

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme InvestEU»

[COM(2020) 403 final — 2020/0108 (COD)]

et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2015/1017 en ce qui concerne la création d'un instrument de soutien à la solvabilité»

[COM(2020) 404 final — 2020/0106 (COD)]

(2020/C 364/19)

Rapporteur général: **Ronny LANNOO**

Consultation	Conseil, 11.6.2020 Parlement, 17.6.2020
Base juridique	Articles 172, 173, 175, paragraphe 3, 182, paragraphe 1 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Décision du Bureau	9.6.2020
Adoption en session plénière	16.7.2020
Session plénière n°	553
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	208/0/8

1. Conclusions et recommandations

1.1. Depuis le début de la crise de la COVID-19, le CESE a affirmé dans plusieurs déclarations sa conviction selon laquelle, en ces temps de grande incertitude, seul un plan européen global de relance économique nous donnerait les moyens de faire face aux conséquences de la pandémie et de reconstruire une économie européenne plus durable et plus résiliente.

1.2. Le CESE se félicite donc de l'ambitieux train de mesures de relance proposé par la Commission européenne et il souligne que cette relance ne saurait réussir que grâce à une volonté et une détermination politiques fortes et unanimes. Le CESE insiste sur le fait que l'instauration de telles mesures traduit le caractère d'urgence que revêt l'état alarmant de la situation socio-économique.

1.3. Afin d'asseoir une relance prompte et durable de l'économie européenne, il est capital de mettre à disposition les ressources financières nécessaires. Le CESE soutient dès lors fermement le renforcement du budget de l'Union et invite les décideurs européens à parvenir rapidement à un accord sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 et sur le nouvel instrument de relance «Next Generation EU».

1.4. Le CESE se félicite du renforcement du programme InvestEU et de l'instrument de soutien à la solvabilité qui complète ce dernier et il demande un accord rapide sur ces propositions afin de pouvoir faire fonctionner rapidement ces deux programmes et mettre au point un nombre suffisant de projets éligibles susceptibles d'en bénéficier.

1.5. Sachant que les ressources du programme InvestEU seront allouées presque entièrement dans le cadre du programme «Next Generation EU» et non du CFP 2021-2027, et que cela signifie qu'il sera nécessaire de les mettre en œuvre d'ici la fin de 2026, le CESE demande aux législateurs de prendre des dispositions afin de faire en sorte de ne pas créer une pénurie de financements entre la fin de 2026 et le début du CFP suivant qui n'interviendra qu'après 2027.

1.6. Le CESE réitère son soutien ⁽¹⁾ à l'objectif de la Commission de renforcer l'activité d'investissement dans l'Union dans le cadre du prochain budget à long terme de l'Union. Cette volonté importe d'autant plus dans le contexte de la récession économique entraînée par la pandémie de COVID-19.

1.7. Le CESE approuve sans relâche l'importance attachée aux projets d'investissement à long terme qui présentent un fort intérêt public, tout en respectant les critères du développement durable. Il est essentiel que la crise de la COVID-19 ne conduise pas l'Union à s'écarter de ses objectifs à moyen et à long terme tels qu'ils sont fixés dans le pacte vert pour l'Europe, dans la stratégie de 2020 pour une croissance durable ou encore dans le socle européen des droits sociaux.

1.8. Le CESE estime que le programme InvestEU est tout spécialement à même d'assurer un financement à long terme et d'appuyer les politiques de l'Union en faveur de la relance pour sortir d'une profonde crise économique et sociale. Le Comité souligne qu'il importe de définir clairement les projets qui peuvent bénéficier du nouveau cinquième volet, car il est crucial de favoriser une complémentarité avec les quatre autres volets d'action politique. Le CESE plaide également en faveur d'une définition plus large de l'innovation, qui sorte du cadre des technologies de l'information et de la numérisation. Les petites et moyennes entreprises (PME), et en particulier les microentreprises et les petites entreprises, sont très durement touchées par la crise actuelle et elles devraient donc pouvoir bénéficier explicitement du soutien fourni au titre de ce nouveau cinquième volet. À cette fin, il est essentiel que prévale une coopération structurelle des partenaires chargés de la mise en œuvre et des autorités européennes, nationales et régionales.

