

■ BUDGET
POLICY PAPER NO.248
JANVIER 2020
#BUDGET

LE « COMPARTIMENT ÉTATS MEMBRES » DU FONDS INVESTEU

COMMENT FONCTIONNE-T-IL ? VA-T-IL ÊTRE PLÉBISCITÉ ?



Photo by Maryna Yazbeck on Unsplash

■ EULALIA RUBIO
Chercheuse senior,
Institut Jacques Delors

Résumé

Dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) couvrant la période 2021-2027, la Commission européenne propose de rassembler les nombreux programmes du budget communautaire qui accordent un financement sous la forme de prêts et de garanties dans un programme unique : le Fonds InvestEU. S'appuyant sur le succès du Fonds Juncker, l'objectif de ce nouveau programme consiste à générer 650 milliards d'euros supplémentaires dans toute l'Union au cours des sept prochaines années.

Par rapport au Fonds Juncker, l'une des nouveautés de ce programme est la possibilité offerte aux États membres de transférer, sur une base volontaire, une partie de leurs enveloppes destinées à la politique de cohésion (jusqu'à 5% maximum) vers le Fonds InvestEU. Ces contributions nationales seront fusionnées dans un « compartiment États membres » du Fonds InvestEU et utilisées pour financer, sur leur territoire national, des projets conformes aux objectifs de leur politique de cohésion.

Ce Policy Paper analyse la proposition de « compartiment États membres » du Fonds InvestEU. Il décrit en détail le fonctionnement de ce nouveau mécanisme, explique ce qui le différencie des options existantes en matière de combinaisons de fonds dans la période de programmation actuelle (2014-2020) et présente les avantages potentiels qu'il offre aux autorités nationales et régionales en charge de la politique de cohésion.

INTRODUCTION ■

Il y a cinq ans, pour répondre à une carence majeure en investissements, était créé le « Fonds Juncker » (FEIS – Fonds européen pour les investissements stratégiques), considéré comme une sorte de révolution dans le contexte budgétaire communautaire. C'était la première fois que l'UE concevait un produit reposant sur une garantie budgétaire communautaire et visant à mobiliser de nombreux investissements privés dans toute l'Union.

En s'appuyant sur l'expérience du FEIS, la Commission et le Conseil ont décidé de mettre en place un mécanisme européen similaire pour mobiliser l'investissement privé dans toute l'UE au cours de la période 2021-2027, le Fonds InvestEU. S'il reste de nombreuses inconnues, notamment sur la taille de cet instrument, qui dépend de la taille globale du Cadre financier pluriannuel (CFP), nous avons déjà une idée des futures modalités de fonctionnement de ce nouveau mécanisme de l'UE. Comme le FEIS, il reposera sur une garantie budgétaire communautaire, mais comme nous l'avons indiqué précédemment (voir Rubio et Virel 2018), il comportera certaines nouveautés : la mise en œuvre sera par exemple ouverte à de nombreux partenaires financiers éligibles (et ne reposera donc plus uniquement sur la BEI).

L'une des innovations, dont on parle moins mais qui est néanmoins intéressante, sera la possibilité offerte aux États membres de transférer une partie de leurs enveloppes destinées à la politique de cohésion européenne à ce nouveau mécanisme d'investissement européen. Ces contributions nationales alimenteront un « compartiment États membres » du Fonds InvestEU et seront utilisées pour financer des projets permettant de répondre à des défaillances de marché spécifiques sur les territoires des États membres.

Ce Policy paper examine la proposition de « compartiment États membres » du Fonds InvestEU. Il s'intéresse tout d'abord aux diverses motivations évoquées au fil du temps par la Commission pour encourager la combinaison des fonds de la politique de cohésion européenne (gérés au niveau national) et des instruments de marché au niveau de l'UE (c'est-à-dire les instruments communautaires offrant un soutien de marché – prêts, capitaux propres, etc. – et gérés au niveau central). Il étudie ensuite, dans l'actuelle période de programmation (2014-2020), les différentes options existantes pour combiner les fonds de la politique de cohésion de l'UE et les instruments financiers communautaires, et tire certaines leçons de la faible adoption de ces options. Ce Policy paper décrit ensuite précisément le fonctionnement du « compartiment États membres » et présente les avantages potentiels que ce nouveau mécanisme peut offrir aux autorités nationales et régionales en charge de la politique de cohésion. En conclusion, ce Policy paper propose quelques réflexions générales sur le rôle du « compartiment États membres » du Fonds InvestEU pour aider les États membres à atteindre leurs objectifs de cohésion et à les aligner sur des objectifs d'investissements plus larges à l'échelle de l'UE, tels que le financement de la transition vers la neutralité carbone.

1 ■ POURQUOI COMBINER LES FONDS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION DE L'UE AVEC DES INSTRUMENTS DE MARCHÉ À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE ?

Au cours des deux dernières décennies, nous avons pu observer une tendance croissante à l'augmentation des montants du soutien accordé par le budget communautaire par le biais d'instruments de marché (tels que les prêts, garanties, investissements en fonds propres ou quasi-fonds propres), au détriment des subventions traditionnelles. Cette tendance était motivée par un souci d'efficacité et un souhait d'augmenter l'effet de levier dans un contexte de fortes restrictions budgétaires. La politique de cohésion de l'UE a été également touchée par cette évolution tendant à « remplacer les subventions par des prêts ». Depuis le début des années 2000, encouragés par la Commission européenne, les États membres ont alloué un volume de plus en plus important de leurs fonds destinés à la cohésion européenne à des instruments financiers. Ces dotations sont passées de seulement 1,2 milliard d'euros sur la période 2000-2006 à 16,4 milliards d'euros en 2007-2013, pour atteindre 18,8 milliards dans la période de programmation actuelle (2014-2020)¹.

Ce développement rapide des instruments financiers dans le cadre de la politique de cohésion a cependant été confronté à divers problèmes. Les premières évaluations de la mise en œuvre de ces instruments financés par la politique de cohésion au cours de la période 2007-2013² ont déjà suscité des interrogations sur l'impact et l'efficacité de ces instruments. Trois types de problèmes ont été constatés :

- Tout d'abord, les autorités nationales et régionales ont manqué d'expertise dans la mise en place et la gestion des instruments financiers, qui ressemblent en réalité davantage à des produits de marchés privés qu'à des subventions publiques classiques. Il en a découlé des retards dans le lancement et la mise à disposition des fonds aux destinataires finaux, mais aussi des difficultés à trouver les configurations les plus appropriées.
- Les règlements relatifs à la politique de cohésion de l'UE se sont révélés trop complexes et peu adaptés pour répondre à certaines des spécificités des instruments financiers (dans la mesure où ils avaient été conçus pour planifier, mettre en œuvre et contrôler l'utilisation de fonds communautaires accordés sous la forme de subventions).
- Les limites géographiques strictes imposées pour l'utilisation des fonds européens, conformément aux exigences de la politique de cohésion, ont conduit à la création de nombreux instruments financiers de petite taille (notamment une multitude de mécanismes de prêts aux PME d'une taille limitée et fonctionnant sur une base régionale). Il en a résulté non seulement des coûts additionnels élevés et une baisse des économies d'échelle, mais aussi une difficulté à parvenir à un niveau suffisant de diversification des risques pour garantir la durabilité de certains instruments financiers.

Pour répondre à ces lacunes, la Commission a proposé en 2014-2020 certaines modifications des règlements relatifs à la politique de cohésion de l'UE. Parmi ces nouveautés, les autorités en charge des fonds ESI se sont vu offrir la possibilité de transférer une partie de

1. European Commission (2017), *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments 2007-2013*, Brussels October 2017 ; European Commission (2018), *Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020*, situation as at 31 December 2017, Brussels November 2018.

2. Cour des comptes européennes (2012), « *Instruments financiers en faveur des Pme cofinancés par le Fonds européen de développement régional* », rapport spécial 2/2012 ; European Commission (2012), *Financial Instruments in Cohesion Policy*, SWD(2012) 36 final, 27.2.2012

leurs dotations en fonds structurels vers des instruments financiers de l'UE gérés par la BEI (article 38.1.a du règlement (UE) n° 1303/2013). Le principal objectif visait à délester les autorités nationales en charge de la cohésion de la mise en place et de la gestion de leurs propres instruments. Ces montants seraient mis en œuvre par le groupe BEI, conformément aux règles relatives aux instruments financiers au niveau de l'UE, mais seraient alloués spécifiquement aux investissements sur le territoire des États membres. Pour résumer, il s'agirait d'une sorte de délégation des pouvoirs exécutifs au groupe BEI.

