Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/6862

28.11.2024

Avis du Comité économique et social européen

Un fonds d'investissement de l'UE en faveur de la résilience économique et de la compétitivité durable

(avis d'initiative)

(C/2024/6862)

Rapporteure: **Dominika BIEGON**

Conseillers	Cedric KOCH, pour la rapporteure Nils REDEKER, pour le groupe II
Décision de l'assemblée plénière	18.1.2024
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	6.9.2024
Adoption en session plénière	18.9.2024
Session plénière n°	590
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	145/2/4

1. Conclusions et recommandations

1.1. Assurer et faire progresser la compétitivité durable et la résilience: tel est l'un des principaux défis auquel le marché unique de l'UE sera confronté au cours des prochaines années. Avant tout, le changement climatique est devenu une question urgente qui exige une transition écologique dans nos économies. Si l'Union s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de décarbonation, de numérisation, de résilience et de compétitivité durable, le déficit de financement reste son talon d'Achille par rapport à l'objectif ambitieux qu'est de rendre le marché unique adapté à l'avenir.

1.2. La majeure partie des investissements dans la transition écologique devra provenir du secteur privé. L'UE doit donc améliorer les conditions-cadres des investissements privés dans le marché unique. Il s'agit notamment de mettre en œuvre des éléments centraux de l'union des marchés des capitaux, d'achever l'union bancaire, d'intégrer le marché européen de l'énergie, d'accélérer les procédures d'autorisation et de réduire la charge réglementaire tout en préservant les normes sociales. Dans le même temps, des fonds publics importants sont nécessaires pour susciter des investissements privés dans des domaines où il n'existe pas encore d'argumentaire économique en faveur de solutions neutres en carbone et dans des secteurs stratégiques où, en l'absence de tels fonds, la production serait localisée dans des régions du monde avec lesquelles nous sommes en concurrence géoéconomique et où il pourrait être abusé de notre dépendance. En outre, les fonds publics sont essentiels pour les investissements dans les infrastructures (par exemple, dans les réseaux ou les gazoducs d'hydrogène) et dans d'autres biens publics que les acteurs du marché ne sont pas incités à fournir, mais qui peuvent créer les conditions permettant à ces acteurs de prospérer et d'investir dans leurs domaines respectifs.

1.3. Les nouvelles règles fiscales de l'UE n'accroîtront pas la marge de manœuvre budgétaire pour les investissements dans une mesure suffisante pour combler le déficit d'investissement au niveau des États membres. Dans le même temps, le financement de l'UE en faveur de la transition écologique et numérique diminuera considérablement après 2026, lorsqu'expirera la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

1.4. Par conséquent, le CESE convient que, pour garantir une mise en œuvre efficace et propice à la croissance du pacte de stabilité et de croissance réformé, le nouveau cadre juridique axé sur le contrôle de la dette et du déficit doit être complété par une capacité d'investissement ciblée au niveau de l'UE afin d'accroître la compétitivité durable et la résilience économique du marché unique de l'UE.

1.5. Le CESE propose qu'un fonds d'investissement de l'UE soit créé dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Il devrait viser à fournir des ressources financières à des projets d'investissement présentant un intérêt stratégique pour l'Europe. Le Comité suggère un ensemble de critères pour orienter la hiérarchisation et la sélection des investissements qui relèveront de la future capacité d'investissement de l'UE.

1.6. Le CESE a recensé quatre domaines d'investissement qui méritent un financement par l'intermédiaire d'un futur fonds d'investissement de l'Union: a) les projets d'infrastructures transfrontières; b) les investissements destinés à compléter l'union de l'énergie; c) les investissements visant à renforcer la compétitivité des industries européennes; d) les investissements dans la qualification et la formation.

1.7. Le fonds d'investissement de l'UE devrait être financé par une combinaison de ressources, y compris les contributions des États membres, de nouvelles ressources propres et l'émission conjointe de dette de l'Union.

1.8. Les instruments du fonds d'investissement de l'UE comprennent un soutien financier sous la forme de prêts à faible taux d'intérêt, de garanties et de subventions ciblées pour les entreprises, d'investissements publics en fonds propres, de subventions et de prêts, bien que les gouvernements des États membres puissent financer à la fois des mesures de soutien nationales ciblées et des projets d'investissement public. Une attention particulière devrait être accordée au financement de projets d'investissement transfrontaliers.

1.9. L'efficacité et l'acceptabilité des instruments financiers dépendent au plus haut point de l'utilisation stratégique des fonds publics pour atteindre les objectifs communs de politique publique. Le décaissement des fonds provenant du fonds d'investissement de l'UE proposé devrait donc être subordonné à des critères sociaux. Ces critères sociaux doivent respecter la diversité du dialogue social dans les États membres et ne doivent pas entraîner de discrimination indue à l'encontre de certains types d'entreprises ou de certains États membres. Parmi les critères sociaux que les entreprises pourraient devoir remplir pour être éligibles à un financement de l'UE ou obtenir des avantages supplémentaires, mentionnons les garanties de maintien du site et de l'emploi, les mesures de qualification et de formation, les mesures visant à améliorer la participation des travailleurs ou les conventions collectives. De cette manière, le financement public de la transformation est systématiquement axé sur la création et le maintien d'emplois décents, ce qui accroît l'acceptation de la transition écologique.

