certains États membres moins impliqués à ce jour dans le Plan Juncker, l'utilisation des financements provenant des fonds structurels constitue une aubaine pour bénéficier du soutien de la BEI dans le cadre du Plan Juncker.

La Présidente Danielle Auroi. Nous allons continuer ce suivi. Je m'accorde avec vous pour dire que le « Plan Juncker 2 » peut aider à formuler des préconisations qui permettront éventuellement d'aboutir au triplement dont vous aviez parlé précédemment, et qui constituerait en effet certainement la dimension optimale à donner à ce plan.

La Commission a *approuvé* la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) no 1316/2013 et (UE) 2015/1017 en vue de prolonger la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques et d'introduire des améliorations techniques concernant ce Fonds et la plateforme européenne de conseil en investissement (COM(2016) 597 final), en l'état des informations dont elle dispose. »