En 2013-2014, avec la crise et le débat qui avait suivi sur les lacunes en matière d'investissements, un argument supplémentaire en faveur de la combinaison des fonds de cohésion de l'UE et des instruments financiers communautaires avait été avancé : l'augmentation du niveau global de soutien de l'UE à un territoire donné. Encouragé par le Conseil, la BEI et la Commission devaient explorer la possibilité de créer des produits communs afin de renforcer le soutien de l'UE aux PME en fusionnant les fonds de cohésion de l'UE avec d'autres ressources budgétaires de l'UE et avec la capacité de prêt de la BEI. Il en était résulté la création d'une nouvelle option de combinaison : « l'initiative PME » (article 39 du règlement (UE) n° 1303/2013). Pour résumer, les autorités régionales et nationales chargées de la cohésion étaient invitées à transférer les ressources de la politique de cohésion au groupe BEI, qui devait ensuite les fusionner avec d'autres fonds communautaires afin de créer un instrument unique de soutien aux PME sur le territoire des États membres. Si cette nouvelle option devait aussi offrir des avantages en termes de simplification (voir ci-dessous pour plus d'informations), la principale logique consistait à augmenter le volume global du soutien de l'UE aux PME d'un pays donné.

En 2015, un an après le lancement des programmes de la politique de cohésion de l'UE pour la période 2014-2020, l'UE avait créé le FEIS (Fonds européen pour les investissements stratégiques), un nouvel instrument au niveau communautaire, géré par la BEI et visant à mobiliser d'importants montants d'investissements privés dans toute l'Union. Au cours de sa première année de fonctionnement, le FEIS avait fait l'objet de nombreuses critiques : son utilisation était jugée inégalitaire en termes de répartition géographique, avec notamment une faible adoption par les États membres d'Europe centrale et orientale. L'une des explications souvent avancée était que le FEIS et les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) – c'est-à-dire les fonds de la politique de cohésion – n'étaient pas utilisés de manière complémentaire sur ces territoires et qu'ils avaient tendance à se doubler ou s'évincer mutuellement³. Pour résoudre ce problème, la Commission avait publié certaines recommandations pour promouvoir la combinaison du FEIS et des Fonds ESI, soit dans un projet unique, soit par la mise en place de plateformes d'investissement. La combinaison de ces fonds avait été encouragée davantage encore par certaines évolutions introduites en 2018 dans les règlements relatifs à la politique de cohésion de l'UE.

3. BEI, *Évaluation du fonctionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) – évaluation des opérations*, septembre 2016 ; EY, *Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017 (the EFSI Regulation) Final Report*, 14 November 2016

2. LES COMBINAISONS POSSIBLES DANS LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION ACTUELLE

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, il existe actuellement trois manières de combiner les fonds de cohésion communautaires avec d'autres instruments de marché au niveau de l'UE. Elles diffèrent non seulement par leurs objectifs sous-jacents mais aussi à de nombreux autres égards.

2.1. Article 38.1.a du règlement (UE) n° 1303/2013

La première option est décrite à l'article 38.1.a du règlement sur la politique de cohésion de l'UE (« Règlement portant dispositions communes » n° 1303/2013). Cet article permet aux autorités en charge de la politique de cohésion de l'UE de transférer une partie de leurs dotations au titre des fonds structurels de l'UE au groupe BEI, qui gère tous les instruments financiers communautaires au nom de la Commission. Ces montants sont ensuite déboursés par le groupe BEI dans le respect des règles et procédures des instruments gérés de manière centrale par l'UE (comme le mécanisme de garantie des prêts COSME-LGF ou l'accord InnovFIN SMEG), mais sont spécifiquement alloués au soutien des investissements sur le territoire des États membres.

Pour les autorités nationales en charge de la cohésion, le principal avantage est qu'elles n'ont pas à consacrer de temps et de ressources à la mise en place et à la gestion d'un instrument financier : la BEI le fait en leur nom. Un autre avantage est que les États membres sont exemptés de l'obligation de co-financement (c'est-à-dire que les montants des fonds de la politique de cohésion transférés à la BEI ne doivent pas être complétés par des fonds nationaux). Cependant, par cette délégation au groupe BEI, les autorités nationales en charge de la cohésion perdent toute capacité d'influence sur la conception du produit financier.

2.2. Initiative PME

L'initiative PME (article 39 du règlement (UE) n° 1303/2013) constitue une autre possibilité de combinaison. Tout comme l'article 38.1 du règlement (UE) n° 1303/2013, elle offre aux autorités nationales en charge de la cohésion l'opportunité de transférer une partie des fonds de la politique de cohésion vers un instrument communautaire (une initiative PME nationale) géré par le FEI. Comme pour l'article 38.1, ces contributions sont exemptées de l'obligation de co-financement. Cependant, plusieurs éléments différencient l'initiative PME de l'article 38.1 du règlement (UE) n° 1303/2013 :

- Lors du transfert des ressources de la politique de cohésion vers l'initiative PME, les autorités nationales en charge de la cohésion sont exemptées de l'obligation de réaliser une évaluation ex-ante (c'est-à-dire une évaluation prouvant l'existence de besoins sur le marché et de situations d'investissements sous-optimaux qui justifient l'utilisation des fonds de cohésion pour l'octroi de certains types de soutien aux acteurs du marché). Une telle évaluation est obligatoire non seulement pour mettre en place des instruments financiers mais aussi pour transférer des fonds ESI vers le groupe BEI conformément à l'article 38.1.a.

- Les contributions de la politique de cohésion à l'initiative PME nationale sont combinées à des ressources issues d'instruments financiers gérés de manière centrale (COSME, InnovFIN) et aux ressources propres du FEI, garantissant ainsi aux fonds de la politique de cohésion un effet de levier financier supérieur.
- Les produits financiers proposés dans le cadre de l'initiative PME sont conçus de manière à offrir des conditions plus avantageuses que les mécanismes nationaux plus « ordinaires » de soutien aux PME de l'UE dans le cadre de COSME ou InnovFIN, augmentant ainsi leur effet de levier (Commission 2013, p. 91)⁴.

De manière générale, l'initiative PME est conçue à la fois comme un mécanisme visant à simplifier la mise en place des instruments financiers et comme un moyen d'augmenter l'effet de levier des fonds de la politique de cohésion en attirant d'autres fonds au niveau de l'UE et en utilisant des produits plus à même d'absorber les risques.

2.3. Combinaison du FEIS et des fonds de la politique de cohésion

Une troisième option en termes de combinaison consiste à utiliser une partie des ressources des États membres affectées à la politique de cohésion afin de contribuer au financement de projets ou fonds d'investissement recevant un soutien du FEIS (Fonds Juncker).

La Commission a promu activement ce type de combinaison, considéré comme un moyen d'exploiter sur le terrain les synergies et la complémentarité entre ces deux volets du financement européen. Elle a notamment encouragé l'utilisation des fonds de la politique de cohésion pour soutenir la capacité de couverture des risques des investissements du FEIS, soit en combinant les subventions octroyées dans le cadre de la cohésion avec des prêts FEIS dans un projet particulier (par exemple en utilisant une subvention FEDER pour couvrir l'investissement initial d'un grand projet d'infrastructure de transport recevant un soutien FEIS), soit par la création de fonds d'investissements dans lesquels le FEIS couvre la tranche « senior » tandis que la contribution de la politique de cohésion couvre la position « premières pertes » (« *layered funds* » ou fonds stratifiés). L'objectif, dans les deux cas, est d'attirer davantage d'investissements privés dans des territoires dans lesquels il existe des projets économiquement viables mais où le niveau de risque réglementaire ou politique est trop élevé pour des investisseurs privés. En absorbant les premières pertes, les fonds de la politique de cohésion réduiraient ce risque et permettraient de mobiliser des investisseurs privés⁵.

Du point de vue des autorités en charge de la politique de cohésion, le principal avantage de la combinaison des fonds de cohésion et du FEIS tient à l'effet de levier financier, c'est-à-dire à la capacité de mobiliser des investissements publics et privés supplémentaires pour des projets respectant les objectifs de leur politique de cohésion. Un autre avantage est que, contrairement aux deux mécanismes décrits précédemment (article 38.1.a et initia-

4. L'initiative PME fournit deux types de produits (ou une combinaison des deux, en fonction des besoins de chaque territoire) : une garantie non plafonnée pour les prêts aux PME ou un instrument commun de titrisation pour les prêts aux PME. Dans ces deux cas, garantie non-plafonnée et mécanisme de titrisation, les fonds de cohésion garantissent la tranche la plus « junior » du portefeuille (c'est-à-dire la plus risquée), COSME, Horizon 2020 et les ressources du FEI couvrent la tranche « mezzanine » et les fonds de la BEI ou des banques nationales de développement peuvent participer à la tranche « senior ».

