

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques

Dans l'Union européenne, les investissements ont baissé de 15% depuis 2008 alors que les liquidités financières sont restées abondantes.

Pour mobiliser ces ressources et les orienter vers des projets jugés trop risqués par le marché, le président de la Commission Jean-Claude Juncker a annoncé le 26 novembre dernier¹ le lancement d'un plan d'investissement de €315 Mrds accompagné de mesures visant à lever les obstacles à l'investissement dans le marché intérieur.

Le 18 décembre, le Conseil européen a soutenu la proposition et appelé à sa mise en place rapide en vue de mobiliser ces nouveaux investissements « *entre 2015 et 2017* ».

La publication par la Commission le 13 janvier 2015, d'une proposition de règlement relatif à un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)² et d'une communication³ sur l'utilisation de la flexibilité existant dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC)⁴ constituent la première étape de ce plan.

Table des matières

I. Le dispositif institutionnel	2
1. Les objectifs	2
2. La gouvernance	3
3. Les projets d'investissement	3
a) <i>Les secteurs prioritaires</i>	3
b) <i>L'identification des projets : la « réserve de projets »</i>	3
c) <i>Une plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH)</i>	4
4. Les instruments financiers	4
5. Les ressources	4
a) <i>La contribution de l'UE</i>	4
b) <i>La contribution de la BEI</i>	5
6. Le calendrier	6
II. Les incertitudes	6
1. Les participations additionnelles et la gouvernance	6
2. La mobilisation des ressources de l'UE	7
a) <i>MIE et/ou H2020 ?</i>	7
b) <i>Les modifications apportées au MIE et à H2020</i>	9
c) <i>L'échéancier</i>	11
3. L'effet de levier et la mise en œuvre opérationnelle	11
Conclusion	13

¹ COM(2014)903 final, Communication « Un plan d'investissement pour l'Europe ».

² COM(2015)10 final, Proposition de règlement sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements UE n° 1291/2013 et UE n° 1316/2013.

³ COM(2015)12, "Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact".

⁴ Adopté en 1997 et modifié en 2005 et en 2011-2013, le PSC est l'instrument d'équilibre budgétaire par lequel les Etats se sont engagés à maintenir leur déficit et leur dette publique en dessous de 3 % et 60 % de leur PIB. Il permet au Conseil de sanctionner un État ne prenant pas les mesures nécessaires pour mettre fin à une situation de déficit excessif.

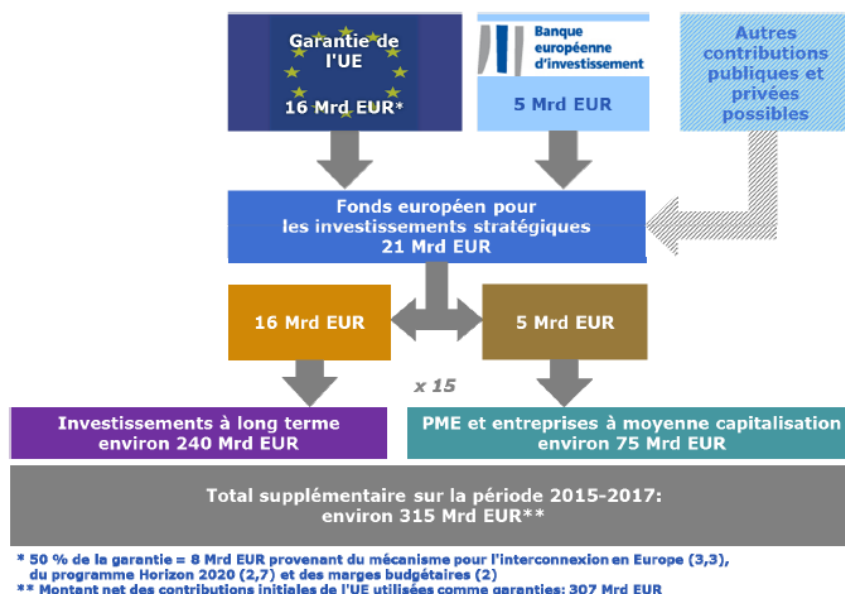
I. Le dispositif institutionnel

1. Les objectifs

La proposition de règlement n'établit pas à proprement parler le FEIS mais autorise la Commission à conclure un accord avec la **Banque européenne d'investissement (BEI)** à cet effet. Le fonds sera créé au sein de celle-ci et disposera d'une garantie de €21 Mrds dont 16 fournis par l'Union européenne (UE) et 5 par la BEI pour :