2. **Contexte**

2.1. Assurer et faire progresser la compétitivité durable et la résilience: tel est l'un des principaux défis auquel le marché unique de l'UE sera confronté au cours des prochaines années. Ces défis doivent être appréhendés dans le contexte du changement climatique. Celui-ci est devenu une question urgente qui appelle une transition écologique dans nos économies. Avec le pacte vert pour l'Europe et le programme «Ajustement à l'objectif 55», l'UE a fixé à bon escient des objectifs climatiques ambitieux qui ne vont pas sans poser d'énormes défis aux économies européennes. Si l'orientation et les objectifs sont clairs, le pacte vert pour l'Europe continue de susciter un problème de financement. Par ailleurs, c'est à juste titre que la transition numérique du marché unique a été poursuivie en tant que priorité essentielle dans le cadre de la stratégie numérique de l'UE, de la décennie numérique et de la stratégie pour un marché unique numérique. Cependant, un problème de financement se pose également à cet égard. Dans les deux domaines de transformation, de nouvelles pressions concurrentielles vont croissantes en raison de la mise en œuvre d'une politique industrielle à grande échelle par nos principaux concurrents économiques. Enfin, ces dernières années ont vu l'apparition de vulnérabilités géoéconomiques qui menacent la résilience du marché unique. Pour y répondre, l'UE a fixé à juste titre des objectifs en matière de chaînes d'approvisionnement stratégiques tournées vers l'avenir, qui doivent être établies en partie au sein même de l'Union. Il s'agit notamment des objectifs qu'elle a définis dans le règlement sur les semi-conducteurs, le règlement sur les matières premières critiques, le règlement pour une industrie «zéro net» et la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP). Toutefois, des problèmes de financement font obstacle à ce qu'il soit apporté une réponse efficace à ces pressions géoéconomiques et à ces risques pour la compétitivité durable et la résilience.

2.2. Afin d'atteindre les objectifs climatiques de l'UE et de réaliser la transformation numérique, le stock de capital doit être remanié. Cela suppose une expansion massive des investissements. Pour que l'Europe atteigne ses objectifs climatiques à l'horizon 2030 et décarbone son secteur de l'électricité, la Commission européenne évalue les besoins d'investissement globaux à environ 4 % du PIB par an jusqu'en 2030 ([1]). Récemment, l'Institut Rousseau a estimé que le déficit d'investissement de l'UE pour atteindre le zéro émission nette était d'environ 2,3 % du PIB par an jusqu'en 2050, dont un écart de près de 4 % jusqu'en 2030. Toutefois, toutes ces études ne quantifient que les investissements nécessaires pour décarboner les économies européennes. Des exigences d'investissement supplémentaires apparaissent si d'autres objectifs et défis politiques importants sont également pris en compte, tels que la transformation numérique, le renforcement de la résilience économique grâce à l'ancrage de la production dans l'UE, les investissements sociaux dans les compétences et l'éducation et la nécessité d'investir dans les capacités de défense, sans compter les défis distincts que sont la protection de l'environnement pour lutter contre la crise de la biodiversité et les investissements de plus en plus nécessaires en matière d'adaptation au changement climatique. Dans l'ensemble, les besoins de financement devraient augmenter de manière spectaculaire dans les années à venir. Dans ce contexte, le présent avis se concentre sur les besoins de financement liés à la transition vers un marché unique durable, compétitif et résilient, et formule des recommandations stratégiques pour combler le déficit d'investissement lié à ce défi politique dans l'UE.

([1]) Commission européenne (2023): Rapport de prospective stratégique 2023 — *La durabilité et le bien-être des personnes au cœur de l'autonomie stratégique ouverte de l'Europe.*

2.3. La majeure partie des investissements en faveur de la transition écologique devra provenir du secteur privé. L'UE doit donc améliorer les conditions-cadres des investissements privés dans le marché unique. Pour ce faire, elle devrait donner la priorité à la mise en place d'une union des marchés des capitaux (UMC) afin de développer le marché du capital-risque, des actions et des obligations, de faciliter les investissements transfrontières, d'offrir de meilleures conditions de financement aux jeunes pousses et aux entreprises en expansion et de rendre l'UE plus attrayante pour les investissements étrangers. Il s'agit notamment de réduire la fragmentation juridique en plaidant en faveur d'une coordination des droits nationaux en matière de fiscalité, d'insolvabilité et de contrats, en œuvrant à une surveillance plus centralisée des marchés des capitaux et en étudiant les possibilités de produits d'épargne européens. L'amélioration des conditions de financement privé impliquera également le renforcement du système bancaire européen par l'achèvement de l'union bancaire et la mise en place d'un système européen d'assurance des dépôts. Afin de stimuler les investissements privés dans les secteurs stratégiques ainsi que la croissance de la productivité, l'UE doit également progresser dans l'intégration du marché européen de l'énergie et supprimer les obstacles à l'activité transfrontière au sein du marché unique, en particulier ceux qui entravent la diffusion des services numériques et de l'innovation. Enfin, il convient d'encourager l'investissement privé en accélérant les procédures d'autorisation et en réduisant les exigences réglementaires et de déclaration, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, ces exigences ne présentant pas d'avantages sociaux, environnementaux ou climatiques évidents en ce qui les concerne.