5. European Commission (2016), *European Structural and Investment Funds and European Fund for Strategic Investments. Ensuring coordination, synergies and complementarity*, February 2016. [Résumé disponible en français : Commission européenne (2016), *Les fonds structurels et d'investissement européens (ESI) et le fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI). Garantir la coordination, les synergies et les complémentarités*, février 2016].

tive PME), l'autorité de gestion de la politique de cohésion est pleinement impliquée dans la conception du projet ou de la plateforme d'investissement co-investie avec le FEIS. Cependant, par rapport aux deux options précédentes, cette option n'apporte aucun avantage en termes de simplification. Au contraire, il peut être particulièrement lourd de préparer un projet d'investissement ou un investissement financier qui combine le FEIS et les fonds ESI. En effet, les règlements relatifs à la politique de cohésion (règlement (UE) n° 1303/2013) n'autorisent pas ces instruments mixtes, c'est-à-dire la mise en commun des ressources de la politique de cohésion avec d'autres ressources du budget communautaire dans un mécanisme ou instrument unique et donc, par conséquent, la mise en œuvre de ces ressources en respectant une seule série de règles. De ce fait, toute combinaison du FEIS et des fonds ESI requiert la coordination de deux procédures différentes d'approbation (l'autorité de gestion de la cohésion doit approuver la contribution de la politique de cohésion au projet et le comité d'investissement du FEIS doit approuver l'opération d'investissement du FEIS) et une gestion séparée des deux branches de financement, conformément aux différents règlements (le règlement (UE) n° 1303/2013 pour les fonds de la politique de cohésion et le règlement FEIS pour les investissements FEIS). Cette situation a en quelque sorte changé avec le « règlement omnibus », qui constituait une réforme de simplification générale des règles de la politique de cohésion adoptées en 2018, mais de manière générale, il existe encore deux séries de règles et deux organes de mise en œuvre (l'autorité en charge de la politique de cohésion et la BEI).

Tableau 1 ■ Trois modalités de combinaison des fonds ESI avec des instruments communautaires dans l'actuelle période 2014-2020

	TRANSFERT AUX INSTRUMENTS FINANCIERS COMMUNAUTAIRES (ARTICLE 38.1.A DU RÈGLEMENT (UE) N° 1303/2013)	INITIATIVE PME (ARTICLE 39 DU RÈGLEMENT (UE) N° 1303/2013)	COMBINAISON DU FEIS ET DES FONDS ESI
Principale motivation	Simplifier la mise en place et la gestion des instruments financiers pour les autorités chargées des fonds ESI	Augmenter le soutien financier de l'UE aux PME sur un territoire donné	Exploiter la complémentarité entre le FEIS et les fonds ESI
Domaine politique	Tous les domaines	Soutien uniquement aux PME	Tous les domaines (dans le respect des objectifs du FEIS et des fonds ESI)
Effet de levier financier découlant de l'utilisation des fonds ESI	Pas d'effet de levier supérieur à celui existant lors de la mise en œuvre d'instruments financiers dans le cadre d'une gestion partagée	Effet de levier supérieur, fonds ESI combinés avec les contributions de COSME, InnovFIN et les ressources propres du FEI, absence de co-financement national Soutien par le biais de produits ayant un effet de levier supérieur aux produits « ordinaires » (COSME, InnovFIN, etc.)	Effet de levier supérieur si les fonds ESI sont utilisés comme tranche « premières pertes » pour attirer le FEIS et des investissements privés dans des projets qui n'auraient autrement pas attiré ces investissements
Impact sur les finances publiques nationales	Non, exemption de co-financement	Non, exemption de co-financement	Oui, obligation de co-financement national
Aide d'État	Exemption des règles relatives aux aides d'État	Exemption des règles relatives aux aides d'État en cas de mise en œuvre de produits standard prévus dans les initiatives PME	Respect total des règles relatives aux aides d'État (même en cas de procédure « accélérée »)
Une réduction de la charge administrative est-elle à prévoir pour les autorités de gestion des fonds ESI ?	Oui, délégation totale de la mise en place et de la mise en œuvre au groupe BEI	Oui, délégation totale de la mise en place et de la mise en œuvre au FEI Évaluation ex-ante non nécessaire	Non – les autorités en charge des fonds ESI sont responsables de la préparation et de la gestion du volet financement des Fonds ESI, même si le règlement « omnibus » a permis une certaine simplification
Les autorités en charge des fonds ESI participent-elles à la conception et au contrôle de l'instrument financier/de l'opération financière ?	Non, l'instrument est géré par le groupe BEI conformément aux règles et procédures des instruments financiers centralisés	Très peu, l'instrument est géré par le FEI, deux produits standard sont proposés, existence d'une certaine capacité pour les autorités des fonds ESI de choisir le produit/de négocier un modèle spécifique	Oui, les autorités en charge des fonds ESI sont pleinement impliquées dans la conception et le contrôle de l'instrument

3 ■ LEÇONS TIRÉES DE L'UTILISATION DES POSSIBILITÉS ACTUELLES DE COMBINAISONS

Malgré les avantages théoriques offerts aux autorités en charge de la politique de cohésion (en termes de simplicité administrative, d'effet de levier ou d'impact sur les finances publiques nationales) par les différentes possibilités de combinaison, très peu d'États membres les ont utilisées. Une seule autorité régionale en charge de la cohésion (le gouvernement régional de Madrid en Espagne) a appliqué l'article 38.1.a du règlement (UE) n° 1303/2013 en transférant une partie de son enveloppe destinée au Fonds social européen (25 millions d'euros) à un mécanisme de garantie de l'UE géré par le FEI (EsSI), qui fournit un soutien aux micro-entreprises et aux groupes vulnérables. L'adoption de l'initiative PME a été bien plus faible que ce qui était prévu au départ. Selon les documents préparatoires⁶, l'objectif initial consistait à mobiliser entre 3 milliards d'euros (scénario le plus faible) et 8-10 milliards d'euros de financement ESI, ce qui était considéré comme nécessaire pour disposer d'une masse critique suffisante et pouvoir jouer un rôle. Cependant, en pratique, seuls 6 États membres (Bulgarie, Finlande, Italie, Malte, Roumanie et Espagne) l'ont adoptée, mobilisant au total environ 1,2 milliard d'euros de ressources de la politique de cohésion.

Tableau 2 ■ Initiatives PME nationales actuellement en place

	ESPAGNE	MALTE	BULGARIE	FINLANDE	ITALIE	ROUMANIE
Lancement de l'initiative	Février 2015	Juillet 2015	Mai 2016	Septembre 2016	Octobre 2016	Octobre 2016
Type de produit	Mécanisme de garantie des prêts aux PME	Instrument de titrisation des prêts aux PME	Mécanisme de garantie des prêts aux PME			
Montant FEIS	800 millions €	15 millions €	102 millions €	40 millions €	102,5 millions € plus 100 millions € issus de fonds nationaux	250 millions €
Montant issu de COSME/H2020	14,3 millions €	0,228 million €	1,8 million €	0,840 million €	4,25 millions €	2 millions €

Source : Nykos 2016

En termes de combinaison Fonds ESI-FEIS, fin 2018, 27 opérations FEIS impliquaient des fonds ESI, ce qui ne représentait que 3,1% du total des opérations FEIS et 3,8% du volume des financements signés dans le cadre du FEIS. En termes de répartition géographique, environ la moitié de ces opérations a été mise en place dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais pas nécessairement dans les pays ayant le plus de difficultés à attirer un

6. European Commission 2013, *Ex-ante assessment of the EU SME Initiative*, SWD(2013) 517 final

financement FEIS, plutôt dans ceux ayant le plus d'expérience en matière d'utilisation des instruments financiers et ayant des institutions nationales de développement puissantes (par exemple en Pologne et en Estonie). L'observation de la description de ces opérations (voir Tableau en annexe) permet de constater que la majorité d'entre elles ont été mises en place pour financer de grands projets d'infrastructures (construction ou rénovation d'aéroports, autoroutes, centrales thermiques et électriques, infrastructures numériques à haut débit, structures médicales ou de recherche, etc.). Seuls 6 projets FEIS-Fonds ESI reposent sur des mécanismes de soutien aux PME.

Comment s'explique ce faible intérêt ? Quel a été en pratique le succès de ces combinaisons ? Dans la partie suivante, nous essayons de répondre à ces questions sur la base des données issues d'évaluations et de rapports⁷ et de quelques entretiens avec des fonctionnaires de la Commission européenne et des États membres⁸.

3.1. Un mauvais alignement des calendriers

Plusieurs des personnes interrogées expliquent la faible adoption de ces possibilités de combinaison par un mauvais alignement des calendriers. L'initiative PME et le FEIS étaient apparus très tardivement, et n'étaient pas alignées sur le calendrier de la politique de cohésion de l'UE. L'initiative PME avait été adoptée en octobre 2013, tout juste deux mois avant le début de la période de programmation de la cohésion de l'UE. À cette date, la majorité des États membres avaient déjà préparé les programmes de leur politique de cohésion. Tout changement des programmes opérationnels était compliqué : il impliquait la soumission d'une demande de modification à la Commission et un retrait des dotations de la politique de cohésion des programmes et priorités déjà planifiés. Les coûts d'une modification des programmes opérationnels ne paraissaient acceptables qu'aux pays ayant un fort sentiment d'urgence pour « faire plus » pour aider les PME (comme en Espagne et en Italie), ou dans lesquels le groupe BEI était déjà impliqué dans la gestion des fonds de la politique de cohésion et qui souhaitaient poursuivre cette expérience en 2014-2020 (par exemple Malte, la Bulgarie, la Roumanie).