1. Soutenir des investissements de long terme viables mais comportant un degré de risque trop élevé pour être financés par les instruments financiers existants (à hauteur de €16 Mrds)
2. Faciliter l'accès aux financements des PME et des ETI de moins de 3000 employés (€5 Mrds), sans qu'il y ait de correspondance entre l'origine des fonds et leur utilisation. Ce volet sera géré par le **Fonds européen d'investissement (FEI)**, filiale de la BEI (63,7%), de la Commission (24,3%) et de diverses institutions financières des Etats membres et de la Turquie.

Le soutien du FEIS devrait permettre de générer €60,8 Mrds d'investissements de la BEI et du FEI qui devraient à leur tour contribuer au financement de projets d'un montant total de €315 Mrds sur la période 2015-2017. Au total, l'effet de levier obtenu selon le schéma ci-dessous devrait être de 15.



Enfin, la Commission invite d'autres acteurs publics (Etats, banques de développement nationales, autorités régionales) et privés à contribuer au FEIS. Celui-ci est également ouvert à des entités basées hors de l'UE, sous réserve de l'approbation des contributeurs existants.

S'agissant des contributions apportées par les Etats, la Commission s'est engagée à ne pas ouvrir de procédure pour déficit excessif au titre du PSC si ces contributions se traduisent par un déficit budgétaire supérieur à 3% du PIB, pour peu que ce dépassement soit faible et temporaire.

2. La gouvernance

La proposition prévoit que le FEIS sera doté d'une structure de gouvernance à deux niveaux :

- Un **comité de pilotage** où sont représentés les contributeurs au fonds et qui déterminera ses orientations stratégiques, la répartition de ses actifs, la politique d'investissement et les profils de risque des projets qu'il peut soutenir ainsi que les procédures opérationnelles. Les droits de vote des membres seraient proportionnels au volume de leurs contributions. Les décisions seraient prises à l'unanimité tant que la Commission et la BEI sont seuls membres, et à la majorité simple si d'autres contributeurs les rejoignent (la Commission et la BEI conservant un droit de veto).
- Un **comité d'investissement**, composé de six experts indépendants et du directeur exécutif du FEIS. Il sera chargé d'examiner les opérations potentielles et de les approuver à l'exception des opérations conduites par le FEI qui seront régies par les organes directeurs de ce fonds. Le directeur et les experts sont nommés par le comité de pilotage sur proposition de la Commission et de la BEI pour 3 ans renouvelables. Le comité prend ses décisions à la majorité simple sans considération de la localisation géographique des projets.

3. Les projets d'investissement

a) *Les secteurs prioritaires*

La Commission a identifié plusieurs secteurs prioritaires :

- le développement d'infrastructures notamment de transport, d'énergie et numériques ;
- l'éducation, la santé, la recherche, les technologies de l'information et l'innovation ;
- les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ;
- les infrastructures dans le domaine de l'environnement, des ressources naturelles, du développement urbain et du domaine social ;
- la fourniture d'un soutien financier aux entreprises de moins de 3000 employés.

b) *L'identification des projets : la « réserve de projets »*

Le Conseil des Affaires économiques et financières (ECOFIN) du 13 septembre 2014 a demandé à la Commission et à la BEI de mettre en place une « **task force** » **sur les investissements**, composée d'experts de la Commission et de la BEI travaillant en collaboration avec les Etats, avec pour mission d'identifier les projets susceptibles d'être soutenus rapidement par l'UE car présentant une valeur

ajoutée européenne, une viabilité économique, une certaine maturité (lancement d'ici trois ans) et mobilisant d'autres sources de financement.

