

Septembre 2016

Réexamen du règlement sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques – Vers un EFSI 2.0?

La présente note d'information fait partie de la série «Évaluation de la mise en œuvre» du service de recherche du Parlement européen (EPRS), consacrée au fonctionnement pratique de la législation en vigueur de l'Union. Chacune de ces notes d'information traite d'une législation spécifique de l'Union européenne qui fait ou fera sous peu l'objet d'une proposition de modification de la Commission européenne (CE), destinée à actualiser le texte. Avec cette «Évaluation de la mise en œuvre», le service de recherche du Parlement européen (EPRS) entend présenter un aperçu succinct des documents publics disponibles concernant la mise en œuvre, l'application et l'efficacité d'un élément de la législation européenne à ce jour. Cet aperçu se compose de textes publiés notamment par les institutions européennes, les comités consultatifs et les parlements nationaux, et de documents en rapport avec les consultations externes et les campagnes d'information. Ces textes permettront d'aider les commissions parlementaires dans leur travail d'examen de la nouvelle proposition de la Commission une fois qu'elle aura été déposée.

Commission parlementaire compétente au moment de l'adoption de la législation de l'Union: Commission des affaires économiques et monétaires (ECON) et commission des budgets (BUDG)

Date d'adoption de l'acte législatif initial en plénière: 24 juin 2015

Entrée en vigueur: 24 juillet 2015 (article 25)

Date prévue pour le'examen de la législation: l'article 18 du [règlement 2015/1017](#) exige que la Banque européenne d'investissement (BEI) évalue le fonctionnement du fonds au plus tard le **5 janvier 2017** et présente son analyse aux colégislateurs ainsi qu'à la Commission européenne. Pour la même date, la Commission doit évaluer l'utilisation de la garantie de l'Union et le fonctionnement du fonds de garantie. Cette seconde évaluation, qui doit être présentée aux colégislateurs, doit être assortie d'un avis de la Cour des comptes européenne (CCE).¹ Une batterie de rapports complets réalisés par la Commission européenne et par la BEI, portant, entre autres, sur l'incidence de l'EFIS sur l'emploi et l'accès des PME au financement, doivent être présentés au plus tard le **30 juin 2018** et, par la suite, tous les trois ans. Enfin, la Commission doit présenter, d'ici au **5 juillet 2018**, «un rapport contenant une **évaluation indépendante**» de l'application du règlement assorti d'une proposition législative visant à prolonger ou à modifier l'EFIS, ou encore à y mettre un terme. Si les projets approuvés viennent à absorber le montant de la garantie disponible avant cette date, l'évaluation indépendante ainsi que la proposition législative l'accompagnant devront être soumises plus tôt et dans les plus brefs délais.

Calendrier pour la modification de la législation: dans sa communication intitulée «[L'Europe investit de nouveau – Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes](#)» du 1^{er} juin 2016,² la Commission européenne a annoncé son intention de présenter une proposition visant à «prolonger la durée de l'EFIS, tout en tenant compte de la pénurie de ressources budgétaires». ³ La [liste des points prévus pour figurer à l'ordre du jour des prochaines réunions de la Commission](#) du 26 juillet 2016 fixe au 13 septembre 2016 la date probable de l'adoption d'une proposition pour un «EFIS 2.0» qui réaliserait cet objectif. Cette [proposition](#) a été **publiée le 14 septembre**, soit bien avant l'échéance du mois de juillet 2018 prévue dans l'article 18 du règlement, comme indiqué ci-dessus. Elle a été accompagnée d'une [communication](#) sur la deuxième phase de l'EFIS.

¹ [Avis de mars 2015](#) de la CCE concernant la proposition de règlement sur l'EFIS.

² COM(2016) 359.

³ COM(2016) 359, p. 18.

1. Contexte

Conçu comme le premier pilier du [plan d'investissement pour l'Europe](#) lancé par le président de la Commission Jean-Claude Juncker en novembre 2014, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) est en place depuis environ un an. Avec les deux autres piliers du plan d'investissement pour l'Europe⁴, l'EFSI a pour but d'aider l'Europe à mobiliser des ressources financières consacrées aux investissements de manière à réduire le déficit d'investissement qui s'est creusé après les récentes crises économiques et financières. Ce déficit est présent dans divers domaines ayant une incidence sur la croissance et la compétitivité, comme le montre le tableau 1 ci-dessous. À terme, l'EFSI devrait contribuer à la reprise économique, à la croissance et à la création d'emplois dans l'Union.⁵ En effet, si le niveau global des investissements dans l'Union est de nouveau en hausse, il demeure bien en dessous de la tendance historique que l'on a pu constater pendant les années qui ont précédé la crise.⁶

Tableau1: Besoins annuels en matière d'investissement dans l'Union

Besoin d'investissement/objectif	Investissement annuel (en Mrd EUR)		
	Voulu	Actuel	Écart
Éducation	960	860	100
Dépenses en capital pour l'infrastructure du secteur de l'éducation (y compris les TI)	80	70	10
Dépenses d'exploitation (notamment pour le personnel enseignant)	880	790	90
Énergie	230	130	100
Gains d'efficacité énergétique dans la construction et l'industrie	112	42	70
Production d'énergie (y compris d'énergie renouvelable)	53	41	12
Amélioration des réseaux énergétiques (gaz et électricité)	65	47	18
TIC	160	95	65
Alignement sur les capacités des États-Unis en matière de traitement des données	50	25	25
Alignement sur les investissements des États-Unis dans le domaine de la cybersécurité	35	25	10
Alignement sur la référence mondiale en matière de services à large bande	75	45	30
Industrie	320	230	90
Adoption de technologies de dernière génération dans le secteur de la fabrication de pointe	320	230	90
Recherche et développement	170	85	130
Sciences de la vie/produits pharmaceutiques	40	15	25
Machines et équipement, y compris les TIC et le matériel électronique	75	40	35
Autres secteurs			25
Énergies renouvelables et éco-innovation			20
Matériels de transport	55	30	25
Transports et logistique	160	80	80
Capacité suffisante du trafic interurbain	80	40	40
Modernisation des transports urbains afin de s'aligner sur les références mondiales	80	40	40
Eau et déchets	138	48	90
Besoins supplémentaires en infrastructures urbaines	40	13	27
Conformité et réhabilitation des infrastructures hydrauliques européennes	75	30	45
Promotion de la gestion des déchets et de la récupération des matériaux	8	3	5
Sécurité de l'eau (y compris la gestion des risques d'inondation)	15	2	13
Totaux	2 138	1 528	655

Sources: BEI (2016), «[Restoring EU Competitiveness](#)» (Restaurer la compétitivité de l'Union) et [exposé](#) de la Commission européenne du 22 avril 2016 (disponibles en anglais uniquement), adaptés par l'EPRS.