Quant à la combinaison du FEIS et des fonds de la politique de cohésion, le règlement FEIS avait été adopté en juillet 2015 et les premières recommandations de la Commission sur les modalités de combinaison du FEIS avec les fonds de la politique de cohésion avaient été publiées en février 2016, alors que la programmation des fonds de cohésion de l'UE, au moins pour les premières années de la période de programmation, était déjà bien engagée.

3.2. Absorption vs. effet de levier

La règle « N+3 » constitue un autre facteur de dissuasion considéré comme important, notamment pour la combinaison du FEIS avec les fonds de la politique de cohésion. Cette règle indique que les États membres perdent leurs dotations au titre de la politique de cohésion si les paiements n'ont pas été effectués à la fin du troisième exercice fiscal suivant

⁷ Nykos, G 2016, *Financial instruments in the 2014-20 programming period: first experiences of Member States, research for the REGI committee of the European Parliament* ; Wishlade, F. et al 2017, *Improving the take-up and effectiveness of financial instruments*, Final Report, study conducted on behalf of DG Regio

⁸ Nous avons réalisé dix entretiens avec des représentants des autorités nationales en charge de la politique de cohésion et des fonctionnaires des DG EcFin, Budget, Regio et Grow.

l'adoption de l'engagement budgétaire. Selon certaines personnes interrogées et certains rapports, la forte pression exercée pour le déblocage des fonds dans les délais peut avoir découragé certaines autorités en charge de la politique de cohésion d'explorer certaines possibilités d'augmenter davantage l'effet de levier de leurs fonds issus de la politique de cohésion⁹. Cela vaut notamment pour les pays les moins développés, qui reçoivent des volumes de financement importants dans le cadre de la politique de cohésion et qui ont du mal à mettre en œuvre dans les délais l'intégralité de leur enveloppe au titre de la politique de cohésion. L'augmentation de l'effet de levier par un afflux d'investissements privés ne semble intéressante que pour les pays ayant des enveloppes plus modestes au titre de la politique de cohésion et/ou qui connaissent d'importants besoins d'investissements (par exemple dans un contexte de récession combiné à une capacité budgétaire nationale très limitée).

3.3. Effets juridiques

Dans certains pays, la décision de recourir à l'initiative PME a été très influencée par l'existence d'une coopération forte et fructueuse avec le groupe BEI. C'est le cas de la Bulgarie, de la Roumanie et de Malte, trois pays dans lesquels le groupe BEI était déjà impliqué dans la gestion des instruments financiers mis en place en utilisant les dotations des États membres destinées à la politique de cohésion. En effet, ces trois États membres avaient bénéficié du programme JEREMIE¹⁰ durant la période 2007-2013 et avaient alors mis en place un fonds de participation JEREMIE destiné aux PME et géré par le FEI (c'est-à-dire un fonds de participation à l'échelle nationale ou régionale offrant un soutien aux PME et géré par le FEI au nom de la région ou de l'État membre). Comme l'a expliqué un représentant d'une autorité de gestion de la politique de cohésion, cet instrument JEREMIE avait très bien fonctionné et il existait donc une demande pour poursuivre avec un instrument en faveur des PME géré par la BEI sur la période 2014-2020.

S'ils sont moins visibles, les effets juridiques peuvent néanmoins avoir aussi joué un rôle important dans la mise en place de projets combinant le FEIS et les fonds ESI. Il n'est pas surprenant que bon nombre de ces projets se mettent en place dans des pays ayant des banques nationales de développement (BND) puissantes et dynamiques, qui ont déjà eu l'occasion de collaborer avec des autorités nationales en charge de la cohésion.

3.4. Obstacles réglementaires et incertitude

Malgré la promesse de faciliter la tâche des autorités de gestion de la politique de cohésion, en pratique, plusieurs personnes interrogées (qu'il s'agisse d'autorités en charge de la politique de cohésion ou de fonctionnaires de la Commission européenne) admettent que la

9. EFSI steering board, *Study in response to European Court of Auditors' Recommendation 5: Improving the geographical spread of EFSI supported investment*, July 2019, p. 30

10. Le programme JEREMIE était une initiative BEI/Commission visant à proposer une aide aux autorités nationales de gestion des fonds de cohésion souhaitant utiliser une partie de leurs fonds affectés à la politique de cohésion afin de mettre en place des fonds de capitaux-risque ou des mécanismes de garantie ou de prêts pour soutenir les PME. Ce programme prévoyait la mise à disposition d'une expertise technique mais aussi, à la demande de l'autorité nationale, la possibilité pour le FEI de gérer ces nouveaux fonds d'investissement ou mécanismes de prêt.

mise en place et la gestion de ces instruments a été plus difficile que prévu. Ce qui a découragé d'autres autorités nationales ou régionales d'utiliser ces mécanismes.

La nécessité d'appliquer différentes séries de règles a constitué le principal problème. Selon l'une des personnes interrogées, l'expérience de l'article 38.1.a du règlement (UE) n° 1303/2013 a été pour le gouvernement régional de Madrid un « cauchemar » pour sa mise en place contractuelle, en raison de la nécessité d'harmoniser deux séries de règles (celles de la politique de cohésion et celles relatives à la gestion de l'instrument EaSI au niveau de l'UE), à la fois pour la conception de l'instrument, les rapports et l'audit. Dans le cas de l'initiative PME, un effort a été fait pour harmoniser ex-ante les règles du FEIS, de COSME et d'InnovFIN lors de la conception du produit (règles relatives à l'effet de levier, éligibilité, etc.) mais des divergences demeuraient néanmoins en termes de paiement et d'audit. Dans le cas de projets combinant le FEIS et les fonds ESI, comme nous l'avons indiqué précédemment, malgré certaines améliorations apportées par le règlement omnibus, il reste nécessaire d'appliquer deux séries de règles (celles de la politique de cohésion et le règlement FEIS) et de suivre deux procédures distinctes pour approuver l'utilisation des fonds.

Outre la complexité de la législation, l'incertitude réglementaire a été aussi problématique. Ces instruments étant nouveaux en 2014-2020, les règlements n'étaient pas clairs à divers égards et, malgré les orientations fournies par la Commission au début, les marges d'interprétations étaient importantes au moment de la mise en œuvre. Dans le cas de l'initiative PME, après un audit cette initiative en Espagne réalisé par la Cour des comptes européenne, la Commission a comblé certaines lacunes réglementaires et renforcé les obligations d'audit et de rapport pour les autorités de gestion. Elles ont donc été contraintes de modifier leurs structures administratives en plein milieu de la mise en œuvre.

3.5. Règles relatives aux aides d'État

L'application des règles de l'UE relatives aux aides d'État a constitué un obstacle spécifique. Elles ne constituaient pas une difficulté pour les initiatives PME nationales, qui étaient exemptées de l'application des règles de l'UE relatives aux aides d'État (voir Encadré 1), mais elles constituaient une charge supplémentaire pour les opérations combinant le FEIS et les fonds issus de la politique de cohésion. Si le soutien par le FEIS est exempté du respect des règles de l'UE en matière d'aides d'État, les contributions de la politique de cohésion aux projets FEIS sont soumises aux obligations de notification des aides d'État et d'autorisation par la Commission. Le règlement omnibus n'a rien changé à cela, même si une procédure accélérée a été mise en place pour évaluer la compatibilité de l'aide d'État avec les projets FEIS/Fonds ESI.

Dans la mesure où les projets FEIS-Fonds ESI portent sur de grandes infrastructures impliquant des montants élevés issus de la politique de cohésion, ils ne peuvent pas être soumis à la « règle de minimis » (selon laquelle les aides de faible montant sont exemptées d'une notification préalable de l'aide d'État). De ce fait, à moins que les projets relèvent de l'une des catégories spécifiques d'aides exemptées du contrôle par l'UE de l'aide d'État et répertoriées dans le « règlement général d'exemption par catégorie » (qui inclue des catégories telles que le « soutien à la recherche » ou le « soutien à la protection de l'environnement »), l'autorité en charge de la politique de cohésion doit notifier la contribution de la politique de cohésion au projet FEIS ou à la plateforme d'investissement et attendre l'accord de la Commission avant de donner le feu vert au projet.