Chaque Etat membre a été invité à fournir une liste de projets répondant à ces critères. La « task force » en a retenu près de 2000 représentant un investissement de €1300 Mrds et dont la liste a été publiée en décembre 2014. Ils concernent le transport et l'énergie (environ 30% chacun), l'économie numérique et l'innovation (environ 20%), l'infrastructure sociale (15%) et l'environnement (environ 10%). Tous les projets inscrits n'ont pas vocation à être soutenus. Ils constituent une première **réserve de projets**. La Commission souhaite que la « task force » poursuive ses travaux. La réserve de projets n'est donc pas figée. Elle sera gérée par la Commission, la BEI et les Etats membres et donnera aux investisseurs des informations sur les projets actuels et futurs et sur les risques qu'ils présentent. Elle constituera à terme une certification européenne ou un label des projets viables. La Commission précise qu'il n'y aura pas de quotas de projets par secteur ou par pays.

c) Une plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH)

En se basant sur l'expertise existante à la Commission et à la BEI, une **plateforme de conseil en investissements** (EIAH) sera créée pour devenir un guichet unique ayant pour mission de mettre en relation les promoteurs de projet et les investisseurs. Elle les aidera à sélectionner, préparer, développer et financer les projets et les conseillera sur la manière d'utiliser les instruments financiers innovants et les partenariats public-privé.

4. Les instruments financiers

La BEI utilise la garantie de l'UE pour couvrir le risque d'instruments individuels ou de portefeuilles tels que :

- Les prêts, garanties, contre-garanties, instruments de marché des capitaux ou tout instrument de financement ou de rehaussement du crédit de la BEI et des participations de la BEI sous forme de fonds propres ou quasi-fonds propres ;
- Les financements de la BEI au FEI lui permettant de mettre en œuvre des prêts, des garanties, des contre-garanties, toute autre forme d'instrument de rehaussement du crédit, des instruments du marché des capitaux et des participations sous forme de fonds propres ou de quasi-fonds propres.

5. Les ressources

a) La contribution de l'UE

Le FEIS est financé dans les limites du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020. La garantie apportée à la BEI par l'UE est de €16 Mrds dont un montant maximal de €2,5 Mrds peut être alloué

au financement du FEI par la BEI. Dans ce cas, la garantie de l'UE garantit pleinement ce financement, à condition que la BEI fournisse un montant égal de financement sans garantie de l'UE.

La garantie de l'UE n'ayant pas vocation à être appelée dès les premières années, la Commission ne transfère pas les crédits correspondants à la BEI mais crée en son sein un « *fonds de garantie* » de €8 Mrds destiné à garantir ses engagements. Dans un premier temps, ce fonds est alimenté par des versements du budget général de l'UE provenant :

- du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pour €3,3 Mrds
- du programme pour la recherche et l'innovation Horizon 2020 (H2020) pour €2,7 Mrds
- des marges non allouées du budget de l'UE pour €2,11 Mrds.

Ces transferts nécessitent des modifications du MIE et d'H2020 mais pas du CFP. Ils seront effectués selon l'échéancier ci-dessous :

Le fonds de garantie de l'UE (€Ms)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Crédits d'engagement	1 350	2 030	2 641	1 979	-	-	8 000
Crédits de paiement	-	500	1000	2000	2 250	2250	8 000

Les crédits de paiement pour 2019 et 2020 ne seront effectivement versés qu'en cas de besoin.

Ces versements en provenance du budget général pourront être complétés par :

- Les revenus des placements du fonds de garantie ;
- Les montants recouverts auprès des débiteurs défaillants ;
- Les autres paiements reçus par l'UE conformément à l'accord conclu avec la BEI.

Pour 2015, les crédits d'engagement proviendront du MIE (€ 790 Ms) et de H2020 (€70 Ms). Les €490 Ms restant sont issus d'un redéploiement au sein du programme de réacteur à fusion nucléaire ITER. A ces dépenses, il faut ajouter le coût du fonctionnement de l'EIAH : €10 Ms en 2015 également fournis par le redéploiement d'ITER et €20 Ms par an au-delà. Ces diverses modifications nécessitent une révision du budget 2015.

b) La contribution de la BEI

La BEI puisera dans ses propres ressources. La réduction du volume des prêts qu'elle accorde, passés de €79 Mrds en 2009 à €52 Mrds en 2012, lui a permis d'améliorer son assise financière et de porter ses activités de prêt à €73 Mrds en 2013. Cette même année, elle a bénéficié d'une augmentation de capital de €10 Mrds ce qui facilite son engagement dans le FEIS. Enfin, la BEI et le FEI bénéficient d'un transfert annuel de l'ordre de €300-€330 Ms provenant d'H2020⁵ pour financer des entreprises de moins de 3000 employés impliquées dans des projets innovants.

