

Paris, le 10 FEV. 2020

Le Premier Ministre

207 / 20 / SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé sur la mise en œuvre en France du plan d'investissement pour l'Europe.

Par un courrier en date du 13 décembre 2019, vous avez soumis à mon attention le projet de référé, relatif aux conditions de mise en œuvre en France du plan d'investissement pour l'Europe (PIE).

A la lumière de l'analyse de la Cour des comptes, je souhaite apporter plusieurs observations sur les principaux constats et les recommandations figurant dans votre rapport.

En premier lieu, je relève le constat partagé d'un déficit structurel d'investissement au sein des pays de l'Union européenne (UE) après la crise et je me félicite de la reconnaissance du rôle actif joué par la France pour mettre en place le plan d'investissement pour l'Europe (PIE) en s'appuyant sur la garantie du budget européen et sur les fonds propres de la Banque européenne d'investissement (BEI).

J'observe également que votre rapport rappelle le très fort effet de levier généré par ce dispositif qui permettra de mobiliser en cumulé 500 Md€ d'investissements au sein de l'UE d'ici la fin de l'année 2020.

En deuxième lieu, votre rapport met en exergue la pertinence et la souplesse de l'organisation mise en place en France et la forte mobilisation des porteurs de projets publics et privés. Ceci a permis à la France d'être le principal pays bénéficiaire du PIE, avec 15,1 Md€ approuvés ayant généré environ 77,7 Md€ d'investissements au 12 décembre 2019, ce qui est très positif.

En troisième lieu, le PIE a permis de réorienter les investissements du groupe BEI vers le secteur privé, d'accroître le niveau de risque pris par ses interventions, en particulier par une hausse substantielle de son activité de prise de participation en fonds propres, et de mobiliser plus d'investissements publics comme privés vers les secteurs clefs de l'énergie, de l'environnement, de la recherche-développement et de l'innovation.

Ces éléments soulignent, à mes yeux, l'impact significatif du PIE et sa capacité à atteindre son objectif de remédier au déficit d'investissement dans l'UE.

S'agissant plus spécifiquement des quatre recommandations figurant en conclusion de votre rapport, vous trouverez ci-après l'analyse du Gouvernement et les modalités par lesquelles j'entends mettre en place vos préconisations :

Recommandation n° 1 : Inciter les instances européennes compétentes à définir les critères de l'additionnalité de façon objective et s'assurer de leur mise en place chez les différents opérateurs de manière homogène.

L'analyse du Gouvernement rejoint largement celle de la Cour dans la présentation de la problématique relative à la définition et à la bonne mise en œuvre des critères d'additionnalité, afin de remédier à la documentation insuffisante de ce critère sur certains projets financés, notamment en France, comme le relève votre rapport.

La notion d'additionnalité figure au cœur du PIE et vise à garantir une utilisation pertinente et efficace des fonds publics en réponse à des défaillances de marché ou des situations d'investissement sous-optimales. Le Gouvernement français accorde une attention particulière à l'établissement d'une définition plus objective et rigoureuse des règles de l'additionnalité et à la mise en place des procédures correspondantes.

Ainsi, comme votre rapport le souligne, des progrès notables ont été obtenus au niveau européen, notamment à l'initiative de la France, lors des discussions sur la prolongation du plan Juncker en 2017 et plus récemment lors des négociations sur le règlement portant création du futur programme InvestEU.

Le règlement du programme InvestEU inclut désormais des critères d'évaluation plus précis et plus opérationnels permettant d'évaluer l'additionnalité d'un projet d'investissement et de son éligibilité à la garantie du budget de l'UE.

La France a demandé et obtenu que ces critères, initialement inscrits dans les lignes directrices d'investissement du programme, soient insérés en annexe du projet de règlement InvestEU, leur conférant ainsi un caractère réglementaire.

Le règlement du programme InvestEU fournit désormais une définition détaillée des notions relatives à l'additionnalité et prévoit des critères précis permettant d'en évaluer la matérialité.

Comme votre rapport l'évoque, il est néanmoins essentiel que ces critères, une fois définis, soient utilisés de façon homogène par les différents partenaires de la mise en œuvre du programme.

L'ouverture de la garantie du budget de l'UE dans le cadre d'InvestEU aux banques publiques nationales rend d'autant plus nécessaire cet effort d'homogénéisation des pratiques des différents opérateurs, qui figure dans le règlement encadrant InvestEU.

Ce travail, initié par la BEI et la Commission, est en cours, et le Gouvernement français veillera à ce qu'il soit correctement conduit au cours de l'année 2020, notamment par nos institutions nationales de financement.