Encadré 1 ■ Les règles relatives aux aides d'État dans le cas de l'initiative PME et des projets FEIS-Fonds ESI

Le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) interdit aux États membres de fournir toute forme de soutien financier direct ou indirect à un acteur privé qui pourrait entraîner une distorsion de concurrence sur le marché. La Commission européenne est chargée de faire respecter cette règle par un système fastidieux de notification des aides d'État, de contrôles et d'enquêtes.

L'élément décisif dans la classification des ressources comme « ressources d'État » n'est pas leur origine mais la possibilité pour l'État d'exercer un contrôle dessus. Les fonds de la politique de cohésion gérés par des autorités nationales ou régionales sont considérés comme des « ressources d'État » même s'ils proviennent du budget communautaire, dans la mesure où ils sont gérés de manière discrétionnaire par les autorités nationales. De ce fait, ils font l'objet de la même procédure de notification et de contrôle des aides d'État que tout autre type de financement public national.

Inversement, d'autres programmes au niveau de l'UE ne sont pas considérés comme des « ressources d'État » et ne sont pas concernés par les procédures européennes relatives aux aides d'État, tant que la Commission les conçoit de telle sorte qu'ils respectent les règles européennes relatives aux aides d'État.

Pour la même raison, les contributions des États membres issues de la politique de cohésion et destinées à l'initiative PME ou aux autres instruments financiers communautaires (conformément à l'article 38.1.a) ne sont pas des « ressources d'État » tant que les États membres n'influencent pas la manière dont ces fonds ESI sont utilisés. La logique ici est que ces ressources issues de la politique de cohésion seront mises en œuvre sans contrôle de l'État membre, et conformément au cadre juridique gérant les instruments financiers communautaires, dont la conception par la Commission était déjà conforme aux aides d'État.

Inversement, dans le cas des combinaisons Fonds ESI-FEIS, la contribution de la politique de cohésion doit faire l'objet d'un respect total des règles de l'UE relatives aux aides d'État, tandis que la contribution FEIS au projet est exemptée des règles relatives aux aides d'État. Cela oblige l'autorité nationale de gestion de la politique de cohésion à notifier à la Commission la contribution de la politique de cohésion au projet FEIS ou à la plateforme d'investissement (sauf en cas d'exemption dans le cadre de la « règle de minimis » ou du règlement n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur) et à attendre l'accord de la Commission avant de donner le feu vert au projet.

3.6. Perte de contrôle et de visibilité politique

Plusieurs autorités de gestion de la politique de cohésion ont émis une critique particulière à l'égard de l'initiative PME, à savoir la perte de contrôle qu'elle entraînait. Bon nombre d'entre elles ont le sentiment que « l'argent est 'recentralisé' à Bruxelles ou Luxembourg, et une fois recentralisé, vous en perdez le contrôle ». Cette perte de contrôle est considérée comme négative pour deux raisons.

La première est purement fonctionnelle. Selon les responsables de la Commission, par exemple, certains États membres auraient refusé le recours à l'initiative PME car les produits proposés étaient considérés comme rigides et moins adaptés au contexte national que les instruments financiers nationaux existants et mis en œuvre dans le cadre d'une gestion partagée. En principe, dans le cadre de l'initiative PME, l'État membre peut exiger certaines modifications. Cependant, les autorités en charge de la politique de cohésion sont soumises à une sorte de chantage : si elles souhaitent conserver une certaine influence sur l'utilisation du financement de « leur » politique de cohésion et adapter les produits aux besoins locaux, elles doivent accepter d'être soumises aux règles européennes des aides d'État (voir Encadré 1). Inversement, si elles mettent en œuvre les produits standard de l'initiative PME, ces derniers seront exemptés de l'application des règles européennes relatives aux aides d'État.

La seconde raison est politique. Comme l'indiquait l'une des personnes interrogées, « les fonds structurels sont par définition régionaux : les autorités régionales sont décisionnaires.

La gestion de ces fonds a l'avantage de pouvoir apporter une certaine gloire politique. Avec l'initiative PME, elles auraient perdu toute influence ; c'est le FEI qui aurait fait le travail, donc beaucoup d'entre elles se sont demandé : 'pourquoi devrais-je laisser toute la gloire politique à Luxembourg ?' ».

L'absence de visibilité politique peut aussi expliquer le faible intérêt à combiner les fonds de cohésion avec le FEIS. Certaines autorités en charge de la politique de cohésion peuvent considérer que le recours aux dotations de la politique de cohésion pour absorber les premières pertes d'un projet principalement identifié comme « un projet FEIS de la BEI » n'est pas gratifiant sur le plan politique.

3.7. Coordination des autorités nationales et régionales

Dans les grands pays dans lesquels les gouvernements nationaux sont en charge de la gestion d'une grande partie des fonds de la politique de cohésion, la nécessité de coordonner les autorités centrales et régionales a constitué une difficulté supplémentaire pour la mise en œuvre d'une initiative PME. Depuis que le règlement stipule que l'initiative PME doit être mise en œuvre au niveau national, dans le cadre d'un programme opérationnel unique spécifique, le gouvernement central doit se coordonner avec les gouvernements régionaux pour transférer une partie des dotations de leur politique de cohésion vers le nouveau mécanisme. En Espagne par exemple, le gouvernement central avait dû négocier avec les 17 communautés autonomes et au final, deux d'entre elles avaient refusé de participer à ce mécanisme. En outre, pour celles qui y participaient, l'engagement avait été pris de garantir un retour minimum sur investissement par région, en offrant à chacune d'entre elles la possibilité de demander des compensations si ce minimum n'était pas atteint¹¹.

4 ■ LE « COMPARTIMENT ÉTATS MEMBRES » DU FONDS INVESTEU

Dans la prochaine période de programmation (2021-2027), tous les instruments de marché communautaires (c'est-à-dire le FEIS et l'ensemble des 13 instruments financiers thématiques de l'UE actuellement gérés par le groupe BEI) seront remplacés par un nouvel instrument d'investissement, le Fonds InvestEU. Comme le FEIS, le Fonds InvestEU reposera sur une garantie budgétaire communautaire. La logique sera identique à celle du FEIS : utiliser la garantie budgétaire communautaire pour couvrir une partie du risque des projets d'investissement d'intérêt stratégique pour l'UE, dans l'optique d'une mobilisation supplémentaire de capitaux privés et publics pour ces projets.

Le règlement relatif au Fonds InvestEU offre aux États membres la possibilité de transférer dans ce nouvel instrument jusqu'à 5% de leurs dotations au titre de la politique de cohésion européenne. Ces contributions issues de la politique de cohésion viendront alimenter un « compartiment États membres » et seront utilisées pour soutenir des projets sur le terri-

¹¹. Marc, François (2016) [Rapport d'information sur les instruments financiers en faveur des petites et moyennes entreprises gérés par le Fonds européen d'investissement](#), Sénat français, Commission des finances, 6 juillet 2016, p.64

toire national visant essentiellement à répondre à des défaillances de marché spécifiques à un pays ou à des situations de sous-investissement. Ce mécanisme peut être utilisé pour financer des projets dans l'un des quatre domaines thématiques qui structurent le Fonds InvestEU : infrastructures durables ; recherche, innovation et numérisation ; soutien aux PME ou investissement social et compétences. Tout en bénéficiant d'une garantie à l'échelle de l'UE, les montants investis dans ces projets seront fléchés. Ainsi, le risque encouru ne sera pas mutualisé au sein des États membres.

Quelles seront les modalités exactes de fonctionnement du « compartiment États membres » du Fonds InvestEU ? À première vue, il semble similaire aux deux premières options possibles en termes de combinaison (cf ci-dessus articles 38.1.a et 39 du règlement (UE) n° 1303/2013), mais en réalité, il est totalement différent.

4.1. Un fonctionnement basé sur une garantie budgétaire communautaire

Pour comprendre comment le « compartiment État membre » fonctionnera, il est important tout d'abord de saisir la différence entre un instrument financier de l'UE (tel qu'InnovFIN, COSME, etc.) et un instrument de l'UE basé sur une garantie budgétaire communautaire (comme le FEIS ou le Fonds InvestEU).

Les instruments financiers constituent tout simplement un moyen alternatif pour dépenser les fonds communautaires. Ils sont financés à 100% par le budget communautaire, ce qui signifie que la taille de l'instrument financier correspond au budget qui lui est alloué. Ce budget est transféré au groupe BEI ou à une autre institution financière chargée de la mise en œuvre, qui déboursera ces fonds sous la forme de prêts, de garanties ou d'investissements en capitaux propres, dans le respect des règles établies par la Commission européenne ou l'autorité en charge de la politique régionale (par exemple le montant des prêts, les bénéficiaires éligibles, les profils de risques, etc.). Dans ce cas, l'institution financière agit au nom de la Commission ou de l'autorité en charge de la politique de cohésion : elle n'investit pas ses fonds propres mais des fonds communautaires et est payée pour le service rendu (sous l'intitulé « coûts de gestion et frais »). Toutes les pertes éventuelles pouvant découler de ces opérations sont couvertes par la dotation budgétaire de l'UE dédiée à ces instruments et les investissements sont traités comme des « opérations hors bilan » dans le rapport de l'institution financière.