2.4. Ces mesures contribueraient largement à stimuler les investissements privés nécessaires. Toutefois, elles ne suffiront pas, à elles seules, à combler le déficit de financement. Des fonds publics importants sont nécessaires pour susciter des investissements privés dans des domaines où il n'existe pas encore d'argumentaire économique en faveur de solutions neutres en carbone et dans des secteurs stratégiques où, en l'absence de tels fonds, la production aurait lieu dans des régions du monde avec lesquelles nous sommes en concurrence géoéconomique et où il pourrait être abusé de notre dépendance. En outre, les fonds publics sont essentiels pour les investissements dans les infrastructures (par exemple, dans les réseaux ou les gazoducs d'hydrogène) et dans d'autres biens publics que les acteurs du marché ne sont pas incités à fournir, mais qui peuvent créer les conditions permettant à ces acteurs de prospérer et d'investir dans leurs domaines respectifs. Alors que les investissements du secteur privé devraient être le principal instrument de financement de la transition de l'UE, la plupart des études estiment qu'une part d'au moins 25 à 60 % de financement public est nécessaire, selon le secteur, pour débloquer un financement privé suffisant.

2.5. Les États membres sont un pilier central dont l'action est nécessaire pour combler le déficit de financement. À cet égard, toutefois, les nouvelles règles fiscales de l'UE mettent l'accent sur le contrôle des dettes et des déficits, plutôt que sur l'incitation à l'investissement. Il en résulte une amélioration par rapport à l'ancien système, mais il est tout aussi clair que les nouvelles règles n'accroîtront pas suffisamment la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour libérer les investissements qui permettraient de combler le déficit d'investissement au niveau des États membres. Au contraire, les premières estimations de la Commission européenne montrent que les pressions en matière d'assainissement budgétaire augmenteront de manière significative dans tous les États membres dans les années à venir ([2]). Le risque existe que les gains résultant de la mise en place d'un ensemble de règles fiscales plus crédible et plus efficace visant à garantir la viabilité budgétaire puissent être compromis si les États membres se trouvent dans l'incapacité de financer les investissements nécessaires à la transition. Il en résulterait une moindre adhésion aux nouvelles règles, et un moindre respect de celles-ci, ou alors une transition tardive et donc toujours plus coûteuse.

2.6. Les États membres continueront de bénéficier des recettes (croissantes) du système d'échange de quotas d'émission (SEQE), qui, selon les estimations de la Commission européenne, devraient s'élever à environ 220 milliards d'euros d'ici à 2030, 113 milliards d'euros supplémentaires provenant de l'extension du système à de nouveaux secteurs à partir de 2027 ([3]). Bien qu'importantes, ces recettes ne représentent qu'environ 0,2 % du PIB de l'UE par an, ce qui est loin d'être suffisant pour répondre aux besoins d'investissement supplémentaires susmentionnés. Elles sont également en partie déjà prévues pour financer le Fonds social européen, qui vise à atténuer les effets sociaux négatifs de la tarification du carbone, et la Commission a proposé que 30 % des recettes du SEQE alimentent le prochain budget de l'UE en tant que ressource propre.

2.7. Les régimes de financement de l'UE constituent un autre pilier sur lequel s'appuyer pour combler le déficit de financement. L'Union a déjà mis en place divers régimes de financement pour contribuer au financement de la transition écologique. Il est juridiquement obligatoire qu'au moins 30 % du CFP soient alloués à l'action pour le climat. En outre, la FRR a été créée en 2022 et est devenue le plus important fonds de soutien de l'UE au pacte vert. Près de la moitié des fonds européens destinés aux investissements en faveur du climat proviennent de la FRR. Toutefois, celle-ci expirera d'ici la fin de 2026. En outre, le remboursement des obligations de l'UE au titre de Next Generation EU débutera en 2028. Cela accroîtra considérablement la pression sur le budget de l'Union et creusera encore le déficit de financement du pacte vert.

2.8. Par conséquent, le CESE convient que, pour garantir une mise en œuvre efficace et propice à la croissance du pacte de stabilité et de croissance réformé, le nouveau cadre juridique axé sur le contrôle de la dette et du déficit doit être complété par une capacité d'investissement ciblée au niveau de l'UE. Cette capacité doit être axée sur l'impulsion de financement nécessaire pour orienter le marché unique vers une compétitivité et une résilience plus durables. Le Comité partage l'avis de nombreuses autres institutions, telles que la BCE ([4]) et le FMI ([5]), selon lequel une capacité d'investissement de l'UE est nécessaire pour la période postérieure à 2027 au plus tard. Le présent avis d'initiative réitère les appels antérieurs du CESE en faveur d'une capacité d'investissement de l'UE ([6]) et développe des options spécifiques pour la période postérieure à 2027.