1.9. Le CESE demande des lignes directrices précises et claires visant à identifier les projets éligibles pour bénéficier d'InvestEU, tout comme les possibilités de synergies entre les nombreux programmes de l'Union, garantissant ainsi leur mise en œuvre adéquate et efficace.

1.10. La crise du coronavirus a touché tous les États membres de l'Union; toutefois, certains ont été plus sévèrement frappés que d'autres. Le CESE souligne la nécessité que la reprise après la crise du coronavirus ne se traduise pas par une divergence accrue entre les États membres.

1.11. À la lumière de ce qui précède, le CESE se félicite du nouvel instrument de soutien à la solvabilité et souligne l'importance de faire en sorte qu'il puisse réellement bénéficier aux États membres dont les économies ont été les plus touchées par les effets de la pandémie de COVID-19. S'il est essentiel de garantir une relance rapide, il importe tout autant d'allouer les financements disponibles à des entreprises dont les modèles commerciaux sont viables. Cette démarche participerait à la mise sur pied d'une économie européenne durable et résiliente.

1.12. Le CESE met en relief le rôle que jouent les marchés financiers européens pour s'assurer que ces instruments puissent mobiliser le volume escompté d'investissement, ainsi que le rôle de premier plan du Groupe Banque européenne d'investissement [constitué de la Banque elle-même (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI)] et le grand besoin qui se manifeste d'une structure appropriée pour les partenaires de la mise en œuvre, tout particulièrement à l'échelon national. Il importe que les flux des financements qui transitent par le Groupe BEI et les banques et institutions de développement soient transparents, clairs et facilement accessibles.

2. Contexte

2.1. La crise de la COVID-19, qui constitue avant tout une urgence de santé humaine, a provoqué un grave choc économique et social marqué par une forte baisse de la production, une augmentation rapide du chômage et une détérioration des conditions de vie (baisse du revenu réel, précarité de l'emploi, restriction de la mobilité), une réduction drastique du chiffre d'affaires du commerce extérieur tant à l'intérieur de l'Union qu'avec les pays tiers. Cette crise a également entraîné une forte dégradation des indicateurs des finances publiques et un recul de l'investissement.

2.2. Le 27 mai 2020, la Commission européenne a fait connaître un plan de relance ambitieux, l'instrument «Next Generation EU» et une proposition révisée pour le budget d'ensemble de l'Union pour la période 2021-2027 ⁽²⁾.

2.3. Pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, la Commission entend doter l'économie de l'Union d'un programme d'investissement qui puisse répondre aux objectifs transversaux en matière de simplification, de flexibilité, de synergies et de cohérence dans toutes les politiques pertinentes de l'Union. La pandémie de COVID-19 a encore accru la nécessité d'un tel programme d'investissement.

(1) Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme InvestEU» (JO C 62 du 15.2.2019, p. 131).

(2) Communication sur le plan de relance «L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération».

2.4. C'est la raison pour laquelle la Commission a retiré la proposition qu'elle avait présentée en mai 2018 pour le **programme InvestEU**, avant d'en soumettre une nouvelle ⁽³⁾, qui tient compte de l'accord partiel auxquels sont déjà parvenus le Parlement européen et le Conseil en avril 2019.

2.5. Afin de mieux doter le programme InvestEU en vue de répondre à la crise économique et sociale causée par la pandémie de COVID-19, la Commission propose d'étoffer l'enveloppe financière envisagée pour le programme InvestEU initial afin de tenir compte des besoins d'ensemble plus importants en matière d'investissement et d'un environnement marqué par des risques accrus.

2.6. En outre, cette nouvelle proposition étend la portée du programme InvestEU en y ajoutant un cinquième volet, la Facilité d'investissement stratégique, afin de pourvoir aux besoins futurs de l'économie européenne et d'assurer ou de maintenir l'autonomie stratégique dans les secteurs clés.

2.7. Un programme InvestEU renforcé pourrait soutenir les entreprises pendant la phase de reprise et dans le même temps, conformément aux objectifs initiaux du programme, focaliser l'attention des investisseurs sur les priorités politiques de l'Union à moyen et à long terme, telles que les transformations écologique et numérique.

2.8. La Commission européenne a également présenté une proposition ⁽⁴⁾ relative à un instrument temporaire axé sur les fonds propres, **l'instrument de soutien à la solvabilité**.

2.9. Cet instrument de soutien à la solvabilité soutiendra les entreprises qui ont des modèles économiques viables mais qui connaissent des problèmes de solvabilité dus à la crise de la COVID-19. L'objectif est de les aider à passer ce cap difficile afin qu'elles soient en mesure de porter la reprise le moment venu. La proposition vise également à compenser les distorsions attendues sur le marché unique, parce que certains États membres pourraient ne pas avoir de ressources budgétaires suffisantes pour offrir un soutien adéquat aux entreprises dans le besoin.

2.10. L'on escompte mettre en place cet instrument dès que possible en 2020, au plus tard au début du mois d'octobre 2020, afin de pouvoir le déployer rapidement à pleine capacité dans le courant de 2021.

3. Observations générales

3.1. Le CESE réaffirme ⁽⁵⁾ son soutien au programme InvestEU, ainsi qu'à la poursuite et à l'extension d'un instrument financier fondé sur le principe de la garantie. Il considère que celui-ci est essentiel notamment en vue de développer et de gérer à long terme le budget de l'Union.

3.2. Le CESE se félicite du surcroît de capacité octroyée au projet InvestEU, qui portera ainsi le montant de la garantie de l'Union à 75,2 milliards d'euros (en prix courants et y compris le volet des investissements européens stratégiques), ce qui permet de mobiliser 1 000 milliards d'euros d'investissements supplémentaires. Le CESE demande de répartir les financements de manière équilibrée entre les différents objectifs politiques.

3.3. Le CESE accueille favorablement l'ajout d'un cinquième volet, le volet des investissements européens stratégiques, qui bénéficiera de 31,2 milliards d'euros provenant de la garantie de l'Union pour soutenir des investissements dans des secteurs stratégiques et des chaînes de valeur clés, y compris ceux qui sont essentiels à la transformation écologique et numérique.

3.4. Le Comité souligne qu'il importe de définir clairement les projets qui peuvent bénéficier de ce cinquième volet, puisque celui-ci vise à favoriser une complémentarité avec les quatre autres volets. Le CESE plaide également en faveur d'une définition plus large de l'innovation, qui sorte du cadre des technologies de l'information et de la numérisation. Il convient de mentionner explicitement que les PME, en particulier les microentreprises et les petites entreprises, sont également éligibles au titre de ce volet. Cet aspect revêt d'autant plus importance au regard de la baisse de la garantie de l'Union allouée au volet «PME», qui est passée de 11,25 à 10,17 milliards d'euros (en prix courants) par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne. À cette fin, il est essentiel que prévale une coopération structurelle des partenaires chargés de la mise en œuvre et des intermédiaires financiers, ainsi que des autorités européennes, nationales et régionales.

⁽³⁾ Proposition de règlement établissant le programme InvestEU.

⁽⁴⁾ Proposition de règlement portant création d'un instrument de soutien à la solvabilité.

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme InvestEU» (JO C 62 du 15.2.2019, p. 131).

3.5. Le CESE souligne qu'il est essentiel d'investir dans les compétences en vue de la transition vers une économie plus verte et juste; aussi convient-il de ne pas négliger les investissements sociaux dans le cadre du programme InvestEU.

3.6. De nombreuses PME, en particulier les microentreprises et les petites entreprises, souffrent de la crise causée par la COVID-19 et des mesures de confinement adoptées par la plupart des États de l'Union. C'est pourquoi il est capital de veiller à mettre à disposition suffisamment de financements pour leur permettre de surmonter la crise. Ce soutien doit s'orienter en fonction de la demande, ce qui signifie que tant les produits d'emprunt que ceux de fonds propres doivent être disponibles. Sachant que la capacité de garantie du volet «PME» se réduit, il convient de compenser cette diminution en faisant en sorte que les portefeuilles des PME, et en particulier ceux des petites entreprises et des microentreprises, puissent bénéficier du volet d'investissements stratégiques. Ces mesures doivent s'accompagner d'exigences proportionnées en matière de déclaration, afin d'éviter de créer des charges administratives excessives pour les plus petites des entreprises qui ne disposent que de ressources limitées, car cela les découragerait de solliciter un soutien au titre d'InvestEU. Le rôle des partenaires chargés de la mise en œuvre et des intermédiaires financiers est essentiel pour garantir que les financements parviennent à ces entreprises.