Les instruments européens basés sur une garantie budgétaire communautaire sont sensiblement différents. Il n'y a pas de transfert de fonds communautaires vers l'institution financière les mettant en œuvre, mais juste l'engagement par l'UE d'assumer une part des risques pris lors de l'investissement dans certains projets. Dans le cas du FEIS par exemple, la Commission octroie une garantie de 26 milliards d'euros à la BEI. Cette garantie couvre une partie du risque des opérations d'investissement pris par la BEI dans le cadre du mandat du FEIS. L'objectif consiste à inciter la BEI à investir dans des projets d'intérêt européen plus risqués (dans la mesure où les premières pertes sont couvertes par le budget communautaire), et donc à mobiliser davantage d'investissements privés pour ces projets. Cependant, cela signifie que la BEI assume une partie des risques de ces opérations d'investissement. Elle n'agit pas simplement comme un partenaire opérationnel de la Commission mais également comme un co-investisseur.

Une autre différence importante tient au fait que si les instruments financiers sont financés à 100% par le budget communautaire, les garanties de l'UE ne sont que partiellement provisionnées. Il existe une réserve de liquidités dans le budget communautaire, appelée « fonds de provisionnement », dont le montant représente un pourcentage de la garantie supposé suffisant pour couvrir les pertes potentielles. Dans le cas du FEIS, il s'élève à 35% et à 40% dans le cas du Fonds InvestEU. La différence entre cette réserve de liquidités et le montant de cette garantie constitue un passif éventuel pour l'Union, à savoir une possibilité de passif qui pourrait se concrétiser si les opérations couvertes par la garantie budgétaire de l'UE connaissaient des pertes supérieures à celles prévues.

Les spécificités de ces instruments basés sur des garanties budgétaires communautaires ne sont pas sans conséquence lors de leur combinaison avec les fonds de la politique de cohésion. La combinaison avec une garantie budgétaire communautaire ne peut pas consister à créer des volumes supérieurs d'investissement public en fusionnant les ressources de l'UE, comme c'est le cas pour l'initiative PME. L'objectif doit être de mobiliser davantage d'investissements privés en utilisant les fonds de la politique de cohésion pour renforcer la garantie de l'UE sur le territoire de l'État membre.

En outre, toute combinaison de fonds de cohésion de l'UE avec un instrument de garantie communautaire doit impliquer une institution financière agissant non seulement comme partenaire opérationnel mais investissant aussi en son nom propre, et assumant donc une partie des risques de l'opération « conjointe ». C'est en réalité déjà ce qui se passe pour les opérations FEIS-Fonds ESI. Cependant, dans le cas du Fonds InvestEU, la situation est plus complexe que pour le FEIS en raison de la pluralité des institutions financières publiques éligibles pour bénéficier de la garantie InvestEU, et donc capables de proposer et de gérer les opérations combinant la garantie InvestEU et les fonds de cohésion. Cela inclut notamment les banques nationales et régionales de développement, ainsi que les institutions financières internationales actives en Europe, comme la Banque de développement du Conseil de l'Europe ou la Banque nordique d'investissement¹².

4.2. Un accord spécifique pour permettre la combinaison avec les fonds de la politique de cohésion

Le « compartiment États membres » constitue un accord spécifique autorisant les États membres à utiliser une partie de leur enveloppe de financement de la cohésion afin de renforcer la garantie du Fonds InvestEU sur leur territoire. Ainsi, les ressources affectées à la politique de cohésion sont transférées au « fonds de provisionnement » de la garantie de l'UE. En échange, la Commission autorise l'utilisation de la garantie communautaire pour couvrir certaines opérations ayant lieu dans l'État membre et conformes à leurs objectifs de politique de cohésion. Étant donné que les montants des fonds de la politique de cohésion transférés au « fonds de provisionnement » ne couvriront que partiellement le montant de

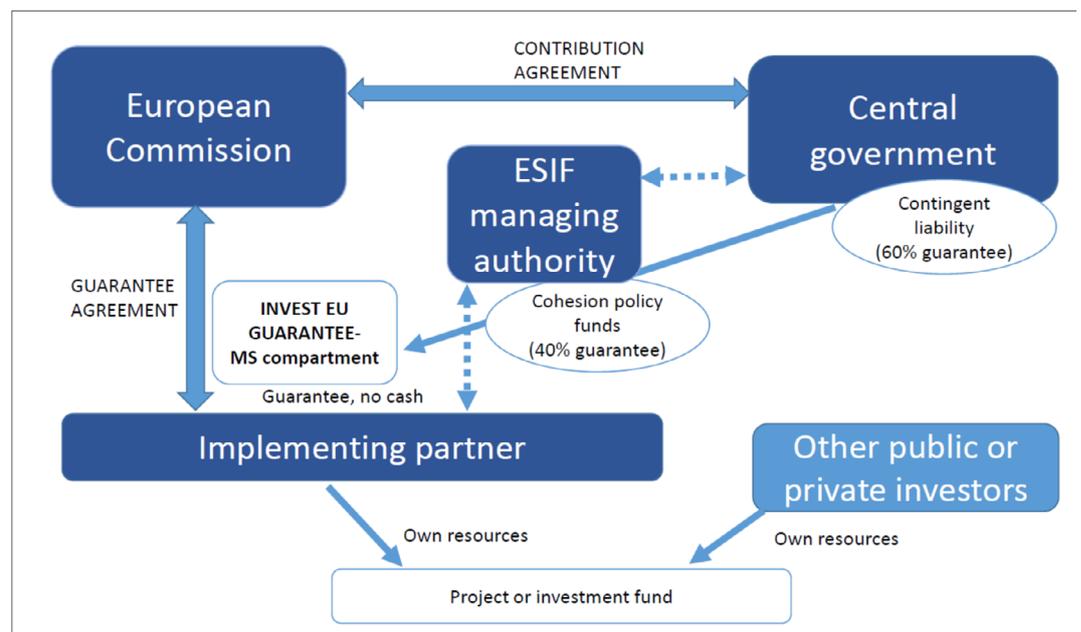
¹². Alors que le groupe BEI reste le principal partenaire du Fonds InvestEU, une nouveauté par rapport au FEIS est que d'autres acteurs tels que les banques nationales de développement ou certaines institutions financières internationales (la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque de développement du Conseil de l'Europe, la Banque nordique d'investissement) seront aussi en mesure de présenter des projets au Fonds InvestEU et de bénéficier de la garantie budgétaire de l'UE. Pour devenir des partenaires éligibles, ils devront passer une évaluation (« pillar assessment »), une sorte d'analyse approfondie des procédures internes d'organisation et des systèmes d'audit et de contrôle, réalisée par un auditeur indépendant, de manière à s'assurer que la gestion des fonds européens peut être confiée à cette institution.

la garantie de l'UE reçue pour ces projets, les États membres assumeront aussi le passif éventuel restant lié à l'utilisation de cette garantie.

La conception et la mise en place de ce mécanisme sont relativement complexes et impliquent au moins quatre acteurs : la Commission, le gouvernement central, le partenaire opérationnel (BEI, banque nationale de développement ou autre) et l'autorité de gestion nationale ou régionale de la politique de cohésion (Graphique 1) :

- En premier lieu, la Commission signe un « accord de contribution » avec le ministère des finances de l'État membre. Cet accord définit : a) la taille globale du « compartiment États membres », le type d'opération à soutenir et le(s) partenaire(s) opérationnel(s) réalisant les opérations couvertes par la garantie européenne ; b) le montant des fonds de la politique de cohésion devant être transférés au « fonds de provisionnement » du Fonds InvestEU, qui doit être équivalent à 40% en moyenne du montant de la garantie de l'UE et c) une « garantie réciproque » (*back-to-back guarantee*) du gouvernement central envers la Commission, selon laquelle l'État membre assume le passif éventuel restant lié à l'utilisation de la garantie de l'UE (à savoir 60%).
- Une fois l'accord de contribution signé, la Commission signe un ou plusieurs « accords de garantie » avec une ou plusieurs institutions financières. Ces institutions doivent être éligibles pour participer au Fonds InvestEU et sont proposées par l'autorité de gestion nationale ou régionale de la politique de cohésion. Grâce à ces accords, la Commission élargit la garantie du Fonds InvestEU à un certain nombre de projets et opérations planifiés par ces institutions financières, qui respectent les objectifs de la politique de cohésion du pays et ont été validés par l'autorité de gestion de la politique de cohésion.
- Une fois l'accord de garantie signé, l'institution financière (le groupe BEI ou autre) met en œuvre le projet ou l'opération d'investissement. Elle investit ses ressources propres mais, avec la garantie de l'UE, peut adopter une position plus risquée et attirer d'autres investisseurs publics ou privés dans l'opération.