([2]) COM(2024) 600 final).
([3]) COM(2024) 163 final.
([4]) BCE (2023): *The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund* (La faisabilité juridique et institutionnelle d'un Fonds de l'UE pour le climat et la sécurité énergétique).
([5]) FMI (2023): *Euro Area Policies: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Euro Area; IMF Country Report No. 23/264* (Politiques de la zone euro: consultations 2023 au titre de l'article IV — Communiqué de presse, rapport des services du FMI et déclaration du directeur exécutif chargé de la zone euro — Rapport par pays nº 23/264 du FMI).
([6]) Avis du Comité économique et social européen — Stimuler une croissance inclusive à long terme au moyen de réformes et d'investissements (JO C, C/2024/3378, 31.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj).

2.9. Il existe au moins trois raisons pour lesquelles nous avons besoin d'une capacité d'investissement au niveau de l'UE. Premièrement, la capacité d'investissement de l'Union pour financer les transitions écologique et numérique renforcera la résilience économique, contribuera à la réalisation des objectifs climatiques et mobilisera le marché unique dans la mesure voulue pour préserver sa compétitivité sur la scène mondiale. Deuxièmement, la capacité d'investissement est nécessaire pour garantir l'unité du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence au sein de l'UE ([7]). Troisièmement, les mutations écologique et numérique sont à l'origine d'une incertitude généralisée au sein de la population et font l'objet d'une résistance accrue des secteurs et des ménages qu'elles touchent. Des instruments de politique publique sont indispensables pour gérer les transitions nécessaires sur le marché du travail, créer de nouvelles possibilités de croissance et de revenus et indemniser les personnes les plus durement touchées par la transformation ([8]). Dans le cas contraire, les changements économiques risquent de continuer à alimenter des conflits de distribution, renforçant en fin de compte les forces antidémocratiques et populistes ([9]).

3. **Principaux piliers d'une future capacité d'investissement de l'UE**

3.1. La capacité d'investissement devrait être opérationnelle à l'expiration de la FRR à la fin de 2026 et être intégrée dans le prochain CFP 2028-2034. Idéalement, elle devrait être mise en place jusqu'en 2050, en lien direct avec l'objectif convenu au niveau de l'UE de parvenir à zéro émission nette d'ici là.

3.2. Le CESE propose la création d'un fonds d'investissement européen afin d'atteindre les objectifs stratégiques européens dans le domaine de la transition écologique. Des critères clairs doivent être définis pour orienter la hiérarchisation et la sélection des investissements dans le cadre de la future capacité d'investissement de l'UE. Les projets européens stratégiques devraient ([10]):

a) faire progresser les objectifs et priorités à long terme de l'Union dans le domaine de la transition écologique, y compris sa dimension sociale ([11]);

b) accroître le potentiel de croissance des économies européennes à moyen terme et renforcer leur résilience aux chocs extérieurs à long terme;

c) apporter une valeur ajoutée européenne manifeste, par exemple des avantages transfrontaliers importants ou des économies d'échelle, ou remédier à des lacunes critiques au niveau des biens publics européens;

d) compléter et soutenir d'autres investissements européens, nationaux ou régionaux afin de renforcer la cohérence et l'impact globaux des efforts d'investissement stratégique de l'UE.

3.3. Plus précisément, le fonds proposé devrait fournir un soutien financier au niveau de l'UE afin d'encourager les investissements tant privés que publics dans les domaines suivants:

a) Infrastructures: les investissements dans l'extension et la maintenance d'une infrastructure transfrontalière opérationnelle (en particulier les services ferroviaires express transfrontaliers) jouent un rôle central dans la transformation socio-écologique ([12]).

b) Union de l'énergie: un accent particulier doit être placé sur les investissements nécessaires pour achever l'union de l'énergie. Des investissements massifs sont requis pour développer les réseaux de transport et de distribution d'électricité. En outre, l'expansion des énergies renouvelables, l'extension du stockage de l'énergie, la construction d'un réseau de gazoducs pour l'hydrogène ou la conversion de réseaux de gazoducs existants sont des projets importants à valeur ajoutée européenne qui justifient un financement au niveau de l'UE.

([7]) Jäger, Jansen, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act* (Pour le climat, les bénéfices ou la résilience? Pourquoi, où et comment l'UE devrait répondre à la loi sur la réduction de l'inflation).

([8]) Abou-Chadi, Jansen, Kollberg, Redeker (2024): *Debunking the Backlash - Uncovering European Voters' Climate Preferences* (Démystifier le contrecoup écologique — Dévoiler les préférences climatiques des électeurs européens).

([9]) Bergmann, Diermeier, Kempermann (2023): *AfD in von Transformation betroffenen Industrieregionen am stärksten* (L'AfD dans les régions industrielles les plus touchées par la transformation), et Gold, Lehr (2024): *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior* (Le populisme affaibli: comment les politiques régionales affectent les comportements des électeurs).