⁵ Au titre du programme «Accès au financement à risque» doté de €2,84 Mrds sur la période 2014-2020.

6. Le calendrier

La proposition de règlement doit être adoptée en codécision par le Parlement et le Conseil. Le président de la Commission et le Conseil européen ont exhorté les co-législateurs à trouver un accord d'ici juin 2015 afin de rendre le fonds opérationnel d'ici mi-2015.

Au Conseil, les discussions ont commencé le 19 janvier dans le cadre d'un groupe de travail ad hoc et les premiers échanges des Conseils ECOFIN des 27 janvier et 17 février ont porté sur la gouvernance et la participation des Etats membres au FEIS. La présidence lettone espère parvenir à une orientation générale au Conseil de mars.

Au Parlement, l'examen de la proposition au fond a été confié à la commission Affaires économiques et monétaires (ECON) et pour avis à 9 autres commissions dont les commissions Transport (TRAN) et Industrie (ITRE) qui se pencheront sur les articles modifiant respectivement le MIE et H2020. La plupart des rapporteurs ont été désignés. Un vote en commission est prévu le 26 mars et un vote en plénière le 9 juin.

Par ailleurs, la révision du budget 2015 doit faire l'objet d'un acte du Conseil et du Parlement selon la procédure budgétaire. Le dernier mot revient au Parlement mais si l'on parvient à un accord sur le FEIS, peu de difficultés sont à craindre de ce côté.

Enfin, à supposer que le règlement du FEIS soit adopté dès la mi-juin, il restera encore pour que le fonds devienne opérationnel :

- A la Commission et à la BEI à conclure l'accord donnant naissance au FEIS
- A la BEI à recruter suffisamment de collaborateurs compétents.

II. Les incertitudes

1. Les participations additionnelles et la gouvernance

La Commission a souhaité dès l'origine attirer des partenaires supplémentaires. Le vice-président de la Commission en charge de l'Investissement, Jyrki Katainen, a entamé une tournée des capitales européennes et établi des contacts avec des Etats non membres de l'UE (Etats-Unis, Hong-Kong, Chine, Abou Dhabi) pour les convaincre d'y investir.

L'invitation a suscité quelques réserves. Une dizaine d'Etats membres dont la France a cependant manifesté de l'intérêt. Le ministre des finances M. Schäuble, a annoncé en marge du Conseil ECOFIN du 27 janvier, que l'Allemagne préférerait acheminer sa contribution via sa banque de développement KfW. Il a évoqué une ligne de crédit de €8 Mrds en déclarant qu'il n'était *«pas en faveur des contributions nationales»* qui pourraient générer des risques d'ingérence politique et décourager les investisseurs privés. Il a même estimé que les Etats ne devraient pas avoir de droit de vote quelle que soit leur contribution. D'autres Etats-membres comme les Pays-Bas se sont inquiétés de l'influence éventuelle de Fonds souverains étrangers.

La position allemande a été reprise lors du Conseil ECOFIN du 17 février. Les contributions des Etats membres devraient être acheminées via leurs banques de développement pour soutenir des plateformes d'investissement au niveau national, régional ou sectoriel. Ces banques n'auraient pas de siège au comité de pilotage, pas plus que d'éventuels participants étrangers. Les banques nationales de développement s'étaient d'abord montrées réticentes à investir dans un système dans lequel elles n'auraient eu que peu d'influence sur le choix des investissements. En un sens, la mise en place de plateformes d'investissement leur permettrait de reprendre la main. A ce jour, seize banques nationales de développement auraient manifesté leur intérêt.

Le Parlement a accueilli la proposition avec bienveillance malgré des doutes sur l'effet de levier. Les grands groupes (PPE, S&D, ALDE) ont exhorté les Etats membres à y contribuer. En matière de gouvernance, il souhaitera sans doute aussi disposer d'un droit de regard sur la sélection des projets et il est probable qu'il ne se contentera pas du rapport annuel que lui présenteront la BEI et le FEI. Ce rapport doit présenter des évaluations agrégées des activités de la BEI par opération, secteur, pays et région, de leur valeur ajoutée, de la mobilisation de ressources privées, etc. A tout le moins le Parlement pourrait-il préciser la définition des indicateurs de performance clés qui est actuellement renvoyée au futur accord BEI-Commission.