⁴ À savoir: 2) faire en sorte que les financements profitent à l'économie réelle et 3) mettre en place un environnement plus propice à l'investissement au moyen, par exemple, de réformes structurelles au niveau national et d'une réglementation plus prévisible. Le deuxième pilier prévoit des services de conseil destinés aux promoteurs de projets ainsi que la création d'un [portail européen de projets d'investissement](#) (EIPP) et de la [plateforme européenne de conseil en investissement \(EIAH\)](#). Pour un aperçu des différents piliers du plan d'investissement, voir la brochure intitulée «[Le plan d'investissement pour l'Europe – État des lieux](#)», publiée par la Commission européenne en 2016, ainsi qu'une [présentation](#) du plan d'investissement (en anglais uniquement) réalisée par la BEI, le FEI et la Commission. Pour plus d'informations, voir également la publication de l'EPRS (2015a) intitulée «[Cornerstone of the Commission's Investment Plan – European Fund for Strategic Investments](#)» (Pierre angulaire du plan d'investissement de la Commission – le Fonds européen pour les investissements stratégiques, disponible en anglais uniquement).

⁵ La Commission espère que le plan permettra de créer jusqu'à 1,3 million d'emplois sur une période de trois ans. Pour en savoir plus sur le plan d'investissement, voir la publication de l'EPRS (2015b) intitulée «[Fonds européen pour les investissements stratégiques \(FEIS\): création et contribution du budget de l'Union](#)».

⁶ Par rapport aux mesures moyennes d'avant la crise, entre le premier semestre de 1995 et le second semestre de 2006, le déficit s'élevait à environ 61,4 milliards d'EUR à la fin de l'année 2015, le retard d'investissement de l'Union représentant 82 % du déficit total. Pour en savoir plus, voir la publication du Centre européen de stratégie politique (CESP) de 2016 intitulée «[The European Fund for Strategic Investments \(EFSI\) – Maximising its potential](#)» (Le Fonds européen pour les investissements stratégiques: maximiser son potentiel, disponible en anglais uniquement), *EPSC Strategic Notes*, p. 1.

Adopté à l'issue d'un processus décisionnel rapide, au moyen du règlement 2015/1017, l'EFSI est doté d'une garantie de 16 milliards d'EUR du budget de l'Union, complétée par 5 milliards d'EUR supplémentaires provenant du capital de la BEI. Cette garantie lui donne une capacité de prise de risques de 21 milliards d'EUR ainsi que la possibilité d'obtenir des financements supplémentaires auprès de tierces parties. Plus particulièrement, le fonds devrait mobiliser 315 milliards d'EUR d'investissements privés et publics supplémentaires dans l'économie réelle sur une période de trois ans. L'EFSI comporte deux volets: le premier est géré par la BEI et couvre les investissements en matière d'infrastructure et d'innovation, et le second est géré par le [Fonds européen d'investissement](#) (FEI) et vise les petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que les entreprises à capitalisation moyenne,⁷ dans le but de résoudre le problème récurrent de l'accès limité au financement auquel sont confrontées les petites entreprises dans l'Union. Le volet PME fonctionne en faisant appel à des établissements intermédiaires tels que des banques de développement nationales ou des plateformes d'investissement, qui, à leur tour, achemineront les fonds de l'EFSI jusqu'aux entreprises concernées.⁸ Comme il sera expliqué ci-après, ce second volet a fait l'objet d'une forte demande au cours de la première année d'existence de l'EFSI. Les secteurs susceptibles de bénéficier du financement de l'EFSI reflètent les objectifs politiques de l'Union et sont les suivants: la recherche, le développement et l'innovation, l'énergie, les transports, les technologies de l'information et de la communication (TIC), l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources, le capital humain, la culture et la santé, et le soutien aux PME et aux entreprises à capitalisation moyenne. Ces secteurs correspondent à ceux qui souffrent d'un déficit d'investissement ayant des effets sur la compétitivité, comme exposé dans le tableau 1.

En outre, l'EFSI est conçu pour soutenir des projets présentant plus de risques que ceux qui bénéficient généralement de financements de la BEI et d'autres fonds de l'Union, conformément au «principe d'additionnalité».⁹ En effet, l'EFSI vise, entre autres, à remédier à une défaillance spécifique du marché: bien qu'il existe suffisamment de liquidité dans l'Union européenne, dans un contexte de restrictions des dépenses publiques et au lendemain de la crise, le désir de soutenir des initiatives pouvant s'avérer risquées mais positives au sein de l'économie réelle de l'Union demeure limité. Les États membres peuvent également recourir à d'autres fonds européens, tels que les [Fonds structurels et d'investissement européens](#) (fonds ESI), pour compléter les projets soutenus par l'EFSI. Enfin, il convient de rappeler que l'EFSI ne comporte aucune préaffectation sectorielle ou géographique; les projets sont donc évalués individuellement.