([10]) Un cadre conceptuel similaire pour une capacité d'investissement de l'UE est proposé par Demertzis, Pinkus, Ruer (2024) *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026* (Accélérer les investissements stratégiques dans l'Union européenne au-delà de 2026), Bakker, Beetsma, Buti (2024): *Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home* (Investir dans les biens publics européens tout en maintenant la discipline fiscale chez soi), Claeys et Steinbach (2024): *A conceptual framework for the identification and governance of European public goods* (Un cadre conceptuel pour l'identification et la gouvernance des biens publics européens); Koch et al. (2024), An EU Future Fund: Why and How? (Un futur Fonds de l'UE: pourquoi et comment?),document d'information du réseau progressiste de politique budgétaire de l'UE (fes.de).

([11]) De récentes initiatives européennes définissent clairement les priorités dans ce domaine; il s'agit du plan industriel du pacte vert, du règlement pour une industrie «zéro net», de la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» et du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux. Le fonds d'investissement de l'UE devrait fournir les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des objectifs à long terme définis dans ces initiatives.

([12]) Creel *et al.* (2020), *How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme* (Quel usage pour les fonds? Une proposition relative à un programme européen de relance après la COVID-19).

c) Politique industrielle: le fonds devrait être doté d'un important volet consacré à la politique industrielle. L'UE doit jouer un rôle actif pour maintenir la prospérité en Europe et, dans le même temps, faire en sorte que son économie soit prête pour faire face à l'avenir ([13]). À cette fin, il convient de promouvoir activement les technologies futures essentielles à la neutralité climatique. Le financement de l'UE devrait se concentrer sur les secteurs dans lesquels elle peut devenir compétitive sur le plan international après une phase de soutien temporaire, par exemple dans la production de cellules de batterie ou le marché de l'hydrogène propre ([14]). Toutefois, il ne suffit pas de se concentrer uniquement sur certains secteurs des technologies propres. La politique industrielle européenne devrait également soutenir activement les futurs moteurs de croissance dans les domaines de haute technologie. Le fonds de l'UE proposé pourrait contribuer à une meilleure coordination des mesures d'aide d'État et constituerait une première étape vers une stratégie industrielle européenne intégrée. L'attribution de l'aide publique devrait être compétitive et recourir à des instruments axés sur le marché, tels que les enchères, les appels d'offres et des mesures assimilables à des crédits d'impôt. L'aide doit être ciblée et temporaire, les progrès doivent faire l'objet d'un suivi transparent et les programmes doivent comporter des critères clairs pour mettre un terme aux projets infructueux.

d) Investissements sociaux: une restructuration socialement acceptable de notre économie ne pourra réussir que si la population des États membres est bien préparée à de nouvelles compétences. Il est donc impératif d'agir dans le domaine de la formation continue et de la qualification ou de la reconversion des travailleurs. Ces types d'investissements sociaux peuvent contribuer à lever les obstacles aux investissements privés, étant donné que le manque de personnel qualifié reste l'un des principaux obstacles à l'investissement pour les entreprises de l'UE ([15]). Les investissements sociaux de ce type peuvent accroître la productivité de la main-d'œuvre potentielle à moyen et long terme et, partant, favoriser la croissance économique ([16]). L'expansion des investissements sociaux dans ces domaines peut également contribuer à la réalisation des objectifs du socle européen des droits sociaux et de son plan d'action.

3.4. Les instruments d'une capacité d'investissement de l'UE devraient pouvoir promouvoir à la fois les investissements privés et les investissements publics. En principe, la capacité d'investissement de l'UE proposée devrait présenter un degré élevé de flexibilité du côté des décaissements et comprendre une gamme d'instruments. Il devrait s'agir notamment d'un soutien financier sous la forme de prêts à faible taux d'intérêt, de garanties et de subventions ciblées pour les entreprises, d'investissements publics en fonds propres, de subventions et de prêts par l'intermédiaire desquels les gouvernements des États membres peuvent financer des mesures de soutien national ciblées et des projets d'investissement public. Le CESE recommande également de rationaliser les règles régissant la mise en œuvre des différents instruments financiers du fonds. Une coopération étroite avec la Banque européenne d'investissement et les banques nationales de développement est nécessaire. Pour atteindre les objectifs climatiques de l'UE, les investissements privés et publics doivent interagir de la manière la plus productive et la plus efficace possible afin de combler de concert les lacunes existantes.