Les universités et organismes de recherche européens ont aussi demandé, via la *European Research Area Stakeholders Platform*, à être impliqués dans la gouvernance et le choix des projets⁶.

Si la gouvernance du FEIS soulève des critiques multiples c'est qu'il a été conçu comme une facilité de financement au sein de la BEI sans personnalité juridique propre. Il paraît difficile dans ce contexte d'attirer des partenaires extérieurs publics et privés tout en leur assurant une représentativité satisfaisante. Le président de la BEI, Werner Hoyer, a d'ailleurs reconnu lors du Conseil du 27 janvier que la structure de gouvernance pourrait être améliorée.

2. La mobilisation des ressources de l'UE

Le financement du fonds de garantie de l'UE soulève des problèmes quant :

- Au partage des contributions entre le MIE et H2020 ;
- A la répartition des coupes au sein du MIE et surtout de H2020 ;
- A l'échelonnement dans le temps des transferts.

a) MIE et/ou H2020 ?

La Commission justifie le recours au MIE et à H2020 pour des raisons de commodité:

- i) Le **CFP 2014-2020 n'est pas modifié**. Sur les €8 Mrds allant au fonds de garantie de l'UE, 2 sont financés par utilisation de la marge non allouée et 6 proviennent du MIE et d'H2020 qui

⁶ European Research Area Stakeholders Platform, communiqué du 23 janvier 2015

se trouvent sous la même **rubrique 1a du CFP** (Compétitivité pour la croissance et l'emploi) laquelle subit donc une réaffectation interne sans modification de son montant global.

ii) « Les financements sous la forme de subventions au titre du MIE et de H2020 seront réduits, mais l'effet multiplicateur généré par le FEIS permettra un accroissement global très important de l'investissement dans les domaines stratégiques couverts par ces deux programmes. »⁷

Le premier argument est recevable mais :

- Sans préjuger du **réexamen à mi-parcours du CFP prévu pour fin 2016**, donc seulement après un an de fonctionnement du FEIS, la Commission aurait pu prévoir **une clause de revoyure pour tenir compte des résultats** de l'exercice.
- Un certain nombre des projets identifiés, notamment ceux relatifs aux transports, relève de la rubrique **1b du CFP** (Cohésion économique, sociale et territoriale). D'ailleurs environ un tiers du budget du MIE provient du Fonds de cohésion situé sous la rubrique 1b. Il aurait sans doute été possible de créer au sein de cette rubrique un second fonds de garantie destiné à garantir une part des engagements de l'UE à l'égard du FEIS sans pour autant créer de quotas pour des secteurs particuliers. Les efforts auraient ainsi pu être plus également répartis, au prix d'une complexité administrative accrue mais non insurmontable.

La Commission risque d'être plus critiquée sur le second argument et ceci pour deux raisons :

- Le MIE couvre des infrastructures de transport, d'énergie et numériques qui entrent dans les priorités du FEIS. D'après le règlement MIE⁸, « *la Commission devrait chercher, dans toute la mesure du possible et sous réserve de la réponse du marché, à donner la priorité aux instruments financiers* » par rapport aux subventions. Les secteurs identifiés comme les plus susceptibles de bénéficier des instruments financiers sont le numérique et l'énergie. Pour d'autres (le rail par exemple), les subventions paraissent par défaut plus adaptées. Si les transferts affectent des secteurs tels que l'énergie ou le numérique, ils ne peuvent se justifier que par l'espoir d'effets de levier supérieurs mais alors c'est toute la ligne qu'il faudrait transférer. S'ils affectent des secteurs tels que le rail, ils risquent de condamner des projets dont on sait qu'ils auront du mal à trouver un financement privé.
- Les activités réunies au sein de H2020 sont diverses. Certaines comme l'« *Accès au financement à risque* » entrent dans le champ du FEIS et sont conduites par le FEI. Ici aussi, transférer les crédits correspondants via le FEIS ne pourrait se justifier que par des effets de levier plus substantiels. D'autres activités, bien plus nombreuses et qui comptent également parmi les priorités du FEIS, n'ont que peu de chances d'attirer des capitaux privés. Ainsi le Conseil européen de la recherche ou les bourses Marie Skłodowska-Curie ne pourront pas être financés par des instruments financiers.

⁷ COM(2015)10 final, *op.cit.*

⁸ Règlement (UE) n° 1316/2013.