3.7. Au cours de la crise actuelle, l'aide et les politiques des pouvoirs publics ont singulièrement gagné en importance; toutefois, la capacité des pouvoirs publics des États membres à aider les secteurs et les entreprises les plus durement frappées par la crise varie fortement au sein de l'Union.

3.8. Le CESE approuve par conséquent ce nouvel instrument de soutien à la solvabilité, qui, tout en étant accessible à tous les États membres, accordera la priorité à ceux d'entre eux dont les économies ont été les plus touchées par les effets de la pandémie de COVID-19 et/ou dans lesquels la disponibilité d'un soutien public à la solvabilité est plus limitée. Le CESE convient de la nécessité que seules doivent bénéficier d'un soutien les entreprises qui avaient un modèle économique viable et qui ne connaissent pas de difficultés avant la crise. Il se félicite en outre de l'intégration de l'instrument de soutien à la solvabilité au sein Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI). Afin de garantir l'efficacité de l'utilisation des fonds, il serait judicieux d'autoriser des virements souples de et vers d'autres volets de l'action politique de l'EFSI. En dernier lieu, il convient d'envisager une répartition bien équilibrée et orientée en fonction du marché des fonds disponibles entre les produits de fonds propres et ceux de quasi-fonds propres, tels que les prêts subordonnés.

3.9. La double transition (écologique et numérique) est encouragée dans le cadre de l'instrument de soutien à la solvabilité. Ces conditions doivent également être réalistes et réalisables pour les microentreprises, les petites entreprises et les secteurs traditionnels.

3.10. La crise du coronavirus a touché tous les États membres de l'Union; toutefois, certains ont été plus sévèrement frappés que d'autres. Le CESE souligne la nécessité que la reprise après la crise du coronavirus ne se traduise pas par une divergence accrue entre les États membres. Bien qu'aucun quota ne soit établi sur une base géographique pour InvestEU ni pour le nouvel instrument de soutien à la solvabilité, le CESE se félicite que son comité de pilotage définisse des limites de concentration géographique précises.

3.11. La simplification, la transparence accrue et les possibilités plus importantes de synergie qu'offre la création d'InvestEU en tant qu'instrument financier d'ensemble, revêtent d'autant plus d'importance dans le contexte de l'instauration du plan d'investissement pour une Europe durable et d'autres composantes du plan européen de relance. Le CESE demande des lignes directrices précises et claires visant à identifier les projets éligibles et les possibilités de synergie entre les nombreux programmes de l'Union, garantissant ainsi leur mise en œuvre adéquate et efficace.

3.12. La crise de la COVID-19 ne devrait pas conduire l'Union à s'écarter de ses objectifs à moyen et à long terme tels qu'ils sont fixés dans le pacte vert pour l'Europe, dans la stratégie de 2020 pour une croissance durable ou encore dans le socle européen des droits sociaux. Dans une récente résolution ⁽⁶⁾, le CESE a déclaré que l'Europe doit financer des activités qui répondent à deux critères: le rapatriement des productions stratégiques, fournissant des emplois de qualité, afin de rendre l'Europe indépendante, notamment en matière de protection de la santé et de capacité de réaction, ainsi que la priorité donnée à des investissements durables, socialement responsables et respectueux de l'environnement. Les PME pourraient, au même titre que les grandes entreprises et les entreprises sociales, jouer un rôle crucial dans la restructuration du système de production européen.

Bruxelles, le 16 juillet 2020.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽⁶⁾ Propositions du CESE pour la reconstruction et la relance après la crise de la COVID-19.