3.5. Un futur fonds d'investissement devrait inclure des programmes qui sont gérés directement au niveau de l'UE, en particulier dans les domaines ayant une incidence transfrontière. Les entreprises devraient pouvoir demander directement un financement de l'Union et mettre en œuvre des projets selon des lignes directrices et des critères définis et contrôlés au niveau de l'UE. Des mesures doivent être mises en œuvre pour que les entreprises de tous les États membres puissent bénéficier d'un tel régime de financement, les PME se voyant également proposer des programmes spécifiques. Des systèmes de financement directement administrés au niveau de l'UE sont susceptibles de réduire la charge administrative pesant sur les administrations régionales et nationales et d'accroître la capacité d'absorption des fonds de l'UE. En ce qui concerne les investissements dans les infrastructures, les projets d'intérêt commun (PIC) actuels et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe peuvent servir de modèle pour relier les projets à un financement direct au niveau de l'Union et devraient être étendus. De même, l'UE dispose déjà d'instruments pour soutenir directement les entreprises privées par l'intermédiaire du Fonds pour l'innovation. En outre, les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) peuvent être cofinancés au moyen d'instruments au niveau de l'UE. En combinant davantage de financements de l'Union et de régimes d'aide nationaux, une capacité d'investissement remaniée pourrait réduire le risque de concurrence déloyale, garantir l'ampleur voulue et placer les intérêts européens au cœur de la politique industrielle de l'UE. Il devrait s'agir notamment de projets d'intérêt commun à l'échelle de l'UE qui bénéficient à tous les citoyens et à tous les pays, tels qu'un réseau ferroviaire européen à grande vitesse efficace qui contribuerait à décarboner les déplacements et à parachever l'intégration du marché unique.

3.6. En outre, il convient d'explorer des moyens innovants de décaisser les fonds de l'UE par d'autres canaux, en s'appuyant sur l'expérience acquise dans le cadre de la loi américaine sur la réduction de l'inflation (IRA). L'IRA consiste essentiellement en l'octroi de crédits d'impôt aux entreprises selon des critères définis sur le plan politique. Cela présente l'avantage de rendre les décaissements plus rapides et moins dépendants de la capacité d'absorption des pouvoirs publics et administratifs, étant donné que les acteurs du marché prennent directement des décisions d'investissement et sont ensuite indemnisés par l'État. Le CESE suggère d'examiner si des dispositifs similaires de remboursement des impôts pourraient être mis en œuvre au sein du système de l'UE, afin que les acteurs du marché puissent utiliser efficacement les incitations fiscales disponibles dans l'ensemble du marché unique lorsqu'ils prennent des décisions d'investissement.

([13]) *Déclaration d'Anvers* (2024).
([14]) Jansen, Jäger, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act* (Pour le climat, les bénéfices ou la résilience? Pourquoi, où et comment l'UE devrait répondre à la loi sur la réduction de l'inflation).
([15]) BEI (2024), *Rapport sur l'investissement*, p. 127.
([16]) Corti *et al.* (2022): *A Qualified Treatment for Green and Social Investments within a Revised EU Fiscal Framework* (Un traitement qualifié pour les investissements verts et sociaux dans un cadre budgétaire révisé de l'UE).

3.7. En ce qui concerne le financement, le CESE estime qu'un nouveau fonds d'investissement de l'UE devrait s'appuyer sur un bouquet d'outils de financement capables de collaborer avec le secteur privé et les États membres pour combler les déficits d'investissement existants.

a) Une augmentation significative de la contribution des États membres fondée sur le RNB devrait être l'un des éléments de cette stratégie de financement d'un nouveau fonds d'investissement de l'UE. Étant donné que l'on en demande de plus en plus à l'Union dans des domaines tels que la défense, l'industrie, les relations économiques extérieures et le climat, les États membres doivent veiller à ce que le financement de ses institutions augmente en conséquence.

b) En outre, de nouvelles ressources propres véritables pour l'UE sont essentielles. Cela permettra de rembourser à partir de 2028 les intérêts et le principal des dettes au titre de Next Generation EU contractées par le fonds pour la relance liée à la pandémie et de financer les investissements supplémentaires nécessaires pour combler les déficits d'investissement dans la transition au moyen d'obligations de l'UE. Le CESE invite les États membres à adopter et à mettre en œuvre le train de nouvelles ressources propres proposé par la Commission, ainsi qu'à identifier d'autres candidats susceptibles de doter le prochain CFP de bases solides ([17]).

c) L'émission conjointe de titres de créance par l'UE a été un instrument novateur et une réussite lors de la pandémie; l'expérience pourrait être répétée afin de financer la compétitivité durable et la résilience du marché unique ([18]). De nouvelles études indiquent que le financement des investissements de l'UE en faveur du pacte vert au moyen de l'émission par la Commission d'obligations de l'UE est logique d'un point de vue macroéconomique ([19]) et s'avère juridiquement viable ([20]).

3.8. Ces différentes sources devraient être combinées de manière productive afin de maximiser leur impact en termes d'augmentation effective des niveaux d'investissement privé et public. De véritables ressources propres de l'UE et des contributions des États membres peuvent servir de garanties permettant à la BEI de mobiliser des financements en vue d'accroître l'investissement privé. Elles peuvent également servir de garanties permettant à la Commission européenne d'émettre des obligations à une échelle suffisante pour combler les déficits de financement laissés par le nouveau fonds d'investissement et de verser des subventions aux États membres pour des investissements publics.

([17]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el segundo conjunto de nuevos recursos propios (JO C 293 du 18.8.2023, p. 13), et Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Un paquete adaptado para la próxima generación de recursos propios [COM(2023) 330 final], y sobre la propuesta modificada de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea [COM(2023) 331 final/2 — 2021/0430 CNS] (JO C, C/2024/884, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/884/oj).

([18]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación» [COM(2020) 456 final] — «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa» [COM(2020) 442 final] — «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19» [COM(2020) 441 final/2 — 2020/0111 (NLE)] — «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027» [COM(2020) 443 final — 2018/0166 (APP)] — «Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea» [COM(2020) 445 final — 2018/0135 (CNS)] — «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (UE, EURATOM) n.° 1311/2013 del Consejo, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020» [COM(2020) 446 final — 2020/0109 (APP)] — «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación "Horizonte Europa" y se establecen sus normas de participación y difusión — Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que establece el Programa Específico por el que se ejecuta el Programa Marco de Investigación e Innovación "Horizonte Europa" — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo» [COM(2020) 459 final — 2018/0224 COD] (JO C 364 du 28.10.2020, p. 124), et Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.° 1466/97 del Consejo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.° 1466/97 del Consejo [COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)], la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.° 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo [COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)] y la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros [COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)] (JO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) COM(2024) 82 final; v. également Rapport du FMI (2023), p. 44, et IMK (2020): The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility (Les effets macroéconomiques de la facilité de l'UE pour la reprise et la résilience).

([20]) Grund, Steinbach (2023): *European Union debt financing: leeway and barriers from a legal perspective* (Financement par l'emprunt de l'Union européenne: marge de manœuvre et obstacles juridiques).

3.9. Sur la base d'études récentes, une nouvelle capacité d'investissement de l'UE en faveur de la compétitivité durable et de la résilience économique devrait représenter au moins 0,5 % de son PIB annuel. Cette estimation prudente se base sur un déficit d'investissement total d'au moins 5 % du PIB par an pour les secteurs susmentionnés et à une part d'investissement public de 25 %, ce qui se traduit par un déficit d'investissement public d'au moins 1,25 % du PIB par an ([21]). Le CESE estime que l'UE devrait apporter une part importante des fonds nécessaires pour combler les déficits d'investissement public. Cela garantira que les investissements paneuropéens dans la transformation et le soutien des États membres sont proportionnés à l'ampleur du marché unique. Les gouvernements nationaux devraient supporter la charge restante de l'investissement public.

3.10. À l'heure actuelle, l'UE soutient principalement les États membres lorsqu'ils financent des investissements en faveur de la lutte contre le changement climatique au moyen d'une partie des Fonds structurels et de la FRR. La gouvernance de la nouvelle capacité d'investissement devrait s'appuyer sur les éléments de réussite de ces fonds tout en remédiant à leurs principales faiblesses. Les recommandations spécifiques du CESE sont les suivantes:

a) Le Comité souligne qu'une nouvelle capacité d'investissement de l'UE devrait s'inscrire dans le CFP global afin de garantir responsabilité et contrôle démocratiques. Elle devrait suivre l'exemple des Fonds structurels, plutôt que d'être un instrument de financement externe distinct tel que la FRR. Le Parlement européen a joué un rôle clé dans la définition des priorités de la facilité, mais sa participation à la mise en œuvre, au suivi et au contrôle ultérieurs des fonds est minime par rapport à celle du Conseil. Le rôle principal du Parlement européen se limite à recueillir des informations et à accroître la transparence au moyen de «dialogues sur la reprise et la résilience» ainsi que de la procédure de décharge du budget de l'Union de l'exercice précédent.

b) En ce qui concerne l'engagement des parties prenantes, le CESE souligne que le principe de partenariat, tel qu'établi dans les Fonds structurels de l'UE, reste crucial. Ce principe garantit la participation adéquate des autorités régionales et locales, de la société civile, des partenaires sociaux et, le cas échéant, des organismes de recherche et des universités. Leur contribution a permis de concevoir des programmes adaptés aux circonstances locales et régionales. Elle est reconnue comme un vecteur de transitions durables territorialisées, particulièrement importantes dans la phase d'analyse des besoins et de développement prioritaire ([22]). Pour un nouveau fonds d'investissement de l'UE, ce principe devrait être appliqué au niveau de l'Union, en garantissant une consultation et une participation à la conception des secteurs et des projets ainsi qu'à la phase de mise en œuvre. Sur le modèle d'autres programmes, il devrait être obligatoire d'établir un comité de suivi (ou des organes similaires) ou de faire intervenir ceux qui existent déjà dans d'autres domaines. Le code de conduite de l'UE en matière de partenariat de 2014, qui constitue la base du fonctionnement des comités de suivi, devrait être révisé afin de garantir la mise en œuvre effective du principe de partenariat dans tous les États membres ([23]).

c) Le CESE estime que la budgétisation axée sur les performances devrait continuer à être mise en œuvre dans la future politique d'investissement de l'UE ([24]). Toutefois, les indicateurs de performance devraient être principalement liés aux objectifs généraux et spécifiques de la facilité. Si le décaissement des fonds de l'UE est lié à des réformes structurelles plus spécifiques, les priorités en matière de réformes doivent être arrêtées au moyen de procédures démocratiques incluant les parlements et la société civile organisée ([25]).

d) Le CESE convient que le versement de fonds de l'UE au moyen d'une nouvelle capacité d'investissement doit être conditionnel. Premièrement, tout financement doit être subordonné au respect des principes fondamentaux de l'État de droit. Les paiements au titre des nouveaux instruments devraient donc relever du règlement sur la conditionnalité budgétaire et la Commission devrait avoir le pouvoir de refuser l'approbation des fonds de l'UE si les normes en matière d'état de droit ne sont pas respectées. Deuxièmement, le financement de l'UE devrait être subordonné à des finances publiques saines au niveau des États membres, comme précisé et convenu dans les nouvelles règles fiscales de l'Union. De cette manière, il serait possible d'améliorer le système de gouvernance économique de l'UE et de concilier l'objectif de favoriser des finances économiques saines avec celui de garantir un financement suffisant pour les investissements d'intérêt stratégique européen.