Dans ces conditions, il est difficile de déterminer sans un examen ligne par ligne quelles pourraient être les contributions optimales du MIE et d’H2020. Il est clair cependant que dans l’ensemble, les activités d’H2020 paraissent moins propices à un financement par les instruments financiers et donc via le FEIS que les projets du MIE où cette pratique est par ailleurs vivement encouragée. L’« *European Research Area Stakeholders Platform* » a ainsi exprimé « *a great concern on the EFSI regulation since it entails a Horizon2020 budget cut while offering little reassurance that the projects to be funded under the new EFSI will effectively aim at supporting R&I activities* »⁹.

b) Les modifications apportées au MIE et à H2020

a. *Le MIE*

Le budget du MIE est réduit de 9,93%. Le secteur des transports est le plus touché (-10,28%). L’essentiel de l’effort est supporté par la ligne : « *Supprimer les goulets d’étranglement, renforcer l’interopérabilité ferroviaire, établir les liaisons manquantes et améliorer les tronçons transfrontaliers* » dont le budget passe de €8,896 Mrds à €6,735 Mrds soit une réduction de 24,3 %. Le reste des réductions affecte de façon à peu près égale en pourcentage l’énergie et les télécoms considérés par ailleurs comme bien adaptés à l’utilisation des instruments financiers.

Budget 2014-2020 du MIE (€ Mrds courants)

Secteur	Budget initial	Budget modifié	Réduction	% de réduction
Transports ¹⁰	26,250	23,550	2,700	10,28
Télécommunications	1,141	1,041	0,100	8,76
Energie	5,850	5,350	0,500	8,55
Total	33,242	29,942	3,300	9,93

Il s’agit à l’évidence d’un choix politique qui a suscité de fortes réactions. Le 12 février, une quinzaine d’associations des transports (ferroviaire, maritime et fluvial) ont ainsi adressé une lettre ouverte¹¹ à la commissaire aux Transports, Violeta Bulc, pour exprimer leurs craintes. En effet, la part du MIE provenant du fonds de cohésion étant inchangée, la contribution à l’EFSI entraîne une diminution de plus de 18% du budget initialement alloué aux transports (hors cohésion) et elle conduirait à remettre en cause les choix soigneusement élaborés dans le cadre du réseau TEN-T¹² par la Commission et les professionnels. Pour ces associations : « *Il s’agit plutôt d’un changement de politique qui doit être évalué minutieusement.* »

¹⁰ Dont €11,3 Mrds sont transférés à partir du Fonds de cohésion et ne sont pas affectés par cette modification.

¹¹ http://www.eimrail.org/uploads/news/150211_Press%20release_open%20letter%20EFSI.pdf

¹² http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/index_en.htm

b. H2020

Le budget de H2020 est sensiblement moins touché (-3,50%) que celui du MIE (-9,93%) ce qui se conçoit dans la mesure où certaines activités de H2020 ont peu de chances de bénéficier des financements du FEIS. La répartition de cette baisse au sein d'H2020 n'est pas homothétique.

Budget 2014-2020 de H2020 (€ Ms courants)

Pilier	Budget initial	Budget modifié	Réduction	% de réduction
I Excellence scientifique	24 441	23 897	544	2,26
II Primauté industrielle	17 016	16 430	586	3,43
III Défis de société (****)	29 67	28 561	1118	3,77
IV Propager l'excellence et élargir la participation	816	782	34	4,16
V La science avec et pour la société	462	444	18	3,96
VI Actions directes non nucléaires du Centre commun de recherche (CCR)	1 903	1 853	50	2,63
VII L'institut européen d'innovation et de technologie (EIT)	2 711	2 361	350	12,91
TOTAL	77 028	74 328	2700	3,50

L'Institut européen de technologie, projet cher au président Barroso, est le plus affecté (-12,91%).

Le pilier « *Excellence scientifique* » est relativement préservé (-2,26%), et plus particulièrement le Conseil européen de la recherche (-1,69%) et les actions Marie Skłodowska-Curie (-1,62%), mais il aurait pu être épargné car « *l'effet multiplicateur généré par le FEIS* » ne jouera pas pour ces activités et aucun « *accroissement global très important de l'investissement* » n'est à y espérer¹³.

Le pilier « *Primauté industrielle* » subit une baisse (-3,43%) comparable à celle de H2020 dans son ensemble mais la ligne « *Accès au financement à risque* » étant intégralement préservée, l'effort est reporté sur « *Primauté dans le domaine des technologies génériques et industrielles* » (-4,10%) et « *Innovation dans les PME* » (-4,71%). Les crédits de « *Accès au financement à risque* » étant déjà pour l'essentiel transférés à la BEI et au FEI, les inclure dans le FEIS n'aurait pas constitué une dotation supplémentaire mais aurait permis de bénéficier à plein de l'effet multiplicateur du FEIS.

Des trois piliers d'H2020, le troisième « *Défis de société* » est le plus affecté (-3,77%). Au sein de celui-ci deux défis sont favorisés : Santé, évolution démographique et bien-être (-3,32%) et Transports intelligents, verts et intégrés (-3,19%). Parmi les autres, le défi le plus touché est celui relatif à la sécurité (-5,19%).

¹³ Sauf peut-être pour le volet « *Infrastructures de recherche* ».

Ces choix risquent de susciter une réaction négative du Parlement européen car ils remettent en cause l'équilibre entre les différentes lignes de H2020 voulu par celui-ci. En particulier, la réduction de la ligne « *Propager l'excellence et élargir la participation* » (-4,16% contre -3,50% pour l'ensemble de H2020) ne peut que susciter le mécontentement des parlementaires d'Europe centrale et orientale qui ont beaucoup œuvré pour son introduction dans H2020. Il est possible que le Parlement soutienne donc plutôt l'idée d'une **réduction uniforme appliquée à toutes les lignes**.

c) L'échéancier

Les coupes budgétaires affectant le MIE s'étalent de façon à peu près uniforme de 2015 à 2018.

Crédits d'engagement transférés au fonds de garantie de l'UE (€ Ms courants)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
MIE	790	770	770	970	-	-	3300
H2020	70	860	871	470	150	270	2700
ITER	490			-70	-150	-270	-
Marge non allouée		400	1000	600	-	-	2000
Total	1 350	2 030	2 641	1 979	-	-	8 000

La reprogrammation du budget du projet ITER permet à H2020 de reporter au-delà de 2018 une part significative de la réduction de ses crédits d'engagement (€420 Ms soit 15,6%). L'année 2015 se trouve ainsi pratiquement épargnée mais les années 2016-2017 seront touchées de plein fouet. Alors que le budget de H2020 est relativement stagnant depuis 2013 et ne devrait commencer à croître qu'à partir de 2018, ces coupes pourraient se traduire par des baisses dans certains budgets annuels 2016 et 2017.

Au sein de H2020, les différentes lignes sont traitées de façon différenciée selon des critères qui restent à préciser. L'alimentation, les nanotechnologies, les matériaux avancés, les lasers, les biotechnologies, les productions et les processus avancés bénéficient d'un traitement de faveur. Les actions Marie Skłodowska-Curie doivent au contraire contribuer davantage en début de période (+ €60 Ms) et ne récupéreront les crédits d'engagement correspondants qu'après 2018. Ici aussi des ajustements devraient être possibles.

3. L'effet de levier et la mise en œuvre opérationnelle

Le 26 novembre 2008, six ans jour pour jour avant l'annonce du plan Juncker, le président Barroso avait lancé l'idée d'un plan de relance de €200 Mrds d'un esprit assez différent. Il s'agissait pour l'essentiel de mesures budgétaires des Etats membres (€170 Mrds) et pour le reste de prêts de la BEI¹⁴. Cette dernière devait augmenter ses interventions annuelles dans l'UE de €15 Mrds en 2009, un chiffre similaire étant prévu pour 2010. Aucun effet de levier n'était évoqué à cette époque.

¹⁴ Communiqué de presse de la Commission du 26/11/2008 IP/08/1771.

En 2012-2013, la BEI a bénéficié d'une augmentation de capital de €10 Mrds¹⁵. L'opération devait lui permettre d'accorder jusqu'à €60 Mrds de prêts supplémentaires sur trois ans et de débloquer environ €180 Mrds d'investissements supplémentaires dans l'UE pour des projets viables, en mettant l'accent sur :

- i) l'innovation et les compétences,
- ii) l'accès des PME aux financements,
- iii) l'utilisation efficace des ressources et
- iv) les infrastructures stratégiques.

La parenté avec le FEIS est évidente.

Dans un rapport de la BEI et de la Commission¹⁶ de 2013 et intitulé « *Renforcer l'activité de prêt à l'économie : mettre en œuvre l'augmentation de capital de la BEI et les initiatives conjointes de la Commission et de la BEI* », les auteurs évoquaient « un mécanisme conjoint UE/BEI de partage des risques [...] combinant des ressources budgétaires de l'UE (COSME¹⁷, Horizon 2020) et des ressources des FSIE¹⁸ avec la capacité de prêt de la BEI, du FEI et des banques publiques nationales d'aide aux entreprises ». S'agissant des PME, le niveau indicatif proposé était de €10 Mrds et trois options étaient envisagées pour des instruments conjoints avec des effets de levier en matière de création de crédits de l'ordre de 5 à 10, mais dont la mise en œuvre pouvait prendre de 2 à 3 ans et se révéler complexe en raison notamment des particularités des FSIE.

Le FEIS reprend ces idées, mais en substituant aux FSIE des contributions budgétaires de l'UE, il devrait être d'une mise en œuvre plus aisée. L'annonce d'un effet de levier de 15 a surpris, mais la Commission et la BEI jugent l'estimation prudente¹⁹. La BEI rappelle que sa récente augmentation de capital de €10 Mrds devrait permettre de générer €180 Mrds de crédits. De son côté, la Commission met en avant l'expérience acquise avec le programme COSME qui suggère qu'un effet de levier de 20 est possible. Le résultat obtenu dépend du type d'instrument utilisé et force est de reconnaître que les informations disponibles à ce stade sont assez générales. Il est probable que des précisions seront demandées par le Conseil et le Parlement. Quelles que soient les options retenues, on peut se demander si l'objectif d'obtenir un effet de levier maximum n'est pas contradictoire avec celui d'augmenter les prises de risque.

Tout dépendra de la mise en œuvre opérationnelle du FEIS. La Commission précise que les opérations du FEIS seront séparées de celles conduites habituellement par la BEI et le FEI. La question est de savoir si le passage par le FEIS permettra de déployer plus vite les financements. Des

¹⁵ Communiqué de presse de la BEI du 3 janvier 2013, BEI 13/2.

¹⁶ « *Renforcer l'activité de prêt à l'économie : mettre en œuvre l'augmentation de capital de la BEI et les initiatives conjointes de la Commission et de la BEI* », rapport de la Commission et de la BEI, 27-28 juin 2015.

¹⁷ "Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises (SMEs)" inclus dans H2020

¹⁸ Fonds structurels et d'investissement européens.

¹⁹ Communiqué de presse de la Commission du 16/01

lourdeurs bureaucratiques ne sont-elles pas à craindre si les projets passent par le filtre de l'EIAH et doivent recevoir le feu vert de la Commission et de la BEI ?

Conclusion

La présidence lettone du Conseil de l'UE a confirmé sa volonté de parvenir à un accord en mars pour permettre de nouveaux investissements dès mi-2015. Le ministre letton des finances, Jānis Reirs, a déclaré à l'issue du Conseil ECOFIN du 27 janvier que « *le délai fixé par le Conseil européen est ambitieux, mais nous sommes persuadés de pouvoir le respecter* ». Le Parlement est désormais également en ordre de marche mais les délais sont courts.

Des questions demeurent en suspens, des ajustements seront nécessaires et des marges de manœuvre existent sur :

- La gouvernance et les participations additionnelles espérées ;
- Le partage de la contribution budgétaire de l'UE entre la marge non allouée, le MIE et Horizon 2020, voire entre les rubriques 1a et 1b du CFP ;
- La répartition de la charge au sein du MIE et de H2020 ;
- L'utilisation de la reprogrammation d'ITER pour optimiser l'échelonnement des contributions annuelles au sein d'H2020 ;
- La mise en œuvre opérationnelle.

Les débats seront d'autant plus vifs qu'après un accueil initial favorable, des inquiétudes commencent à se manifester. Une décision au mois de juin prochain n'est pas acquise et même si cette échéance devait être respectée, il paraît techniquement difficile de « *mobiliser €315 Mrds de nouveaux investissements entre 2015 et 2017* » comme le souhaitait le Conseil en décembre 2014. Mais la pression politique est telle qu'il n'est pas interdit d'espérer.