Un examen à mi-parcours de l'application et des premiers résultats de l'EFSI est actuellement mené.¹⁰ Comme indiqué plus haut, le règlement 2015/1017 exige également une évaluation complète et indépendante du fonds d'ici le milieu de l'année 2018, c'est-à-dire à la fin de la période de trois ans prévue initialement. Cependant, la Commission européenne a annoncé en juin 2016 qu'elle prévoit d'introduire, dès septembre 2016, une proposition législative visant à élargir et à prolonger l'EFSI. À la lumière de cette annonce, la présente note d'information entend fournir un bref aperçu des informations disponibles à ce jour sur le fonctionnement de l'EFSI.

2. Rapports, communications, évaluations et études à l'échelle de l'Union européenne

Banque européenne d'investissement – Rapport 2015 sur l'EFSI¹¹

Ce premier rapport sur l'EFSI constitue la réponse du groupe Banque européenne d'investissement (BEI) aux exigences en matière de rapport annuel établies dans le règlement 2015/1017. Il reprend toutes les opérations signées durant l'année 2015 et fournit des renseignements supplémentaires sur des projets approuvés mais en attente de signature au moment de la rédaction du rapport. Il y est rappelé que l'EFSI a augmenté la capacité de prise de risques de la BEI et lui a permis de compléter ses activités de financement traditionnelles. La BEI a notamment pu soutenir des projets comportant davantage de risques, à savoir ceux qui entreraient normalement dans la catégorie des «activités spéciales de la BEI».¹² Il importe de remarquer que l'on peut également recourir à l'EFSI pour financer des projets

⁷ Selon la définition de la BEI, les PME sont des entreprises comprenant moins de 250 employés, tandis que les petites entreprises à capitalisation moyenne en comptent entre 250 et 500 et les entreprises à capitalisation moyenne entre 500 et 3 000.

⁸ Pour plus d'informations et pour un glossaire complet (en anglais), voir EPRS (2015a).

⁹ Selon le principe d'additionnalité, les projets financés par l'EFSI sont ceux que la BEI, le FEI et d'autres fonds européens n'auraient pas pu ou voulu financer entièrement ou partiellement sans la garantie apportée par l'EFSI.

¹⁰ Voir aussi l'[examen à mi-parcours du plan d'investissement de l'Union](#) (disponible en anglais uniquement) de l'EPRS publié en juin 2016.

¹¹ Banque européenne d'investissement (2016), «[2015 EFSI Report - From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2015 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI](#)» (Rapport 2015 sur l'EFSI: rapport de la BEI au Parlement européen et au Conseil sur le financement et les opérations d'investissement du Groupe BEI au titre de l'EFSI en 2015, disponible en anglais uniquement).

¹² À savoir, les activités dont la notation interne de la BEI est inférieure à la qualité de valeur d'investissement.

moins risqués, pour peu que ceux-ci visent à remédier à une défaillance du marché ou à des situations d'investissement non optimales. Pour être approuvés, les projets doivent non seulement remplir les critères établis dans l'article 9 du règlement 2015/1017, mais également respecter les exigences de la BEI en matière d'admissibilité et de bancabilité. L'encadré de droite résume les principaux critères utilisés par la BEI pour évaluer la valeur ajoutée d'un projet. Le rapport explique par ailleurs que pour assurer une plus grande prise de risques, la BEI a élaboré de nouveaux types de produits qui doivent lui permettre de différencier les opérations de l'EFSI de son portefeuille traditionnel. En outre, la banque a recruté du personnel supplémentaire en vue de gérer l'augmentation de la charge de travail.

En 2015, au titre de l'EFSI, la BEI a approuvé plus de 170 transactions qui concernaient 22 États membres, dans l'attente que ces transactions rapporteraient 60 milliards d'EUR en investissements, soit environ un cinquième de l'objectif de 315 milliards d'EUR sur une période de trois ans fixé dans le plan d'investissement pour l'Europe. À la fin de l'année, 93 transactions avaient été signées, couvrant de facto une période de six mois depuis le lancement de l'initiative de l'EFSI.¹⁴ Au cours de la même période, la structure de gouvernance de l'EFSI a été mise en place et son comité de pilotage a choisi le directeur exécutif du Fonds, son directeur exécutif adjoint ainsi que les huit experts indépendants du comité d'investissement.

En décembre 2015, les projets approuvés concernaient les domaines de la recherche, du développement et de l'innovation (32 % du total), le secteur du numérique (18 %), mais il pouvait également s'agir de projets ciblant de plus petites entreprises (16 %) ou les secteurs des transports (6 %), de l'infrastructure sociale (4 %) ou encore de l'environnement et de l'utilisation efficace des ressources (2 %). Dans le cadre du **premier volet de l'EFSI** (infrastructure et innovation), 42 projets ont été approuvés dans 15 États membres et 10 avaient été signés au moment de l'élaboration du rapport de la BEI. La part de financement de la BEI représentait 5,6 milliards d'EUR, dans l'attente que le total des investissements liés à ce financement s'élève à 23 milliards d'EUR. Comme indiqué plus haut, le **volet PME** de l'EFSI a eu un succès remarquable: 37 milliards d'EUR, sur l'objectif initial en matière d'investissements d'un total de 75 milliards d'EUR, avaient été générés à la fin de l'année 2015. Cela a permis de financer environ 100 000 entreprises dans 18 États membres. Le rapport souligne que, dans le cadre du volet PME, l'EFSI s'est avéré particulièrement utile pour accélérer l'effet des instruments financiers de l'Union et du FEI.

Bien que l'EFSI ne repose sur aucun «quota» sectoriel ou géographique, il convient toutefois de veiller à **éviter une concentration excessive des projets** dans certains secteurs ou certains pays et zones géographiques. [L'orientation stratégique](#) de l'EFSI limite à 30 % la concentration d'opérations signées dans chacun des secteurs référencés à l'article 9, paragraphe 2, du règlement¹⁵, en ce qui concerne les projets pouvant être financés dans le cadre du premier volet. Cette limite n'était cependant pas applicable durant la période de lancement du Fonds et, en conséquence, les projets se sont concentrés sur le secteur de l'énergie (qui a représenté 91 % des opérations approuvées et signées), ciblant, entre autres, les domaines de l'efficacité énergétique et des économies d'énergie. Les

Évaluation de la valeur ajoutée d'un projet

La BEI se fonde sur un ensemble d'indicateurs précis pour évaluer la valeur des projets qui lui sont présentés. Comme indiqué précédemment, l'additionnalité (traduite par le niveau de risque ou par la capacité qu'ont les projets en question de remédier à une défaillance du marché ou à une situation d'investissement non optimale) est une condition préalable pour bénéficier du soutien de l'EFSI. En outre, la BEI tient compte de la contribution des projets à la réalisation des objectifs politiques de l'EFSI (premier pilier), de la qualité et de la solidité des projets (deuxième pilier) et de la contribution technique et financière devant être apportée (troisième pilier). Dans l'ensemble, ces indicateurs permettent à la BEI d'attribuer à chaque projet une «note de valeur ajoutée» allant de 4 (note la plus basse) à 1 (note la plus haute). Les 93 projets couverts par le rapport 2015 de la BEI sur l'EFSI affichent des notes allant de 1,1 à 1,4 pour chaque pilier.¹³ Une illustration du système de notation est présentée ci-dessous.



Sources: BEI, Commission européenne et FEI, [présentation sur le plan d'investissement pour l'Europe](#) (disponible en anglais uniquement).

¹³ BEI (2016), p. 14 (disponible en anglais uniquement).

¹⁴ La liste complète des projets figure à l'annexe 2 du rapport. Deux brefs exemples/études de cas de projets financés y sont également inclus. Pour une liste actualisée, voir la [liste des projets au titre de l'EFSI](#) disponible sur le site web de la BEI.

¹⁵ Orientation stratégique de l'EFSI, p. 8 (disponible en anglais uniquement).

initiatives financées dans le cadre du volet PME étaient plus diversifiées. Le report évalue également les 93 premières opérations signées à l'aide des indicateurs de performance conçus pour l'EFSI. L'**effet multiplicateur ou de levier** en est l'une des mesures clés. L'objectif de l'EFSI est d'atteindre un levier de 15 sur une période de trois ans. La BEI estime une multiplication par 13,3 pour les projets couverts par le rapport 2015, ce qui est légèrement inférieur à cet objectif.

Le rapport signale par ailleurs que, un an après le lancement de l'EFSI, il est encore **trop tôt pour tirer des conclusions sur son fonctionnement**. Cela vaut également pour l'estimation des effets du Fonds, en raison du nombre limité de projets signés et de leur diversité. Toutefois, les estimations préliminaires révèlent que les 10 projets approuvés dans le cadre du premier volet ont généré 2 103 contrats d'embauche à durée indéterminée ainsi que quelque 35 218 postes temporaires. La BEI indique que, dans l'ensemble, les projets signés dans le cadre des deux volets de l'EFSI pourraient soutenir 26 906 emplois. En ce qui concerne les répercussions sectorielles, seule pourrait être effectuée une évaluation dans le secteur de l'énergie, qui concentre la majorité des projets signés en 2015. La BEI estime que les projets concernés pourraient représenter 1 451 GWh par an d'économies d'énergie ainsi que 5 820 GWh par an d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable et que l'énergie générée grâce aux projets financés par l'EFSI pourrait approvisionner 1,2 million de foyers.¹⁶

À la fin du mois de juin 2016, lorsque le rapport a été achevé, le nombre de transactions approuvées au titre de l'EFSI s'élevait à 270; ces transactions étaient réparties sur 26 États membres (c'est-à-dire tous les pays sauf Chypre et Malte), et devaient, selon les prévisions, générer 106,8 milliards d'EUR d'investissements relatifs à divers objectifs de l'EFSI.

Communication de la Commission européenne, «L'Europe investit de nouveau – Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes»¹⁷

Dans un contexte de reprise modérée, l'investissement dans l'Union est à nouveau en hausse mais «reste en deçà des niveaux soutenables dans la durée».¹⁸ La communication de la Commission européenne rappelle que les effets des projets d'investissement plus ambitieux ne sont pas immédiatement tangibles, mais indique que le plan d'investissement pour l'Europe donne d'ores et déjà des résultats concrets. La Commission préconise dès lors de maintenir le soutien accordé aux investissements afin de continuer sur cette dynamique positive. Elle invite également le Conseil européen à «approuver tous les efforts poursuivis dans le contexte de la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe»¹⁹, et notamment une série de priorités comprenant un renforcement de l'EFSI et sa prolongation au-delà de la période initiale de trois ans. D'après la Commission, le plan d'investissement pour l'Europe doit être renforcé pour continuer à mobiliser les investissements privés et remédier aux défaillances persistantes du marché dans certains secteurs déterminants pour l'avenir de l'Europe, tels que le changement climatique, l'énergie, le capital social et humain ainsi que l'environnement. Dans ce contexte, elle rappelle les atouts essentiels de l'Union, à savoir son marché unique, sa main d'œuvre qualifiée, ses systèmes juridiques stables et prévisibles ainsi que son niveau élevé de protection sociale et environnementale. Pour ce qui est des résultats positifs réalisés durant la première année de mise en œuvre de l'EFSI, la communication mentionne l'absorption rapide des fonds dans le cadre du volet PME et le fait que l'EFSI est «bien parti pour atteindre son objectif, à savoir mobiliser au moins 315 milliards d'EUR d'investissements supplémentaires dans l'économie réelle d'ici le milieu de l'année 2018».²⁰ La Commission ajoute que les synergies entre l'EFSI et les fonds ESI sont de plus en plus exploitées.²¹ En outre, des complémentarités équivalentes par rapport au [mécanisme pour l'interconnexion en Europe](#) (MIE) et au programme [Horizon 2020](#) sont actuellement à l'étude.²² Le lancement des services de la plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH), le portail européen de projets d'investissement pleinement opérationnel, des interventions

¹⁶ BEI (2016), p. 17 (disponible en anglais uniquement).

¹⁷ COM(2016) 359 du 1^{er} juin 2016.

¹⁸ COM(2016) 359, p. 2.

¹⁹ COM(2016) 359, p. 23. Voir également le point 15 des [conclusions du Conseil du 28 juin 2016](#), en réponse à la communication.

²⁰ COM(2016) 359, p. 4.

²¹ Pour en savoir plus, voir le [document d'orientation de la Commission relatif à la combinaison de l'EFSI et des fonds ESI \(disponible en anglais uniquement\)](#).

²² L'EFSI a, au départ, été en partie financé grâce à la réduction de la dotation budgétaire initiale destinée au mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et au programme Horizon 2020. Si le MIE cible également l'infrastructure, ce qui met en évidence sa similarité avec le volet Infrastructures et innovation de l'EFSI, l'articulation entre le type de projets financés au titre de l'EFSI et du programme Horizon 2020 s'est jusqu'à présent révélée plus difficile à exploiter. À ce propos, voir par exemple la contribution de l'Association des universités européennes du 16 juin 2016: «[One year EFSI: what's in it for universities?](#)» (Un an d'EFSI: qu'y gagnent les universités?, disponible en anglais uniquement).

ciblées dans d'autres domaines (telles que la diminution des exigences de capital imposées aux entreprises d'assurance et de réassurance en matière d'infrastructures) ainsi que des réformes menées au niveau national dans le cadre du semestre européen ont permis de mettre en place rapidement le plan d'investissement pour l'Europe.

Grâce au **principe d'additionnalité**, la BEI a pu «accroître le volume de son portefeuille d'activités spéciales/présentant un risque plus élevé, qui est passé d'environ 4 milliards d'EUR à plus de 20 milliards d'EUR par an actuellement». La Commission souligne toutefois que la couverture sectorielle et géographique des projets soutenus par l'EFSI doit être améliorée. En ce sens, **l'association de l'EFSI avec les fonds ESI** devrait favoriser une «couverture géographique réellement équilibrée». Le rôle de complémentarité de l'EIAH est également mentionné. Comme indiqué précédemment, l'une des initiatives ayant fourni les meilleurs résultats depuis le lancement de l'EFSI est le volet PME, sachant que plus de 140 000 entreprises en bénéficient dans 26 États membres. Ce succès a conduit à l'élaboration de nouveaux instruments financiers afin d'élargir le soutien aux PME et aux entreprises à capitalisation moyenne innovantes. En outre, la Commission examine actuellement la possibilité de créer un «fonds de fonds» paneuropéens de capital-risque qui compléterait les actions du FEI. La communication explique également que le **modèle de l'EFSI** et sa capacité à attirer les investissements privés **pourraient être reproduits** à l'avenir **dans d'autres domaines** où il est essentiel de mobiliser des fonds, par exemple dans les pays tiers en développement et dans le cadre des programmes de coopération ou de projets liés aux migrations.²³ L'EFSI est, en outre, parvenu à mobiliser des fonds supplémentaires de la part de certains États membres²⁴ et il est ouvert au co-investissement de pays tiers. La République populaire de Chine a ainsi manifesté sa volonté de contribuer au plan d'investissement pour l'Europe dans le cadre d'une structure de co-investissement.²⁵ Par ailleurs, la Communication invite les États membres à poursuivre les réformes structurelles qu'ils ont entreprises ou planifiées au niveau national en vue de promouvoir un cadre d'investissement plus favorable et de remédier au manque d'efficacité persistant dans certains domaines. À cet égard, elle continuera à renforcer et à surveiller étroitement le lien entre l'approbation de la mise à disposition des fonds ESI et les priorités clés des recommandations par pays dans un futur proche. La communication se conclut par une liste de priorités détaillées qui devront être approuvées par le Conseil européen en vue de renforcer le plan d'investissement pour l'Europe et de concevoir un EFSI 2.0. Ces priorités sont résumées dans le cadre ci-dessous.

Priorités pour un plan d'investissement renforcé et un EFSI 2.0

- Maintenir et renforcer l'EFSI au-delà de la période initiale de trois ans.
- Renforcer rapidement le volet PME de l'EFSI. Pour réaliser cet objectif au sein du cadre actuel, il peut être envisagé, entre autres, de transférer jusqu'à 500 millions d'EUR depuis l'autre volet de l'EFSI et d'utiliser la garantie de l'EFSI pour compléter d'autres fonds européens destinés aux PME (tels que les instruments COSME ou InnovFin).
- En ce qui concerne la Commission européenne, examiner la possibilité de reproduire le modèle de l'EFSI pour les investissements dans les pays tiers en développement.
- Continuer à simplifier l'utilisation combinée de l'EFSI et des fonds ESI et éliminer les obstacles législatifs et autres à ce sujet.
- Encourager l'EIAH à cibler davantage son champ d'action et à améliorer ses effets à l'échelle locale.
- Encourager l'établissement de plateformes d'investissement et la coopération avec les banques de développement nationales.
- Continuer à contribuer, au titre de l'EFSI, au développement du marché des projets verts et durables.
- En ce qui concerne la Commission, continuer à transmettre des priorités pour le marché intérieur.
- En ce qui concerne les États membres, continuer à établir des priorités claires et élaborer des projets d'investissement concrets. Appliquer les recommandations par pays en vue d'éliminer les obstacles nationaux à l'investissement.

3. Activités du Parlement européen

Budget rectificatif n° 2/2015: Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), du 7 juillet 2015

Dans sa réponse à la position du Conseil sur la mise en place de l'EFSI, le Parlement européen se félicite «qu'un accord sur l'EFSI ait pu rapidement être trouvé grâce à la volonté de toutes les institutions». Il souligne également que les

²³ Sur ce point, voir le [discours sur l'état de l'Union](#) du président Jean-Claude Juncker, prononcé le 14 septembre 2016.

²⁴ La communication indique que l'Allemagne, la Bulgarie, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne, le Royaume-Uni et la Slovaquie se sont engagés à cofinancer des projets par l'intermédiaire, entre autres, de banques de développement nationales, pour un montant total de 42,5 milliards d'EUR. La Commission a, par ailleurs, clarifié la position du financement de l'EFSI par rapport aux **règles relatives aux aides d'État**. Plus particulièrement, le financement du Groupe BEI au titre de l'EFSI ne nécessite pas d'autorisation de la Commission sur la base des règles de l'Union relatives aux aides d'État. Lorsque des États membres cofinancent un projet, celui-ci doit recevoir une autorisation de la Commission dans certaines circonstances. Pour faciliter la mise en œuvre de l'EFSI, la Commission traite ces demandes dans un délai de six semaines après réception des informations pertinentes.

²⁵ En ce qui concerne l'implication de la Chine dans le plan d'investissement pour l'Europe, voir aussi la question parlementaire [E-013905-15](#) du 16 octobre 2015 (disponible en anglais et en espagnol uniquement).

négociations ont abouti à de meilleurs résultats que la proposition initiale de la Commission. Le Parlement déplore cependant «l'incidence négative» sur le programme Horizon 2020 et sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, et ce, en dépit du fait que les réductions budgétaires initialement prévues pour ces deux programmes aient été diminuées grâce au recours à la marge globale du cadre financier pluriannuel (CFP) pour les engagements. Il insiste sur son intention de pallier les redéploiements à partir d'Horizon 2020 et du MIE au cours des années à venir, en raison du rôle essentiel de ces programmes pour la croissance et l'emploi en Europe.

Résolution du 6 juillet 2016 sur les synergies utiles à l'innovation: Fonds structurels et d'investissement européens, Horizon 2020 et autres fonds d'innovation européens et programmes de l'Union

Cette résolution étudie les synergies existantes entre les différentes sources de financement de l'Union susceptibles de contribuer directement à la dynamisation de l'investissement et de la compétitivité ainsi qu'à la réalisation des objectifs politiques de la stratégie Europe 2020. Tout en soulignant que les PME peuvent d'ores et déjà bénéficier de diverses initiatives (telles que le programme COSME, le volet PME de l'EFSI et l'instrument PME du programme Horizon 2020), le Parlement invite la Commission à effectuer une «évaluation approfondie des programmes axés sur les PME [...] en ce qui concerne la dotation budgétaire, le taux de réussite des projets et la charge administrative, ainsi que la facilité de mise en œuvre». Le Parlement insiste également sur le fait que l'EFSI devrait compléter d'autres fonds existants ainsi que sur l'importance de veiller à la cohérence entre ces fonds, afin de contribuer systématiquement à la réalisation des «objectifs stratégiques principaux de croissance intelligente, durable et inclusive», d'éviter les recoupements et les contradictions et de garantir une utilisation efficace des ressources disponibles, y compris au niveau national. Enfin, le Parlement souligne que le budget Horizon 2020 «devrait être pleinement rétabli au niveau d'avant l'EFSI».

Questions parlementaires

Plus de 100 questions ont été posées au sujet de l'EFSI au cours de l'année dernière, réparties entre tous les différents groupes politiques. En raison des contraintes d'espace, la présente note d'information inclut uniquement une sélection de questions portant sur les sujets les plus fréquemment évoqués par les députés au Parlement européen.

EFSI et restrictions budgétaires imposées au mécanisme pour l'interconnexion en Europe et au programme Horizon 2020. Incidences sur les universités, la recherche et l'innovation

Question écrite de Nadine Morano (PPE, France), 29 juillet 2016

En référence à la volonté exprimée par la Commission de prolonger l'EFSI au-delà de 2018, la députée au Parlement européen souligne que cette décision impliquerait la mobilisation de fonds supplémentaires et rappelle qu'une partie du financement de l'EFSI a déjà été prélevée sur le MIE lors de la création du fonds. Les projets soutenus par le MIE attirant généralement moins d'investissements privés que ceux de l'EFSI, bien que leurs critères d'attribution soient complémentaires, la députée insiste sur la nécessité de réserver des ressources suffisantes en faveur du MIE et souhaite savoir quelles garanties la Commission prévoit d'apporter quant à l'avenir du financement du MIE.²⁶

Question écrite d'Anneleen Van Bossuyt (CRE, Belgique), 9 juin 2016 (disponible en anglais et en néerlandais uniquement)

La députée au Parlement européen rappelle qu'une part importante du financement initial de l'EFSI a été prélevée sur le programme Horizon 2020 qui soutient la recherche et l'innovation. Il avait alors été annoncé qu'une partie de ce financement serait réacheminé vers le domaine de la recherche via l'EFSI et qu'on ne toucherait pas au pilier de la recherche fondamentale du programme Horizon 2020. Cependant, la députée souligne que les autres domaines concernés par ces prélèvements budgétaires contribuent également à la recherche fondamentale. D'après le premier rapport d'évaluation intermédiaire sur l'EFSI, seuls 10 % du financement ont été attribués à la recherche et à l'innovation, les ressources restantes ayant été affectées aux projets d'infrastructure. Dès lors, la députée souhaite savoir quelle est la proportion de l'EFSI consacrée à la recherche fondamentale, et comment la Commission prévoit de garantir qu'une plus grande part de l'EFSI est affectée à la recherche et au développement.²⁷

Réponse donnée par Carlos Moedas, commissaire pour la recherche, la science et l'innovation, au nom de la Commission, 23 août 2016 (disponible en anglais et en néerlandais uniquement)

²⁶ Note: la Commission européenne n'a pas encore répondu à cette question. Sur un sujet similaire, voir également la question [E-011468-15](#) (disponible en anglais et en allemand uniquement).

²⁷ Sur ce sujet, voir aussi les questions [E-011690-15](#), [E-004193-15](#), [E-004185-15](#), [P-003632-15](#), [E-003147-15](#), [P-004285-15](#), [E-007165-15](#) et [E-003295-15](#).

Dans sa réponse, le commissaire cite les derniers chiffres fournis par la BEI et indique qu'à la mi-juillet 2016, quelque 25 % de l'ensemble des projets EFSI approuvés étaient en rapport avec les domaines de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI), et que ces domaines constituaient un élément majeur de deux tiers de ces projets. Il rappelle également que, dans le cadre du volet PME, la part des projets de RDI est d'environ 57 %, profitant souvent aux jeunes entreprises et aux entreprises créées par essaimage, qui jouent un rôle de premier plan dans la commercialisation des fruits de la recherche fondamentale. La structure du Fonds permet de mieux favoriser les investissements privés profitant aux PME fortement axées sur la RDI en comparaison avec les subventions traditionnelles, accélérant ainsi le rythme auquel les entreprises obtiennent leurs emprunts. Le commissaire indique qu'en 2016, l'EFSI doit commencer à soutenir le capital de risque et les installations relatives aux investisseurs providentiels d'Horizon 2020, ainsi que le système de soutien au transfert de technologie prévu dans le programme. Il ajoute que l'éventualité d'augmenter le soutien de l'EFSI au volet Garanties pour les PME du dispositif InnovFin doit être examinée.

Synergies avec d'autres programmes de financement européens

[Question écrite d'Andrea Cozzolino \(S&D, Italie\)](#), 17 avril 2015 (disponible en anglais et en italien uniquement)

D'après le député au Parlement européen, l'EFSI aura une incidence significative sur le rôle assumé par les fonds ESI. Plus particulièrement, l'abandon des subventions au profit de prêts et de capitaux propres dans les fonds ESI risque d'être problématique pour certaines régions. Il mentionne également le fait que les contributions nationales à l'EFSI ne seront pas comprises dans les dettes nationales et les calculs du déficit, contrairement à d'autres types de cofinancement au titre des fonds ESI. Dès lors, le député souhaite savoir comment la Commission européenne entend assurer que les fonds ESI ne sont pas négligés en faveur de l'EFSI dans certaines régions moins développées de l'Union et comment les synergies entre les deux types de fonds seront garanties. Enfin, il rappelle le rôle des autorités locales dans la réalisation des objectifs de la [stratégie Europe 2020²⁸](#) et demande comment la Commission prévoit d'encourager leur participation à l'EFSI, qui semble adopter une approche davantage descendante.

[Réponse donnée par Jyrki Katainen, vice-président, au nom de la Commission](#), 23 juin 2015 (disponible en anglais et en italien uniquement)

Le vice-président met l'accent sur la complémentarité des fonds ESI et de l'EFSI et souligne que l'ambition du plan d'investissement pour l'Europe est de multiplier au moins par deux l'utilisation des instruments financiers au titre des fonds ESI. Il fait également remarquer que l'objectif de l'EFSI de générer 315 milliards d'EUR sur une période de trois ans, vient s'ajouter aux fonds ESI. Conformément au compromis politique trouvé entre la Commission, le Parlement et le Conseil, l'EFSI sera doté de la flexibilité nécessaire pour permettre aux États membres d'utiliser les fonds ESI afin de contribuer au financement de projets admissibles soutenus par la garantie de l'Union. Des orientations sur la manière d'exploiter les synergies entre les différents fonds seront mises à disposition (voir ci-dessous la question parlementaire suivante).

[Question écrite d'Ernest Maragall \(Verts/ALE, Espagne\), Bronis Ropė \(Verts/ALE, Lituanie\), Monika Vana \(Verts/ALE, Autriche\), Terry Reintke \(Verts/ALE, Allemagne\)](#), 15 juin 2016 (disponible en allemand, anglais, espagnol et lituanien uniquement)

Les députés au Parlement européen font référence aux lignes directrices sur la manière d'associer l'EFSI aux fonds ESI publiées par la Commission européenne le 22 février 2016, et notamment à l'annexe 3 dudit document, où il est expliqué que la première perte, qui constitue la tranche dotée du niveau de risque le plus élevé, doit être financée par les fonds ESI. Les députés évoquent également un communiqué de M. Katainen, vice-président de la Commission, dans lequel il annonce que les fonds ESI pourraient permettre à l'EFSI de prendre des risques plus élevés. Ce communiqué semble inverser la logique initiale de l'EFSI, ce dernier étant censé servir à financer des projets ou des portions de projets plus risqués que les projets bénéficiant normalement du soutien d'autres fonds européens. Les députés demandent des explications par rapport à cet apparent manque de cohérence et souhaitent savoir comment la Commission entend clarifier la disposition relative à la première perte d'un projet afin d'assurer la sécurité juridique de l'utilisation des fonds ESI. Enfin, ils demandent comment la Commission prévoit d'évaluer le profil de risque de l'EFSI au cas où une perte serait attribuée aux fonds ESI.²⁹

Sélection des projets et opérations approuvés à ce jour

[Question écrite de Tonino Picula \(S&D, Croatie\)](#), 9 juin 2016 (disponible en anglais et en hongrois uniquement)

²⁸ Voir aussi le Comité des régions, la Commission et la BEI au [7^e Sommet européen des régions et des villes](#) à propos de la mobilisation des acteurs locaux.

²⁹ Note: la Commission européenne n'a pas encore répondu à cette question.

Le député fait remarquer qu'un an après le lancement de l'EFSI, la majorité des projets soutenus par celui-ci sont liés aux domaines de l'énergie, de la recherche et du développement, des transports et des technologies numériques, et que ces projets semblent se concentrer géographiquement dans de grands États membres tels que l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Compte tenu de la volonté affirmée de la Commission de prolonger l'EFSI au-delà de la période initialement prévue et de son désir de soutenir davantage le volet PME, le député souhaite savoir si la Commission envisage de mettre en place des critères permettant d'élargir la répartition des ressources et d'empêcher une concentration des projets dans certains secteurs et dans certains grands pays ou pays avancés. Il demande par exemple si, au lieu d'attribuer des ressources aux projets en fonction de leur état d'avancement, il serait possible de tenir également compte du niveau de développement de l'État membre d'origine ainsi que des effets de la crise financière sur certaines économies nationales.³⁰

Réponse donnée par Jyrki Katainen, vice-président, au nom de la Commission, 28 juillet 2016 (disponible en anglais et en hongrois uniquement)

Le vice-président explique que l'EFSI a recours à un tableau de bord d'indicateurs qui permet d'évaluer les projets de manière transparente et indépendante. Un ensemble d'indicateurs tient compte de l'environnement macroéconomique de chaque projet et évalue ses effets possibles sur les disparités économiques au sein de l'Union et sur les possibilités de croissance à long terme. Il précise également que l'EFSI n'impose aucun quota pour les projets; il prévoit toutefois que l'association future de l'EFSI avec d'autres fonds et l'établissement de plateformes d'investissement contribueront à parvenir à un meilleur équilibre géographique. Il souligne également que l'EIAH doit faciliter la mobilisation des compétences et favoriser l'élaboration de meilleurs projets, notamment dans les régions ou les secteurs où des connaissances et des capacités techniques supplémentaires pourraient être requises.

Question écrite de Marco Zanni et Marco Valli (EFDD, Italie), 2 juin 2016 (disponible en anglais et en italien uniquement)

En faisant le point sur les résultats de l'EFSI en matière d'investissements, présentés par la BEI et par la Commission européenne après une année de mise en place du fonds, les députés au Parlement européen constatent que, dans les chiffres rapportés (par exemple 100 milliards d'EUR d'investissements), la BEI semble se montrer plus prudente que la Commission. Ils font également remarquer que les projets financés jusqu'à présent ne semblent pas être fondamentalement différents des projets soutenus par la BEI dans le passé, notamment pour ce qui est de leur profil de risque. Compte tenu de ces considérations, les députés souhaitent savoir s'il existe une raison particulière à la prudence dont semble faire preuve la BEI dans son rapport, et si le principe d'additionnalité a été respecté jusqu'à présent. Enfin, ils demandent si la Commission convient que les informations fournies par la BEI sur chaque projet sont limitées et trop générales.

Réponse donnée par Jyrki Katainen, vice-président, au nom de la Commission, 22 juillet 2016 (disponible en anglais et en italien uniquement)

Le vice-président précise qu'il est annoncé dans la communication de la Commission européenne que les transactions approuvées au sein de l'EFSI pourraient, selon les prévisions, mobiliser 107 milliards d'EUR d'investissements au total. Avant que toutes les opérations ne soient signées, la prudence est de mise pour ce qui est de la communication des chiffres totaux relatifs aux investissements. Il rappelle également que le comité d'investissement de l'EFSI n'approuve que les projets conformes aux critères établis dans le règlement 2015/1017, ce qui inclut le principe d'additionnalité.

4. Conclusions

Après une année de mise en œuvre et en l'absence des évaluations complètes et indépendantes sur l'EFSI et ses effets requises par le règlement 2015/1017, il serait prématuré de tirer des conclusions définitives fondées sur les informations disponibles à ce jour. Le 14 septembre 2016, la Commission européenne a publié une proposition visant à **doubler les capacités financières et la durée de l'EFSI** ainsi qu'une communication relative à la deuxième phase de l'EFSI. La proposition indique qu'une évaluation indépendante est en cours et sera publiée en novembre 2016. Entre-temps, certains éléments préliminaires ont été mis en évidence dans les premiers rapports sur le fonctionnement de l'EFSI jusqu'à présent. En ce qui concerne la mobilisation d'investissements supplémentaires, l'EFSI est manifestement une réussite, notamment pour ce qui est du volet PME, dont le succès a dépassé les prévisions initiales. Cependant, l'effet de levier actuel de l'EFSI semble être légèrement inférieur à l'objectif initial (soit 13,3 au lieu de 15). D'autres questions précises doivent encore être abordées, telles que la concentration sectorielle et géographique du premier groupe de projets approuvés, l'additionnalité jugée limitée (en matière de risques) des projets de l'EFSI par rapport

³⁰ Certains députés ont également mentionné le problème de l'utilisation restreinte de l'EFSI en Europe centrale et en Europe de l'Est (voir par exemple les questions [E-005289-16](#) et [P-004720-16](#)) ainsi que dans certains États membres moins grands, périphériques ou d'Europe du Sud (voir les questions [E-003161-16](#) et [E-004334-16](#)).

aux initiatives bénéficiant du financement traditionnel de la BEI, et la manière d'exploiter au mieux les synergies avec d'autres fonds européens. Le texte de la nouvelle proposition et la communication qui l'accompagne contiennent des mesures visant spécifiquement à résoudre certains de ces problèmes.

5. Autres sources d'information

Claeys, G. et Leandro, A. «[Assessing the Juncker Plan after one year](#)», article du blog du site Bruegel, 17 mars 2016 (disponible en anglais uniquement).

Eckhardt, P., Baran, A.-K. et Van Roosebeke, B., «[European Fund for Strategic Investments \(EFSI\)](#)», dossier du think tank European Policy Centre, n° 2015-07, 2015 (disponible en anglais uniquement).

Gros, D. «[The Juncker Plan: from €21 to €315 billion, through smoke and mirrors](#)», Centre d'études de la politique européenne (CEPS), 27 novembre 2014 (disponible en anglais uniquement).

Rubio, E. et al., «[L'investissement en Europe: Tirer le meilleur parti du plan Juncker](#)», Notre Europe, mars 2016.

Pour contacter l'unité Cycle politique, veuillez envoyer un courriel à l'adresse suivante: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en septembre 2016. Bruxelles, © Union européenne, 2016.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou ses auteurs et ne constituent pas la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (intranet)