([21]) Pour les calculs et les sources de données: https://library.fes.de/pdf-files/international/21274.pdf.

([22]) Commission européenne (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds* (Étude de cas sur le fonctionnement de la FRR et d'autres fonds de l'UE).

([23]) Rapport du CESE sur l'«*Évaluation à mi-parcours de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)*».

([24]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo ¿Qué opina la sociedad civil organizada de las propuestas de reforma e inversión y de su aplicación en los Estados miembros? (ciclo del Semestre Europeo 2023-2024) (Dictamen de iniciativa) (JO C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj).

([25]) Pour des propositions de réforme concrètes visant à démocratiser la gouvernance économique de l'UE sans modifier les traités de l'UE, voir Dawson (2023): *How To Democratise Europe's Fiscal Rules* (Comment démocratiser les règles budgétaires européennes?).

e) Le CESE souligne également que la politique d'investissement fonctionne mieux sur le terrain si les fonds de l'UE prévoient leurs propres capacités administratives et leur propre assistance technique, y compris dans les administrations des États membres. Une assistance technique est également nécessaire pour la société civile, afin de lui permettre de participer efficacement au suivi des organismes qui dirigent et contrôlent le décaissement des fonds européens au niveau national et au niveau de l'UE ([26]). Une approche coordonnée de l'Union visant à combler les lacunes en matière de capacités est essentielle pour la cohésion et pour éviter la fragmentation du marché unique.

3.11. Afin de garantir les normes de gouvernance les plus élevées et de renforcer la confiance du public, la capacité d'investissement devrait également mettre en place de solides mécanismes de transparence et de responsabilité. Parmi ces derniers devraient figurer:

a) un comité de surveillance indépendant, composé de représentants des institutions de l'UE, des États membres et des organisations de la société civile (y compris les partenaires sociaux), chargé de surveiller l'utilisation et l'impact du fonds;

b) des rapports publics et ouverts réguliers sur les projets financés, leurs progrès et leurs résultats;

c) des critères et des lignes directrices clairs pour la sélection des projets et le décaissement des fonds;

d) des mécanismes de réclamation et de recours accessibles pour les parties prenantes;

e) des évaluations ex post obligatoires de la Cour des comptes européenne.

En s'appuyant sur ces garanties, l'UE peut démontrer son engagement en faveur d'une utilisation responsable et efficace des fonds publics.

3.12. Le décaissement des crédits provenant du fonds d'investissement de l'UE proposé devrait être subordonné à des critères sociaux. Ces critères sociaux doivent respecter la diversité du dialogue social dans les États membres et ne doivent pas entraîner de discrimination indue à l'encontre de certains types d'entreprises ou de certains États membres. Parmi les critères sociaux que les entreprises pourraient devoir remplir pour être éligibles à un financement de l'UE ou obtenir des avantages supplémentaires, mentionnons les garanties de maintien du site et de l'emploi, les mesures de qualification et de formation, les mesures visant à améliorer la participation des travailleurs ou les conventions collectives. De cette manière, le financement public de la transformation est systématiquement axé sur la création et le maintien d'emplois décents, ce qui accroît l'acceptation de la transition écologique. Dans ce contexte, le CESE souscrit au rapport Letta ([27]) lorsqu'il affirme que l'efficacité et l'acceptabilité des instruments d'aides d'État reposent sur une utilisation stratégique des fonds publics pour atteindre des objectifs politiques communs.

3.13. Le fonds d'investissement de l'UE décrit ici devrait utilement compléter d'autres instruments budgétaires importants, en particulier les Fonds structurels, et ne devrait en aucun cas remplacer ces derniers ni leur porter préjudice. S'il existe des chevauchements potentiels entre les Fonds structurels et le fonds d'investissement évoqué ici, la répartition des tâches est claire sur le plan conceptuel: les Fonds structurels jouent un rôle crucial dans le renforcement de la cohésion sociale, économique et territoriale, tandis le fonds de l'UE en faveur de la compétitivité durable et de la résilience vise principalement à financer des projets d'investissement qui sont dans l'intérêt stratégique européen et qui relèvent des quatre secteurs décrits ci-dessus.

Bruxelles, le 18 septembre 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE

([26]) Commission européenne (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds* (Étude de cas sur le fonctionnement de la FRR et d'autres fonds de l'UE).

([27]) Rapport d'Enrico Letta — *Much more than a market* (Bien plus qu'un marché), p. 39.