Graphique 1 ■ Le « compartiment États membres » du Fonds InvestEU



source: own elaboration

4.3. Débattre des avantages potentiels

Le « compartiment États membres » présente certains avantages par rapport aux possibilités actuelles de combinaison et à la mise en œuvre des instruments financiers en gestion partagée. Le plus important est son **effet de levier financier supérieur**. Les fonds de cohésion ne sont pas directement investis dans un projet ou une opération mais utilisés pour augmenter la garantie de l'UE. De ce fait, avec un montant donné de fonds de cohésion de l'UE (disons 40 millions d'euros), l'État membre peut obtenir une garantie de l'UE équivalente à 2,5 fois le montant des fonds engagés (100 millions d'euros). Cependant, cela suppose que les autorités en charge de la politique de cohésion soient fortement motivées pour renforcer davantage l'effet de levier des ressources de leur politique de cohésion. Comme mentionné précédemment, cela n'est pas nécessairement le cas dans les pays recevant un montant élevé de fonds de cohésion de l'UE, où le principal problème est de débloquer les fonds dans les délais. La pression pour dépenser en temps voulu pourrait être encore plus forte dans la prochaine période de programmation, en raison du retour à la règle classique du « N+2 » (qui signifie que les autorités en charge de la politique de cohésion auront deux ans pour exécuter les dépenses planifiées, au lieu des trois années prévues dans la période de programmation actuelle).

Un autre aspect à prendre en compte tient à la différence entre investir directement des fonds issus de la politique de cohésion dans un projet ou octroyer une garantie publique à une institution publique de développement qui investit dans le projet. Cette seconde option implique l'existence d'une institution de développement éligible au Fonds InvestEU, intéressée par le projet et souhaitant investir ses ressources propres et assumer une partie des risques. En outre, du point de vue des autorités nationales et régionales, il peut y avoir une certaine peur de perdre en **visibilité politique** si elles dépensent les fonds de cohésion de l'UE par le biais d'une garantie communautaire. Ces peurs pourraient toutefois être atténuées si le projet est mis en place et géré par des institutions nationales ou régionales de développement travaillant dans le cadre du mandat public confié par la même autorité chargée de la politique de cohésion.

Un autre avantage du « compartiment États membres » sera son **impact** quasi nul **sur les finances publiques nationales**. Les fonds de la politique de cohésion transférés au Fonds InvestEU seront exemptés d'un co-financement national. Si le pays assume un passif éventuel, celui-ci sera limité et en principe exclu du calcul de la dette nationale¹³. Cependant, il convient de rappeler que l'initiative PME était déjà exemptée de co-financement et que le degré d'adoption a été très faible, malgré son lancement en plein milieu d'une crise, alors que de nombreux gouvernements nationaux mettaient en œuvre des politiques d'austérité très strictes. En d'autres termes, l'absence de co-financement national n'a pas constitué une incitation forte à opter pour l'initiative PME. L'une des explications possibles est qu'elle était avantageuse essentiellement pour les ministères des finances centraux, et non pour les autorités de gestion nationales ou régionales de la politique de cohésion, qui devaient obligatoirement valider le transfert des ressources de la politique de cohésion vers l'initiative PME. Il pourrait en être de même pour le « compartiment États membres » : la proposition de projets susceptibles d'être couverts par le Fonds InvestEU doit en principe venir des autorités nationales ou régionales en charge de la cohésion, qui sont indifférentes à l'impact de l'utilisation de cet instrument sur les finances publiques du gouvernement central. Les fonctionnaires de la Commission soulignent également que, contrairement à l'initiative PME,

¹³ Les passifs éventuels sont des passifs susceptibles d'apparaître. Tant qu'ils restent éventuels, ils doivent être mentionnés mais ne sont pas inclus dans le calcul de la dette. S'ils cessent d'être éventuels, ils doivent être comptabilisés comme des dettes.

l'utilisation du « compartiment États membres » n'impliquera **pas de perte de contrôle pour les États membres**. Les autorités nationales en charge de la politique de cohésion feront des propositions à l'institution financière chargée de la mise en œuvre du projet, elles définiront les éléments pertinents pour l'opération d'investissement en coopération avec le partenaire opérationnel (par exemple le montant, les objectifs, les critères d'éligibilité pour les bénéficiaires finaux) et seront invitées à participer au contrôle de l'utilisation de cette garantie. Cependant, quelques éléments ne doivent pas être oubliés. Tout d'abord, les opérations s'inscrivant dans le cadre du « compartiment États membres » seront exemptées des procédures relatives aux aides d'État seulement si elles reposent sur des produits standard du Fonds InvestEU. De la sorte, si les autorités des États membres souhaitent utiliser la garantie de l'UE pour soutenir une opération d'investissement spécifique et sur mesure sur leur territoire, elles devront respecter les règles de l'UE en matière d'aides d'État. S'il s'agit d'une opération importante qui ne relève pas de l'un des domaines exemptés de la notification des aides d'État auprès de l'UE (selon le Règlement général d'exemption par catégorie), l'autorité de l'État membre en charge de la politique de cohésion devra notifier l'opération à la Commission et attendre l'autorisation de la Commission pour donner le feu vert au projet. Ensuite, la Commission a été plutôt vague sur les modalités exactes d'implication des autorités des États membres en charge de la politique de cohésion dans le contrôle de la mise en œuvre de la garantie de l'UE. Il semble que les détails seront négociés avec les États membres au moment de la préparation de l'accord de contribution. Cependant, l'accord de contribution sera signé entre la Commission et le gouvernement central. Dans les pays dans lesquels les gouvernements régionaux gèrent une partie des fonds de la politique de cohésion, il sera essentiel de garantir une représentation appropriée des autorités régionales dans la préparation de l'accord de contribution et dans la surveillance de la garantie de l'UE.

Enfin, le « compartiment États membres » devrait être relativement **simple à mettre en œuvre** pour les autorités nationales et régionales. Outre l'exemption des règles de l'UE sur les aides d'État (en cas de mise en œuvre de produits standard, voir ci-dessus), les autorités des États membres se verront largement déchargées des missions de rapport et de contrôle. Le « compartiment États membres » sera mis en œuvre conformément aux règles du fonds InvestEU, et c'est donc la Commission (DG ECFIN) qui sera chargée des relations avec le partenaire opérationnel et de la rédaction des rapports. Elle sera notamment responsable de la collecte des données directement auprès du partenaire opérationnel et rédigera deux rapports par an, qui seront envoyés à l'autorité en charge de la politique de cohésion. La DG ECFIN se verra aussi confier le contrôle de l'utilisation de la garantie de l'UE, même si les autorités en charge de la politique de cohésion seront invitées à y participer. Cependant, si l'on tire des leçons de l'expérience acquise grâce à l'initiative PME, les autorités en charge de la politique de cohésion pourraient être sceptiques en voyant ces promesses d'une réduction des tâches administratives. Alors que le « compartiment États membres » est une construction totalement nouvelle, ils pourraient être méfiants à l'égard d'éventuelles défaillances réglementaires pouvant conduire à l'apparition de nouvelles charges administratives en plein milieu du processus de mise en œuvre.

Tableau 3 ■ Différence entre le « compartiment États membres », l'initiative PME et la combinaison FEIS-Fonds ESI