En particulier le Gouvernement français veillera à ce qu'il ne soit pas dérogé dans InvestEU au principe général de tarification de la garantie européenne à l'emprunteur qui a prévalu pour toutes les opérations de prêt de la fenêtre « infrastructures et innovation » du plan Juncker et évité que les financements garantis de la BEI n'évincent indûment d'autres sources de financement.

Recommandation n° 2 : Assurer un suivi des projets financés dans le cadre du PIE, faisant apparaître les investissements effectivement réalisés, en particulier en ce qui concerne les fonds et les fonds de fonds.

Je tiens à rappeler qu'un suivi détaillé par région des projets financés dans le cadre du PIE est déjà réalisé par le secrétariat général pour l'Investissement (SGPI) qui produit régulièrement une synthèse des opérations financées avec le soutien du PIE en France.

Par ailleurs, la direction générale du Trésor, notamment dans le cadre de sa participation au Conseil d'administration de la BEI, examine l'ensemble des projets financés par la BEI et bénéficiant de la garantie du PIE.

Le suivi des projets financés dans le cadre du PIE dépend toutefois en large partie des données transmises par la BEI et par les intermédiaires financiers déployant les instruments financiers.

S'agissant du cas particulier des fonds et des fonds de fonds, le suivi des investissements sous-jacents dans des PME ou des startups est compliqué par les accords de confidentialité signés entre le groupe BEI et les gestionnaires de ces fonds. Le tableau de répartition régionale des investissements de ces fonds publié chaque année par le groupe BEI et le SGPI marque la limite du possible dans le cadre de ces accords.

Recommandation n° 3 : Renforcer le contrôle interne de Bpifrance, notamment pour mieux justifier les cas de financements successifs, en faveur d'un même bénéficiaire (procédures de prêts InnovFin).

Je partage l'objectif de cette recommandation qui vise à assurer une meilleure justification des cas de financements successifs qui ont pu être identifiés sur les prêts de type InnovFin mis en œuvre par Bpifrance.

Cependant, il convient de rappeler que les instruments financiers mis en œuvre avec le soutien du plan Juncker suivent une logique de marché et que les financements sont notamment attribués en fonction de la qualité des projets présentés et de l'additionnalité du soutien apporté par le PIE, ce qui peut conduire à une concentration des financements dans certaines zones géographiques ou auprès de certains types de bénéficiaires.

S'il convient de conserver cette logique qui a fait le succès du PIE, il est essentiel que le plan bénéficie à de nouvelles contreparties en limitant les « effets d'abonnement » aux cas dûment justifiés.

Le Gouvernement veillera, lors de la mise en œuvre du futur programme InvestEU, et en particulier sur la partie du programme qui sera directement mis en œuvre par nos banques publiques, à ce que les financements irriguent l'ensemble du territoire et bénéficient également à des contreparties n'ayant pas eu accès aux financements dans le cadre du PIE sur la période 2015-2020.

Recommandation n° 4 : Mettre en place un dispositif d'évaluation des effets globaux du plan permettant d'évaluer son impact sur la croissance et l'emploi.

Je partage pleinement cette recommandation de la Cour, l'évaluation de l'impact des politiques publiques étant essentielle pour garantir un emploi efficace des ressources publiques, au niveau national comme au niveau européen.

Toutefois, le PIE étant un programme européen mis en œuvre sur des crédits du budget de l'UE et géré conjointement par la Commission et le groupe BEI, il semble légitime que de telles évaluations soient d'abord conduites au niveau européen.

Chaque année, le Centre commun de recherche de la Commission européenne, en partenariat avec la BEI, qui dispose des données les plus exhaustives sur les financements accordés dans le cadre du PIE, analyse l'impact macro-économique du plan.

Ces études *ex-post* reposent sur le modèle d'évaluation interne à la BEI, également utilisé pour évaluer les impacts de la politique de cohésion de l'UE.

Ainsi, la dernière évaluation en date, publiée en octobre 2019, estime que les investissements dans le cadre du plan Juncker ont augmenté le PIB de l'UE de 0,9 % et ont créé 1,1 million d'emplois depuis son lancement en 2015.

L'évaluation conclut que le PIE a joué un rôle clef dans la dynamique de croissance et d'investissements en Europe ces dernières années.

La France pourra néanmoins demander, dans le cadre des conseils d'administration de la BEI, que soient fournis aux États-membres des analyses plus ciblées des effets macroéconomiques de ces interventions, à la fois en termes géographiques et sectoriels.



Edouard PHILIPPE