	« COMPARTIMENT ÉTATS MEMBRES » DU FONDS INVESTEU	INITIATIVE PME (ART. 39 DU RÈGLEMENT (UE) N° 1303/2013)	COMBINAISON FEIS ET FONDS ESI
Principale justification	Utilisation des fonds ESI pour étendre la garantie InvestEU aux opérations ayant lieu sur le territoire de l'État membre et dans le respect des objectifs des fonds ESI	Augmentation du soutien public de l'UE aux PME d'un territoire	Exploitation de la complémentarité entre le FEIS et les fonds ESI
Domaines politiques	Infrastructures durables, R&I et numérisation, PME et investissement social et compétences	Soutien uniquement aux PME	Tous les domaines (dans le respect des objectifs du FEIS et des fonds ESI)
Effet de levier financier	Effet de levier financier supérieur : avec 40% de fonds ESI, l'État membre bénéficie d'une garantie de 100% Dans les pays mal classés en termes de crédits, possibilité de mobiliser des volumes supérieurs d'investissements privés couverts par une garantie de l'UE	Effet de levier financier important, fonds ESI combinés avec d'autres fonds du budget communautaire et les ressources propres du FEI, pas de co-financement national	Effet de levier financier important si les fonds ESI sont utilisés comme la tranche « premières pertes » pour attirer le FEIS et des investissements privés dans des projets qui n'auraient sinon pas pu attirer ces investissements
Impact sur les finances publiques nationales	Aucun co-financement mais présomption de passif éventuel	Pas de co-financement national	Co-financement national requis
Aide d'État	Exemption des procédures relatives aux aides d'État en cas d'utilisation des produits standard du Fonds InvestEU	Exemption des procédures d'aide d'État en cas d'utilisation des produits standard de l'initiative PME	Respect total des règles relatives aux aides d'État (même en cas de procédure « accélérée »)
Le mécanisme implique-t-il moins de tâches administratives pour les autorités de gestion des fonds ESI ?	Oui Les opérations dans le cadre du « compartiment États membres » devront respecter les règles de mise en œuvre et de rapport du Fonds InvestEU. La Commission (DG ECFIN) est responsable des rapports et du contrôle.	Oui Mise en place et mise en œuvre entièrement déléguées au FEI	Non Les autorités en charge des fonds ESI sont responsables des tâches de préparation et de gestion correspondant aux mécanismes de financement des fonds ESI, même si la réglementation omnibus a permis une certaine simplification.
Les autorités en charges des fonds ESI participent-elles à la conception et au contrôle de l'instrument financier/de l'opération financière ?	Oui – les autorités en charge des fonds ESI peuvent proposer leur partenaire opérationnel de prédilection à la Commission Elles peuvent utiliser les produits standard du Fonds InvestEU mais aussi concevoir des produits spécifiques sur mesure par le biais d'échanges avec le partenaire opérationnel pour répondre aux besoins spécifiques d'un pays Les autorités en charge des fonds ESI peuvent participer au contrôle de l'accord de garantie si elles le souhaitent.	Très peu – l'instrument est géré par le FEI, deux produits standard sont proposés, une certaine capacité des autorités en charge des fonds ESI à choisir le produit/à négocier une conception spécifique.	Oui – les autorités en charge des fonds ESI sont pleinement impliquées dans la conception et le contrôle de cet instrument.

REMARQUES CONCLUSIVES ■

VA-T-IL ÊTRE PLÉBISCITÉ ?

Il est encore trop tôt pour savoir si le « compartiment États membres » attirera l'attention des États membres ou, au contraire, s'il restera largement inusité. Contrairement à ce qui s'est passé avec l'initiative PME, la proposition de Fonds InvestEU a été présentée bien en amont, ce qui a permis à la Commission d'échanger avec les autorités des États membres et les éventuels partenaires opérationnels, et de clarifier les doutes éventuels. Cependant, il reste encore trop de questions ouvertes (tels que les montants des fonds de cohésion de l'UE alloués à chaque État membre ou le budget global accordé au Fonds InvestEU), ce qui complique la tâche des États membres pour évaluer les opportunités et les implications de l'utilisation de ce mécanisme. En outre, de nombreux États membres peuvent préférer attendre que le Fonds InvestEU soit complètement opérationnel, pour voir le montant d'investissements qu'ils parviennent à attirer sur leur territoire national par le biais du « compartiment de l'UE » avant de décider d'opter, ou non, pour le « compartiment États membres ».

Le rôle du « compartiment États membres » dans le contexte du nouveau « Fonds pour une transition juste » constitue une autre question ouverte. Ce nouveau Fonds disposera de son propre budget et apportera un soutien aux territoires les plus affectés par la transition vers la neutralité climatique. Il couvrira l'ensemble des pays de l'UE mais, pour bénéficier de ce nouveau programme de financement communautaire, les États membres devront apporter à ce Fonds des contributions FEDER et FSE, et les compléter par un co-financement national. Comme le soulignait la Commission dans sa communication sur son plan d'investissement intitulé Pacte vert européen, les pays peuvent décider de réaliser ces contributions par le biais du « compartiment États membres ». Cela peut sembler attrayant, notamment pour les pays disposant de faibles enveloppes FEDER et FSE.

Toutefois, nonobstant ces diverses inconnues et questions ouvertes, à en juger par les expériences passées, un recours massif au « compartiment États membres » est peu probable. Quelques initiatives limitées peuvent se mettre progressivement en place, notamment dans les pays les plus expérimentés en matière d'utilisation des instruments financiers, ayant des institutions publiques nationales de développement dynamiques, ou entretenant une collaboration forte et fructueuse avec le groupe BEI. Si ces premières expériences sont réussies, elles pourront convaincre d'autres acteurs d'y recourir. À cet effet, il sera crucial de s'assurer que le « compartiment États membres » autorise les autorités nationales et régionales à garder le contrôle de l'utilisation de « leurs » ressources, tout en apportant de réelles simplifications.

ANNEXE ■ LISTE DES PROJETS COMBINANT L'ESIF ET LES FONDS ESI, FIN 2018

NOM	PAYS	DESCRIPTION
IF TRI Nord Pas de Calais	France	Prêt à une entreprise d'investissement public-privé pour investir dans une économie à faible intensité carbone dans la région Nord Pas-de-Calais
D4R7 Slovakia PPP	Slovaquie	Conception, construction et financement d'une autoroute
TI - Accelerated Fixed High Speed BB rollout	Italie	Plan d'investissement de Telecom Italia pour les réseaux de nouvelle génération
Kujawsko-Pomorskie Healthcare Program III	Pologne	Remplacement, réhabilitation et équipement d'un hôpital
Alsace Très Haut Débit	France	Déploiement d'un réseau de télécommunications dans la région Alsace
Lietuvos Energija Vilnius CHP project	Lituanie	Construction de deux centrales à cogénération chaleur/électricité alimentées par la biomasse et les déchets
Novamont Renewable Chemistry	Royaume-Uni	Financement des investissements pour le développement d'une chaîne d'approvisionnement intégrée dans le domaine de la bio-chimie et des bio-plastiques
Tallinn Airport Upgrade	Estonie	Réformes de l'infrastructure de l'aéroport de Tallinn
Krakow By-Pass - Lagiewnicka Route	Pologne	Extension de la rocade interne de Cracovie par des tunnels et autres structures, et 1,7 km de lignes de tramway
Portugal Water Supply & Sanitation	Portugal	Investissements du groupe Águas de Portugal dans le secteur de l'eau et des eaux usées dans l'ensemble du Portugal
Energa's hybrid bond	Pologne	Obligation hybride pour la modernisation et l'extension du réseau de distribution d'électricité ENERGA
University of Latvia Research and Study Centre	Lettonie	Construction d'un nouveau centre de recherche et de technologie et d'un nouveau centre d'études sur le campus universitaire
AQP-Water Sector	Italie	Financement des investissements du promoteur dans le réseau hydraulique et réhabilitation du réseau d'eaux usées méridional, dans les Pouilles
Roland Garros Airport development plan	France	Réformes de l'infrastructure de l'aéroport Roland Garros à La Réunion
Warsaw Medical simulation centre	Pologne	Construction et équipement d'un nouveau centre de simulations médicales de pointe à l'université de médecine de Varsovie
Poznan Medical University	Pologne	Construction d'un nouveau bâtiment universitaire pour la faculté de pharmacie

Gironde Haut Mega	France	Construction d'un réseau de fibre optique de très haut débit (FTTH) dans les zones rurales du département de la Gironde
Guadeloupe Airport	France	Réforme de l'infrastructure de l'aéroport international Pointe-à-Pitre/Le Raizet, à la Guadeloupe
Walbrzych Urban	Pologne	Prêt-cadre pour co-financer les investissements identifiés par le promoteur et contribuer à la stratégie de développement durable de la ville de Walbrzych
Budapest District heating strategic investment	Hongrie	Investissements dans le système de chauffage centralisé de Budapest
Reseau Canopee Logement Social	France	Construction de plus de 1 200 unités de logements sociaux et abordables et réhabilitation des logements existants
ESIF – Estonia: Equity United PE 1	Estonie	Trois produits financiers offerts par le FEIS-Estonie, un fonds de fonds de 60 millions d'euros (« EstFund »), créé par la coopération entre la République d'Estonie, l'institution nationale de développement KredEx et le FEI, offrant un financement par apport de fonds propres à des fonds sélectionnés opérant dans la région
ESIF- Estonia Tera Ventures Fund II	Estonie	
ESIF Estonia United Angels Co investment Fund	Estonie	
Swedish Venture Initiative ("SVI") Brighty ventures	Suède	Trois produits financiers proposés par l'initiative suédoise Swedish Venture Initiative (« SVI »), un fonds de fonds de 582 millions SEK lancé en coopération étroite avec l'Agence suédoise pour la croissance économique et régionale pour apporter un soutien efficace aux fonds de capitaux-risques nouveaux ou émergents se focalisant sur les investissements de la phase préliminaire
Swedish Venture Initiative (SVI) Luminar Ventures	Suède	
Swedish Venture Initiative (SVI) Spintop Investment Partners III	Suède	

Source : EIB, 2018 EFSI annual REPORT

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction de l'anglais : Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors



L'Europe pour les citoyens



PREMIER MINISTRE

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken

18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu

T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu