

« Une nouvelle voie pour l'Europe :
plan de la CES pour l'investissement,
une croissance durable et des emplois
de qualité »
Quelques propositions de mise en
œuvre

Étude du cabinet Syndex

Novembre 2014

Une étude coordonnée par A. Mestre, F. Warneck, O. Laviolette et J.-F. Poupard

Contributeurs : N. Ait Larbi, C. Delaurens, P.-E. Gire, Ph. Guin, M. Malyszka, A. Mestre, Ph. Morvannou, O. Laviolette, J.-F. Poupard, E. Reich, F. Warneck

Remerciement à G. Duval (Alternatives économiques) pour son soutien.

► Préface

La Confédération européenne des Syndicats, c'est-à-dire l'ensemble des forces syndicales nationales démocratiques en Europe ont adopté un plan d'action visant à relancer l'économie européenne par l'investissement. Les porte-paroles et défenseurs des travailleurs européens ne souhaitent pas uniquement réagir mais faire des propositions pour mettre un terme aux programmes d'austérité politique, dont les « dommages collatéraux » sont tout sauf collatéraux, car ils affectent les moyens de subsistance et l'avenir des personnes et de leurs familles.

Ce plan d'action a été à l'initiative du mouvement syndical allemand, et ce fait a son importance – même si le plan a été adapté depuis –, venant de représentants d'un pays où en apparence tout au moins, cela va mieux qu'ailleurs : certes, par ce plan d'action, les solidarités s'expriment au-delà de la stigmatisation, des clichés populistes de certains médias et organisations politiques nationalistes (pays du Nord contre Sud ou pays de l'Ouest contre l'Est, ou «Bruxelles a décidé... »). Mais ce plan d'action est surtout un appel au bon sens. Les interdépendances économiques et sociales impliquent inexorablement des politiques communes aux États membres pour réglementer, redistribuer et, comme nous le démontrons dans ce document, investir à long terme dans ses moyens de production humains ou pas. La crise ukrainienne illustre très bien ces enjeux dans les rapports entre l'UE et la Russie.

Pour Syndex, les travailleurs, force productive, et leurs organisations syndicales ont beaucoup à donner au débat d'une relance du projet d'une Europe du bien-être pour tous, démocratique et unie dans la diversité. Ils sont attaqués cette fois par des mesures radicales pouvant aller de la remise en cause du contrat collectif et de la démocratie sociale dans l'entreprise jusqu'à la criminalisation de l'action syndicale, des jalons pourtant fondamentaux de nos sociétés modernes.

Plus de 60 ans après le premier traité européen, 25 ans après la chute du mur de Berlin, 10 ans après l'adhésion des pays de l'ancien « bloc communiste », qui peut aujourd'hui exprimer un satisfecit ? Certaines sociétés multinationales peut-être. Il existe un danger immédiat de rupture au sein des forces de progrès social, dont certaines, radicalisées par la brutalité économique, pourraient se fermer au projet européen rêvé pour tous à ses débuts et prôner le « made in chez moi » comme unique solution d'avenir.

Pour cette raison, nous avons réuni nos compétences et notre expérience pour aider à dépasser les conflits dogmatiques économiques traditionnels, en partant des besoins et de l'avenir de l'économie réelle de l'industrie, des services publics et privés en Europe. Les secteurs clés de l'économie européenne tels que l'énergie, les transports, les télécoms sont en perpétuelle mutation et constituent un prérequis au développement et à l'investissement

privé. La demande légitime des Européens d'avoir un emploi qui soit stable et respectueux de la vie personnelle et une rémunération digne implique de s'interroger sur l'avenir de la production européenne et des conditions nécessaires à son renouvellement.

Que fait l'Europe et que peut-elle faire de mieux, de différent ? Voici quelques éléments de réponse.

J.-F. Poupard

Sommaire

INTRODUCTION : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE ET D'OPTIMISATION DU PLAN DE LA CES 7

PARTIE 1 – ANALYSE ET PROPOSITIONS ALTERNATIVES CONCERNANT LE FINANCEMENT

DE L'INVESTISSEMENT EN EUROPE..... 9

1. *Portée et limites du budget de l'UE 2014-2020 : les enjeux d'une implication des OS dans la gestion des fonds structurels européens 2014-2020..... 10*
2. *Portée et limites du budget de l'UE et des fonds structurels pour assurer le financement du plan de relance par les investissements initié par la CES 14*
3. *La nécessité d'étudier d'autres voies de financement 17*

PARTIE 2 – AXES D'INVESTISSEMENTS A EFFET DE LEVIER POUR UNE RELANCE

ECONOMIQUE EN EUROPE..... 27

1. *Six objectifs pour la filière numérique..... 28*
2. *Les nanotechnologies..... 33*
3. *Le transport..... 38*
4. *Enjeux d'un plan ambitieux d'investissements énergétiques en Europe intégrant une transition équitable..... 42*
5. *L'infrastructure verte 53*
6. *La prise en charge des personnes âgées et les enjeux de la silver économie en termes d'investissements et d'emplois dans l'UE..... 57*
7. *L'importance des investissements dans le secteur du bâtiment et du logement pour l'emploi et le développement durable dans l'UE..... 61*

Introduction : conditions de mise en œuvre et d'optimisation du plan de la CES

Le plan de relance de la Confédération européenne des syndicats a été approuvé en novembre 2013. Fin 2014, il faut bien constater qu'il n'a malheureusement rien perdu de son actualité : l'économie de la zone euro stagne toujours, sa production industrielle se trouve toujours plus de dix points en dessous de son niveau d'avant crise. Le chômage a certes cessé de progresser, mais il recule à peine... La déflation menace même plus dangereusement encore la zone euro qu'il y a un an, malgré les mesures d'ampleur prises par la BCE en matière de politique monétaire. Pour éviter à l'Europe de connaître le sort peu enviable du Japon, dont l'économie a stagné durant toute la décennie 1990, la mise en œuvre et la réussite d'un plan de relance de l'ampleur de celui que propose la CES est donc plus que jamais indispensable. Quelles sont les conditions d'une telle réussite ?

Pour que ces investissements permettent de créer un maximum d'emplois en Europe, il faut tout d'abord qu'ils visent des domaines qui entraînent aujourd'hui des importations d'origine extra-européenne à des niveaux importants. C'est le cas au premier chef de tout ce qui touche à l'énergie, domaine dans lequel la dépendance extérieure de l'Europe, déjà très forte, est constamment croissante. Cela concerne certes la production d'énergie d'origine renouvelable, mais aussi et surtout tout le domaine très intense en emplois des économies d'énergie, notamment dans le bâti existant, mais aussi au niveau des processus industriels, même si des progrès sensibles ont déjà été réalisés sur ce plan. Cette problématique concerne aussi le développement de la plupart des filières de recyclage, dans la mesure où les matières premières non renouvelables (hors énergies fossiles) sont elles aussi le plus souvent importées depuis des zones extra-européennes. Dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, la dépendance extérieure de l'Europe est également devenue massive ces dernières années, mais, dans ce secteur, la capacité de l'Europe à rattraper son retard et la pertinence des investissements à réaliser pour ce faire sont difficiles à évaluer. L'affaire NSA-Snowden a cependant montré que l'enjeu lié à cette dépendance extérieure ne concerne pas seulement que les aspects économiques et d'emploi, mais touche aussi des questions de souveraineté et de libertés individuelles fondamentales. Cela peut contribuer à justifier de s'attaquer à ce domaine malgré la difficulté de la tâche.

Au-delà, de tels investissements seront rentables en termes d'emplois et d'activité s'ils sont mis en œuvre rapidement et efficacement. À ce niveau, la contradiction est réelle entre les exigences de transparence et de contrôle qu'implique la mise à disposition d'un tel volume d'argent public à l'échelle européenne vis-à-vis d'une opinion publique *a priori* très réticente dans de nombreux pays et la nécessité de procédures légères et peu bureaucratiques pour une mise en œuvre rapide et à grande échelle de façon aussi décentralisée que possible. Le développement d'un contrôle citoyen et syndical du bon usage de ces fonds européens au plus près du terrain pourrait sans doute permettre d'alléger quelque peu les procédures bureaucratiques centralisées. Cette problématique de l'acceptabilité politique est évidemment particulièrement plus prégnante dans des domaines comme l'énergie, où un tel plan d'investissement aura nécessairement une dimension de redistribution géographique marquée, puisqu'il privilégiera forcément les zones les plus ensoleillées du

continent, qui sont par ailleurs aussi celles qui ont le plus durement subi les effets de la crise de la zone euro. Cette dimension redistributive est d'ailleurs une des raisons principales pour privilégier ce secteur dans le cadre d'un tel plan.

Cela nécessite cependant de réfléchir de façon particulièrement approfondie aux conditions de mise en œuvre de ce plan d'investissement, car les questions d'acceptabilité politique seront au cœur à la fois de son montage et de sa réussite ultérieure. Compte tenu des difficultés et des inefficacités passées, cela plaide en particulier pour que cet argent ne transite pas par les États membres mais soit distribué directement sur tout le territoire de l'Union par des structures européennes. Ce que fait déjà, mais à une échelle bien moindre, la Banque européenne d'investissement. Pour être capable d'irriguer finement tout le territoire de l'Union, cela impliquera cependant un développement important en termes d'emplois des structures européennes correspondantes. Ce qui peut là aussi susciter des difficultés en termes d'acceptabilité politique, tant sur plan des coûts engendrés que sur celui de la perte de souveraineté des États sur leur propre territoire.

Bref, au-delà des calculs macroéconomiques globaux et du choix des secteurs prioritaires, le design précis des structures et des modalités de mise en œuvre et de contrôle est crucial pour le succès politique et économique d'un tel plan. Comme on dit : le diable est dans les détails...

► **Partie 1**

**Analyse et propositions
alternatives concernant le
financement de
l'investissement en Europe**

Principal levier de financement européen, le budget de l'UE est actuellement insuffisant et mal orienté pour relancer l'économie réelle européenne. Il est néanmoins possible d'en faire un instrument véritablement efficace pour l'investissement, une croissance durable et des emplois de qualité si des moyens financiers nouveaux sont créés et si une coordination plus approfondie avec d'autres instruments financiers était mise en place.

1. Portée et limites du budget de l'UE 2014-2020 : les enjeux d'une implication des OS dans la gestion des fonds structurels européens 2014-2020

1.1. Programmation et fonds de cohésion de l'Union européenne

Les institutions de l'Union européenne (Commission, Conseil et Parlement) ont adopté, début juillet 2013, le cadre financier pluriannuel, c'est-à-dire le budget de l'UE pour la période 2014-2020, après des mois de difficiles discussions et négociations, dans un contexte de crise financière, économique et sociale inédite des États membres de l'UE. Finalement, le budget 2014-2020 de l'UE devra diminuer de 7 % environ par rapport à celui de la période précédente 2007-2013 (908 milliards d'euros de dépenses couvertes contre 977 milliards d'euros), même si l'accord prévoit une certaine flexibilité dans l'utilisation des fonds.

Pourtant, selon le rapport stratégique¹ de la Commission européenne sur la mise en œuvre des programmes relatifs à la politique de cohésion économique et sociale pour la période 2007-2013, les investissements financés par le FSE, le FEDER² et le Fonds de cohésion ont contribué à surmonter la crise et à générer de la croissance. Ils ont notamment permis une augmentation sensible du nombre de personnes bénéficiant d'un soutien en matière d'emploi (de 10 millions par an avant 2010 à près de 15 millions par an depuis), ainsi qu'une accélération sensible des résultats depuis 2010 dans le domaine du soutien aux PME : environ 400 000 emplois ont été créés (dont la moitié en 2010-2011), incluant 15 600 emplois dans la recherche et 167 000 emplois dans les PME.

Par l'intermédiaire de ses trois fonds (FEDER, FSE et Fonds de cohésion), la politique de cohésion économique et sociale de l'UE a investi 347 milliards d'euros (dont 76 milliards d'euros par le FSE) dans les 27 États membres pour la période 2007-2013. Cette somme représente 35 % du budget total de l'UE pour cette même période (975 milliards d'euros).

Rappelons les objectifs, le budget et les grands principes d'intervention du programme 2007-2013 et les changements apportés au programme 2014-2020 : la politique de cohésion fournit le cadre d'investissement, ainsi que le système de mise en œuvre nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie politique européenne en cours (Stratégie de Lisbonne pour la première décennie du XXI^e siècle, Stratégie Europe 2020 pour la deuxième). La politique de cohésion a été repensée en vue d'une plus grande efficacité de mise en œuvre et de s'aligner au mieux sur les objectifs de la Stratégie Europe 2020. Afin de structurer de façon cohérente la politique de cohésion régionale, la programmation 2007- 2013 s'est

¹ Publié le 18 avril 2013.

² FSE : Fonds social européen, FEDER : Fonds européen de développement régional.

articulée autour de trois objectifs communautaires : convergence ; compétitivité régionale et emploi ; coopération territoriale européenne. Ces objectifs sont financés par un ou plusieurs fonds, eux-mêmes déclinés en programmes opérationnels (PO) d'application nationale et / ou régionale.

La programmation 2014-2020 intègre les cinq grands objectifs suivants de la Stratégie Europe 2020 :

- emploi : un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans ;
- recherche et développement : investissement de 3 % du PIB de l'UE dans la R&D ;
- changement climatique et énergie : réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990, utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 %, augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique ;
- éducation : abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10 %, un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans ;
- pauvreté et exclusion sociale : réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Autre élément notable dans les objectifs du budget de l'UE 2014-2020, la recommandation de la Commission européenne, avalisée par le Conseil et le Parlement européens, de consacrer 20 % minimum du budget de l'UE aux projets dédiés au paquet européen énergie-climat (les directives européennes des 3 x 20), en mobilisant également la contribution de la Banque européenne d'investissement (BEI), comme opportunité de sortie de crise, avec des impacts substantiels sur l'emploi et le mode de gestion de la transition sociale et professionnelle dont les besoins de formation à satisfaire sont un enjeu prépondérant.

1.2. Pour l'Europe, les partenaires économiques et sociaux doivent être associés aux processus de gestion des fonds

Cependant (et là a résidé le cœur de l'étude Syndex pour le groupe travailleurs du CESE européen en 2013³), les propositions de la Commission européenne, avalisées par le Conseil et le Parlement européens, relatives aux fonds relevant du cadre stratégique commun pour la période 2014-2020, établissent clairement l'obligation pour les États membres d'associer les partenaires économiques et sociaux, et donc les organisations syndicales, à l'ensemble des étapes du processus de gestion des fonds couverts par notre étude, c'est-à-dire les fonds structurels (FSE et FEDER) et le Fonds de cohésion, qui sont dédiés à la politique de cohésion économique et sociale de l'UE.

Des cas de bonnes pratiques ont été analysés dans l'échantillon de l'étude et concernent l'ensemble des phases du processus de gestion des fonds structurels : programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation de l'usage des fonds. Néanmoins, de grandes disparités existantes quant à la qualité du partenariat ont pu être constatées entre les différents États

³ Syndex, « Rôle des organisations syndicales et des partenaires sociaux dans la programmation et le suivi des politiques de cohésion économique et sociale », étude pour le CESE, juillet 2013.

membres, l'association des partenaires ne revêtant parfois qu'un caractère formel (notamment dans les pays de l'Europe de l'Est et centrale), ou même entre régions d'un même État membre (c'est le cas par exemple pour les Länder allemands).

Il est important de souligner que la mise en œuvre d'un partenariat efficace suppose la réunion d'un certain nombre de prérequis.

1.3. La capacité à associer les acteurs syndicaux en amont des procédures de programmation dépend en grande partie de la culture du dialogue social

La phase de programmation de la gestion des fonds structurels est une phase fondamentale en ce qu'elle est dédiée à la définition des objectifs, des stratégies et des actions qui seront mises en œuvre. Au niveau européen, généralement, l'association des organisations syndicales (OS) à la préparation du cadre stratégique de référence national et à la conception des programmes opérationnels est effective, même si elle peut prendre des formes diverses selon les spécificités de chaque pays.

Par ailleurs, la phase de programmation doit également être l'occasion de procéder à une analyse contextuelle, permettant de vérifier si le partenariat est adapté et son rôle bien compris par les parties prenantes, ainsi qu'une analyse partagée des besoins, l'identification précise des groupes cibles mais également des obstacles (réglementaires ou légaux) et des blocages, enfin, un bilan des expériences précédentes du partenariat et le moment privilégié pour l'identification des synergies. La plus-value apportée par le partenariat est sans aucun doute la plus visible lors de l'élaboration des appels à projets et lors des procédures de sélection.

Concernant la définition des procédures de mise en œuvre et l'élaboration des réglementations, d'une manière générale, les OS sont peu associées. Cette difficulté d'implication des OS s'explique par le caractère technique de cette phase et par le rôle dévolu ici à l'administration publique. Néanmoins, les OS ont un rôle à jouer, notamment en termes d'identification des blocages pouvant intervenir (exemple de bonne pratique en République Tchèque). Concernant l'élaboration des appels à propositions et de la sélection des projets, ici encore, la participation des OS dépend en grande partie du niveau du dialogue social dans le pays.

1.4. Un effort important reste à faire en matière de formalisation des procédures du partenariat, notamment concernant la phase de suivi et d'évaluation

Concernant le monitoring et l'évaluation, dans l'ensemble des pays de l'échantillon de l'étude menée pour le CESE, les OS sont représentées de manière différenciée dans les comités de suivi. Concernant le FSE, les OS sont généralement membres à part entière et disposent des droits de vote. Concernant le FEDER et le FEADER, leur participation est plus rare. Surtout, un effort reste à faire en matière de formalisation du partenariat. Même dans le cas de l'Allemagne, une difficulté à obtenir l'ensemble des documents nécessaires de manière préalable a été soulignée, ainsi qu'un certain manque de transparence dans l'utilisation des fonds.

Par ailleurs, les OS, tout comme les autres partenaires sociaux, sont peu impliquées dans l'évaluation de la gestion des fonds structurels, et leur implication se limite à la simple communication d'informations. Pourtant, cette phase a son importance, en ce qu'elle permet d'améliorer la programmation et de tirer les leçons des erreurs commises par le passé. De même, le rôle potentiel des partenaires sociaux ne devrait pas être non plus sous-estimé lors des phases d'évaluation à mi-parcours de la gestion des fonds (voir le cas de bonne pratique en Italie ayant permis la réaffectation d'une partie des fonds structurels en faveur de la lutte contre les effets de la crise économique).

1.5. Le développement de l'assistance technique apparaît comme une des principales demandes des organisations syndicales dans le cadre de la gestion des fonds structurels communautaires

Nos recommandations en matière d'assistance technique aux OS et partenaires sociaux : nécessité d'acquérir des compétences techniques, d'une part en matière de programmation et gestion des fonds structurels, d'autre part en matière d'analyse des problématiques soulevées lors de la phase d'identification des besoins. Enfin, un soutien opérationnel pour combler le manque de moyens mis à disposition des OS. La gestion des fonds structurels européens est une mécanique complexe. Sa compréhension nécessite des programmes de formation ad-hoc des responsables syndicaux de terrain, non seulement au niveau national mais surtout au niveau régional où les moyens sont souvent déficients.

1.6. La généralisation de l'assistance technique est d'autant plus nécessaire que le principe de partenariat doit être étendu

La question du renforcement des moyens est d'autant plus une question essentielle que l'extension du partenariat est censée renforcer l'implication des OS et donc nécessiter de leur part un engagement plus important. La problématique doit être envisagée d'un double point de vue : celui de la relation horizontale avec les autres partenaires et des besoins à disposition et celui de la coordination verticale (structures nationales, régionales et locales).

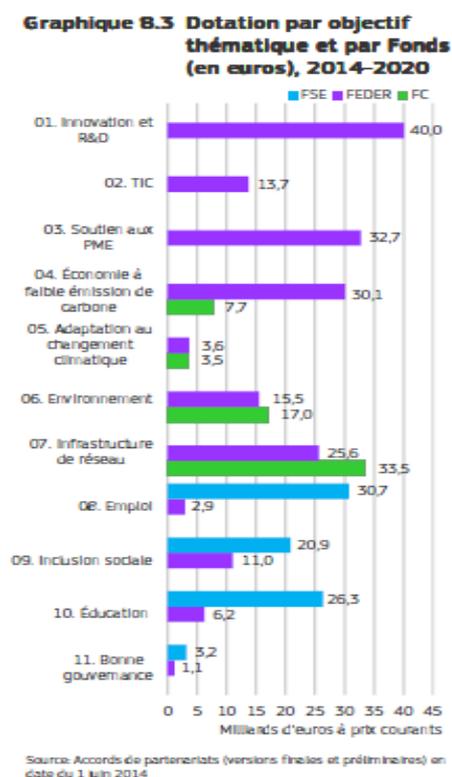
Ainsi, la mise en place de structures adéquates, comme des centres de coordination du partenariat mérite d'être développée. Un effort devrait également être fait concernant la mise à niveau du personnel de l'administration publique.

2. Portée et limites du budget de l'UE et des fonds structurels pour assurer le financement du plan de relance par les investissements initié par la CES

Alors que l'UE a connu un recul des investissements depuis 2007, pour assurer le financement des investissements à hauteur de 2 % du PIB de l'UE, la mobilisation des seuls fonds structurels européens du budget de l'UE (Cadre financier pluriannuel 2014-2020) pourrait être envisagée, mais seulement si les projets d'investissements entrent en conformité avec les cinq objectifs⁴ de la Stratégie Europe 2020 définis dans les programmes du cadre budgétaire européen 2014-2020. Ce qui est loin d'être évident, même partiellement.

Ceci dit, bien qu'ils représentant un gros tiers du budget de l'UE, qui lui-même ne pèse que 1 % du PIB de l'UE, les seuls fonds structurels sont largement insuffisants pour couvrir les besoins de financement du plan proposé par la CES (280 milliards d'euros annuels environ) et au mieux ne couvriraient que la moitié des besoins de financement du plan d'investissements Juncker (100 milliards d'euros annuels).

Dotation des fonds structurels européens par thématique



⁴ Pour rappel : emploi, R&D, éducation et formation, changement climatique et énergie, pauvreté et exclusion sociale.

Dans le budget de l'UE, 336 milliards d'euros environ sont attribués aux programmes nationaux et régionaux au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi ». Ces ressources se répartissent comme suit : 187,5 milliards d'euros au FEDER, 63 milliards d'euros au Fonds de cohésion et 85 milliards d'euros au FSE.

Néanmoins, le budget de l'UE pourrait être renforcé dans son rôle d'instrument de levier non négligeable sur les fonds d'investissements nationaux publics et privés, comme nous l'avons analysé dans le chapitre de ce document consacré aux investissements dans le secteur du bâtiment et du logement social, ainsi que dans les chapitres consacrés aux infrastructures des transports et énergétiques, avec la création en 2013 du nouvel instrument financier MIE (mécanisme pour l'interconnexion en Europe).

Créé en 2013 et doté d'un budget de 33,3 milliards d'euros (26,3 milliards pour les transports, 5,9 milliards pour l'énergie et 1,1 milliard pour le numérique), le MIE est actuellement le principal instrument d'investissement dans les infrastructures stratégiques au niveau européen.

Les ressources publiques limitées accroissent la nécessité d'encourager d'autres sources de financement, afin de générer un effet de levier pour le budget de l'UE par rapport à l'octroi classique de subventions.

Tel est précisément l'objectif de nouveaux instruments financiers initiés par la Commission européenne, tels que les prêts, les garanties, les prises de participation et autres instruments de partage des risques, qui peuvent être utilisés plus largement dans le budget 2014-2020. Ces instruments seront mis en œuvre en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI), le Fonds européen d'investissement (FEI) et les banques nationales spécialisées dans le soutien aux entreprises.

Ils visent à remédier à certaines défaillances du marché dans des domaines comme le financement des PME, des projets de R&D, de l'efficacité énergétique et des infrastructures clés. Par exemple, la nouvelle initiative relative aux PME de la Commission européenne soutiendra les prêts bancaires aux PME dans les États membres particulièrement touchés par la crise financière, grâce à des garanties partielles de prêts et des instruments de titrisation.

Autre instrument innovant, l'initiative de la Commission européenne relative aux emprunts obligataires destinés au financement de projets fournit un canal de financement alternatif et non bancaire pour des projets d'infrastructures stratégiques. Il a pour finalité d'ouvrir ces projets aux investisseurs institutionnels, comme les fonds de pension et les compagnies d'assurances, qui recherchent des flux de trésorerie stables à long terme, tout en développant une source de financement autre que les prêts bancaires traditionnels.

Ces nouveaux instruments financiers seront utilisés dans des programmes tels que COSME (financement des investissements des PME), Horizon 2020 (investissements R&DT et innovation), Erasmus+ (mécanisme de caution de prêts) et le MIE. Tous ces nouveaux instruments financiers innovants lancés par la Commission européenne Barroso juste avant la fin de son mandat, quoiqu'ils aient pour objectif d'optimiser l'effet de levier du budget 2014-2020, buttent néanmoins sur la dimension limitée du budget de l'UE, mais aussi sur la

contrainte institutionnelle supplémentaire qu'aucun dépassement du budget de l'UE n'est autorisé par le Traité budgétaire européen, et qu'aucun lancement d'emprunt n'est autorisé pour le budget de l'UE.

D'autres voies de financement sont donc à étudier et à mobiliser pour assurer la concrétisation du plan d'investissements de la CES.

3. La nécessité d'étudier d'autres voies de financement

3.1. Recourir aux fonds du Mécanisme européen de stabilité (MES)

En février 2012, le Conseil européen a décidé de mettre en place un mécanisme permanent, le MES, une sorte de « FMI européen », mais sans pouvoir sur la politique monétaire européenne, indépendance de la BCE oblige. Le traité créant le MES a connu deux versions différentes et même deux cérémonies de signatures, au fur et à mesure que se développait la crise de la dette souveraine. La première version du MES a été signée en juillet 2011, la seconde en février 2012. En même temps, l'UE a décidé de modifier l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin de donner une base légale au MES : un nouveau paragraphe autorise ainsi les « États membres dont la monnaie est l'euro » à « instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ».

Le MES, structure non plus provisoire mais permanente, est localisé depuis le 1^{er} juillet 2012 au Luxembourg, comme le FESF (Fonds européen de stabilité financière), qui continuera à exister jusqu'à l'extinction des programmes irlandais, portugais et grec. Ce sont les États membres de la zone euro, représentés par leurs ministres des finances, qui le gèreront (on les appelle les « gouverneurs »), appuyés par un conseil d'administration composé de leurs représentants, conseil qui élira son président pour cinq ans renouvelables une fois. Autrement dit, le MES, ce sont les États membres de la zone euro, et non un organe indépendant agissant de lui-même.

Contrairement au FESF qui dépendait de la garantie des États, le MES disposera d'un capital propre d'au minimum 80 milliards d'euros, qui pourra grimper jusqu'à 700 milliards en cas de besoin. Ce capital a été versé entre 2012 et 2014 par chacun des 17 États membres de la zone euro au prorata de sa participation au capital de la BCE (27 % pour l'Allemagne, 20 % pour la France, 18 % pour l'Italie, 12 % pour l'Espagne, jusqu'à 0,07 % pour Malte). Surtout, à

Le mécanisme européen de stabilité : un fonds de sauvetage permanent pour venir au secours des États en faillite au sein de la zone euro

Le MES dispose d'un capital de 80 milliards d'euros. Il a une capacité de prêt de 500 milliards d'euros, dont 450 sont actuellement disponibles en raison de prêts déjà consentis à l'Espagne pour ses banques et à Chypre.

Le MES pourrait être utilisé à hauteur de 20 à 40 milliards d'euros pour le programme d'investissement soit en dotation directe, soit sous forme de garantie, ce qui pourrait permettre la levée de près de 200 milliards d'euros, soit les deux tiers des besoins de ce plan d'investissements.

Cependant, la procédure est lourde, et l'aide octroyée par le MES est réservée uniquement aux États membres de la zone Euro. La demande d'assistance d'un État est formulée auprès du président de l'Eurogroupe. La BCE et la Commission européenne évaluent le risque financier pour la zone euro, avec l'aide du FMI. La Commission européenne, la BCE et le FMI négocient un mémorandum détaillant les conditions macroéconomiques et financières du prêt. Le MES fait une proposition sur le montant et les conditions de l'aide financière à l'Eurogroupe. La Commission, la BCE et le FMI surveillent l'application du programme.

la différence du FESF, la dette du MES restera en son sein et ne viendra pas alourdir celle des États, exactement comme cela se passe au FMI.

En effet, le FESF restera en fonction jusqu'à l'extinction des programmes en cours. Si l'on ajoute à ces 500 milliards d'euros, les 200 milliards déjà prêtés⁵ et ceux du MESF première version, on aboutit à une capacité réelle de financement de 800 milliards d'euros. À laquelle pourront s'ajouter les 240 milliards d'euros que le FESF n'a toujours pas utilisés, même si rien n'a été décidé sur ce point. La somme totale mobilisée et mobilisable s'élève ainsi à plus de 1 000 milliards d'euros.

Un tel mécanisme de solidarité, au profit des États membres en difficulté financière de la zone euro (attention ! ce système de financement à moyen et long terme est réservé exclusivement aux États membres de la zone euro) est un pas important vers une fédéralisation accrue de la zone euro qui, si l'on y ajoute le renforcement de sa gouvernance économique et budgétaire, devrait mener à terme à la création d'un Trésor européen et à l'émission d'obligations européennes.

D'autre part, comme il ne concerne que la zone euro, il ne peut pas être directement géré par la Commission (la BEI lui fournit son expertise sur les marchés). Le MES reste un organe intergouvernemental pour une simple raison : le budget communautaire est trop limité (1,2 % du PIB communautaire au maximum) pour servir de garantie en cas de défaut d'un État. Seules l'Allemagne, la France et l'Italie disposent d'un droit de veto.

Le MES peut quasiment tout faire : prêter directement de l'argent à un État en difficulté financière, acheter des bons d'État sur le marché primaire (directement auprès de l'État) ou sur le marché secondaire (celui de la revente), accorder une aide préventive ou une somme destinée à recapitaliser les institutions financières.

Toutefois, cette assistance est conditionnelle : il n'est pas question de prêter de l'argent à un pays sans contrepartie, c'est-à-dire sans avoir l'assurance qu'il fera tout pour rembourser en corrigeant les déséquilibres qui l'ont conduit à appeler à l'aide. Comme le précise l'article 12 du traité sur le MES, « cette conditionnalité peut prendre la forme, notamment, d'un programme d'ajustement macro-économique ». Le MES, en tant que tel, n'a aucun pouvoir pour imposer telle ou telle condition à un pays : ce sont les gouvernements de la zone euro qui décident.

Le Parlement européen (ni, il va sans dire, la CES) n'a pas son mot à dire, ni sur l'intervention du MES, ni sur son fonctionnement, ni sur les plans de redressement. Seuls les parlements nationaux peuvent intervenir, mais seulement en ce qui concerne l'action de leur gouvernement. Autrement dit, les plans de redressement et l'intervention du MES seront décidés par les seuls ministres des finances, responsables individuellement devant leurs parlements nationaux.

⁵ Si le premier plan d'aide à la Grèce (80 milliards d'euros plus 30 milliards du FMI) a pris la forme de prêts bilatéraux vu l'urgence, le FESF et le MES ont été mis à contribution pour les aides à l'Irlande et au Portugal et l'ont été pour le second plan d'aide à la Grèce ; en tout, environ 200 milliards sur les 500 milliards autorisés ont été engagés.

L'octroi d'une assistance financière dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du MES a été conditionné, à partir du 1er mars 2013, à la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance par l'État membre concerné. Ce lien a été exigé par l'Allemagne, qui estime que la discipline budgétaire doit être une condition *sine qua non* de la solidarité financière et de l'octroi de l'aide du MES. Ce considérant signifie simplement que le gouvernement fédéral allemand annonce qu'il opposera son veto à toute aide à un pays n'ayant pas ratifié le Traité de stabilité, de coordination et gouvernance.

Qui décidera ce programme d'aides et de redressement ? Les États de la zone euro et non le MES en tant que tel (même si le MES, ce sont les États) : la Commission européenne, en liaison avec la BCE et si nécessaire le FMI, négociera un plan avec l'État qui appelle à l'aide avant qu'il soit approuvé par les ministres des finances de la zone euro. En clair, le MES, en tant que tel, n'a aucun pouvoir pour imposer telle ou telle condition à un pays : ce sont les gouvernements de la zone euro qui décident. Il n'existe donc aucune politique de redressement préétablie liée à l'octroi des prêts à moyen et long terme du MES (rien n'oblige la gouvernance de la zone euro à définir des contreparties souples ou peu rigoureuses à l'octroi d'une aide importante du MES à un État). La CES pourrait exiger auprès des trois principaux États membres de la gouvernance du MES un assouplissement des règles des plans de redressement liés à l'octroi des aides du MES !

Mais la question du contrôle démocratique du MES est un enjeu substantiel. L'idée de Joschka Fischer, l'ancien ministre des affaires étrangères allemand, de confier le contrôle du MES à un organe composé des commissions budgétaires des parlements nationaux et du Parlement européen n'a rencontré aucun écho !

3.2. Créer un fonds fédéral abondé par le budget européen

Proposition

Un autre moyen d'utiliser un effet de levier serait de créer un Fonds fédéral logé au cœur de la Banque européenne d'investissement.

Avec la garantie de l'ensemble des gouvernements, un capital public de 35 milliards d'euros suffit pour émettre un montant d'obligations européennes de 265 milliards d'euros, qui attirera des investisseurs institutionnels à long terme venant du monde entier. 35 milliards d'euros peuvent être trouvés sur le budget actuel s'il est redéployé sur la fonction compétitivité et croissance. Cela permettrait ainsi de créer un produit d'épargne européen, non pas pour mutualiser des dettes publiques existantes, mais pour financer des investissements réels.

Le Fonds fédéral serait le pivot d'une intermédiation financière se substituant à la double défaillance des banques et des marchés à s'engager dans l'avenir.

En fonction de la structure des investissements programmés, il pourrait lui-même injecter des fonds propres dans des banques de développement nationales, garantir des financements de projets par des banques commerciales, faire des apports en capital dans des fonds de private equity dédiés au financement d'innovations, acheter des « project bonds » émis par la Commission européenne pour financer des infrastructures d'intérêt directement européen (système intelligent de distribution d'électricité, réseau

transeuropéen de transport par rail, infrastructures stratégiques de l'UE – RTE-Transports, RTE-Energie, RTE-Numérique).

3.3. Orienter vers le programme d'investissements les produits tirés d'une Taxe sur les transactions financières élargie aux produits dérivés et de change

Proposition

La mise en place d'une taxe sur les transactions financières est en cours de discussion parmi les membres de l'Union européenne.

Des divergences existent sur l'assiette que doit avoir cette taxe, notamment concernant les produits dérivés. Les recettes estimées dans le cadre du spectre de discussion actuel oscillent entre 9 et 36 milliards d'euros par an selon les anticipations sur le volume des transactions et leur évolution.

C'est pourquoi cette taxe doit avoir l'assiette la plus large possible, car elle peut permettre de réorienter des fonds de l'économie spéculative vers l'économie réelle. C'est pourquoi il faudrait :

- inclure les transactions de change. Elles interviennent dans la moitié des transactions financières, soit 4 000 milliards d'euros d'échanges quotidiens au niveau mondial. Cela amènerait presque un doublement des recettes ;
- appliquer un taux de 0,05 % aux produits dérivés. Les estimations montrent que le volume de ces transactions serait réduit de 90 % ; malgré cela, les recettes générées seraient encore plus importantes, plusieurs dizaines de milliards d'euros.

3.4. Quel rôle actuel de la BEI dans le financement à moyen et long terme des investissements dans l'UE et quel rôle futur nécessaire et envisageable pour assurer le financement du plan d'investissement de la CES ?

La BEI, institution sans but lucratif siégeant au Luxembourg, et prête à un taux proche de celui du coût de l'emprunt des fonds qu'elle emprunte sur les marchés financiers. Elle ne recourt donc pas au budget de l'UE. Ces fonds sont prêtés à des conditions avantageuses pour la réalisation de projets correspondant aux objectifs stratégiques de l'UE.

Les services que la BEI fournit sont de quatre types :

- **prêts** : accordés à des programmes ou des projets viables, nécessitant des dépenses d'investissement, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Les bénéficiaires sont aussi bien des grandes entreprises que des administrations locales ou des PME ;
- **assistance technique** : fournie par une équipe de spécialistes – économistes, ingénieurs ou autres – en complément des services de financement de la BEI ;
- **garanties** : accessibles à une grande variété d'organisations : banques, sociétés de crédit-bail, organismes de cautionnement, fonds mutuels de garantie, structures de titrisation (*special purpose vehicles*), etc. ;

- capital-risque : les demandes d'intervention en matière de capital-risque doivent être adressées directement à un intermédiaire.

La BEI a augmenté de 37 % son activité de financement des investissements en 2013, en la portant à 75,1 milliards d'euros, dont 67,1 milliards dans les États membres de l'UE (+ 42 %).

En 2013, la BEI a mobilisé plus de 50 milliards d'euros d'investissement en faveur de quelque 230 000 PME et ETI en Europe et estime, dans son rapport d'activité, que ses activités de prêts ont contribué à la préservation de 2,8 millions d'emplois. La BEI a concentré son attention, en 2013, sur les pays les plus durement touchés par la crise, notamment la Grèce, Chypre, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne, pays où les prêts aux PME ont totalisé 7 milliards d'euros.

Détail des prêts de la BEI par pays en 2013 et en cumul 2009-2013 (rapport BEI)

(EUR million)	2013		2009-2013	
	Amount	%	Amount	%
Belgium (BE)	1 475	2.1	7 416	2.2
Bulgaria (BG)	270	0.4	892	0.3
Czech Republic (CZ)	749	1.0	6 475	1.9
Denmark (DK)	650	0.9	1 838	0.5
Germany (DE)	7 455	10.4	35 489	10.6
Estonia (EE)	149	0.2	1 371	0.4
Ireland (IE)	680	0.9	2 936	0.9
Greece (GR)	1 465	2.0	7 897	2.4
Spain (ES)	10 656	14.9	47 764	14.2
France (FR)	7 814	10.9	28 253	8.4
Croatia (HR)	633	0.9	2 159	0.6
Italy (IT)	10 369	14.5	43 980	13.1
Cyprus (CY)	250	0.3	1 490	0.4
Latvia (LV)	35	0.0	556	0.2
Lithuania (LT)	232	0.3	1 486	0.4
Luxembourg (LU)	40	0.1	1 058	0.3
Hungary (HU)	755	1.1	7 364	2.2
Malta (MT)	-	-	140	0.0
Netherlands (NL)	1 293	1.8	6 766	2.0
Austria (AT)	2 455	3.4	8 919	2.7
Poland (PL)	5 699	7.9	25 762	7.7
Portugal (PT)	970	1.4	11 107	3.3
Romania (RO)	534	0.7	3 674	1.1
Slovenia (SI)	480	0.7	2 701	0.8
Slovakia (SK)	595	0.8	3 069	0.9
Finland (FI)	919	1.3	5 012	1.5
Sweden (SE)	1 571	2.2	7 153	2.1
United Kingdom (GB)	5 826	8.1	24 580	7.3
European Union	64 019	89.2	297 309	88.6
<i>of which third-party resources</i>	145		1 649	
EFTA countries ⁽¹⁾	144	0.2	559	0.2
Candidate countries	2 730	3.8	14 991	4.5
Potential candidate countries	228	0.3	932	0.3
Eastern Europe, Southern Caucasus, Russia	1 805	2.5	4 379	1.3
Mediterranean countries	583	0.8	7 390	2.2
ACP/OCT	728	1.0	3 741	1.1
South Africa	260	0.4	855	0.3
Asia, Central Asia, Latin America	1 240	1.7	5 583	1.7
Partner Countries	7 717	10.8	38 431	11.4
<i>of which third-party resources</i>	524		1 966	
Total	71 736	100.0	335 740	100.0

⁽¹⁾ European Free Trade Association (EFTA). Since 2010, Iceland has formed part of the group of Candidate Countries. Historical amounts are included under this heading.

La BEI a continué à soutenir des secteurs qu'elle a considérés comme prioritaires : la R&D et les infrastructures stratégiques, financées respectivement à hauteur de 17,2 milliards et de 15,9 milliards d'euros, la 3^e priorité de la BEI étant le financement des plans d'action de lutte contre le changement climatique (atténuation et adaptation), à hauteur de 19 milliards d'euros.

En 2013, la BEI a répondu aux sollicitations du Conseil européen de cofinancer des projets financés par les fonds structurels européens, et notamment elle a cofinancé au 2^{ème} semestre 2013 à hauteur de 9,1 milliards d'euros un programme « Compétences et emplois – Investir pour la jeunesse » dans le but de fournir aux jeunes sans emploi des formations débouchant sur des spécialisations professionnelles et des emplois durables.

L'action de la BEI en 2013 a été complétée par le Fonds européen d'investissements, qui fait partie du groupe BEI, un instrument financier innovant de capital risque aux PME innovantes, à hauteur de 3,4 milliards d'euros.

Dans son dernier rapport d'activité, le président de la BEI, l'Allemand Werner Hoyer, a estimé que la priorité de la BEI dans les années à venir devra être le soutien financier aux investissements des secteurs qui sont déterminants pour la compétitivité de l'économie européenne sur les marchés mondiaux, tout particulièrement les investissements R&D.

3.5. Renforcer l'activité de prêt à moyen et long terme de la BEI à l'économie réelle dans le cadre de la stratégie de l'UE 2020

À la suite de l'augmentation de son capital décidée par le Conseil européen en 2012 (+ 60 milliards d'euros au cours de la période 2013-2015, soit une hausse de 49 % par rapport aux prêts prévus pour l'UE), la BEI a sensiblement accru son activité d'investissement, en portant l'accent sur les PME et les pays vulnérables.

Cette activité complémentaire de la BEI devrait permettre (selon la BEI et la Commission) de débloquer environ 180 milliards d'euros d'investissements supplémentaires dans l'UE. Les prêts supplémentaires soutiendront des projets dits « viables » dans tous les États membres, en mettant particulièrement l'accent sur quatre priorités : les investissements R&D et innovation et les compétences, l'accès des PME aux financements, l'utilisation efficace des ressources naturelles et les infrastructures stratégiques (transports, énergie, numérique).

L'utilisation d'instruments financiers devrait augmenter au cours du prochain Cadre financier pluriannuel 2014-2020, dans le cadre de programmes tels que le MIE (infrastructures stratégiques), COSME (prêts aux PME innovantes), Horizon 2020 (programme R&D de l'UE), ainsi que dans le cadre des fonds structurels et d'investissement européens.

L'effet combiné de la capacité de prêt accrue de la BEI, des activités spécialisées en capital-risque du fonds européen d'investissement et des instruments financiers conjoints Commission / BEI (notamment les nouvelles initiatives au titre du prochain cadre financier pluriannuel) a pour objectif d'accroître sensiblement l'effet de levier en actionnant une nouvelle démarche centrée sur le partenariat public-privé (PPP) et les project bonds.

Ces initiatives conjointes BEI/CE ont engendré 180 nouveaux grands PPP en 2013 pour 16,3 milliards d'euros (qui recouvrent diverses formes de régime de concession au contrat de partenariat). Alors que la Commission européenne a évalué les besoins d'investissements d'infrastructures stratégiques à 2 000 milliards d'euros entre 2014 et

2020, l'initiative des project bonds en cours d'expérimentation devrait permettre de financer seulement 4 milliards d'euros d'investissements d'infrastructures stratégiques.

L'initiative « Obligations de projet » (en anglais « *Project Bond Initiative* », PBI) de la Commission et de la BEI vise à aider les promoteurs de projets d'infrastructures stratégiques dites « admissibles », généralement des partenariats public-privé, à mobiliser des financements privés supplémentaires auprès d'investisseurs institutionnels comme les compagnies d'assurances et les fonds de pension. Le montage financier des projets concernés devra être bouclé d'ici à la fin de 2016. La Banque sélectionne et instruit les projets en appliquant ses propres règles, détermine la structure et la tarification de l'instrument de rehaussement de crédit pour les projets sélectionnés et assure ensuite leur suivi.

Dans le cadre du PBI, la BEI peut, dans une phase-pilote, accorder à certains projets un *Project Bond Credit Enhancement* (PBCE), destiné à renforcer la solvabilité des projets publics financés par des obligations afin de les rendre intéressants et acceptables pour des investisseurs institutionnels. L'application du PBCE à un projet présentant une notation de « BBB » aurait pour but de l'améliorer jusqu'à (au moins) une notation de « A ».

Le PBCE est effectué par la scission du financement par l'emprunt de la société de projet en dette senior (obligations) et prêts subordonnés. La BEI octroie un crédit subordonné afin d'augmenter la qualité des obligations senior. Les obligations proprement dites ne seront pas émises par la BEI ou les États membres, mais par les promoteurs. Les projets bénéficieront ainsi d'un appui pendant leur durée de vie, y compris leur phase de réalisation.

À ce jour, le conseil d'administration de la BEI a approuvé seulement neuf projets dans six États membres différents

La première transaction réalisée au titre de l'instrument de rehaussement du crédit des obligations de projet a été menée avec succès en Espagne, pour le projet de stockage souterrain de gaz naturel « Castor » (incluant une connexion avec le réseau de gaz espagnol), qui offrira une capacité de stockage équivalente à 30 % de la consommation quotidienne de gaz de l'Espagne. Ont suivi : le câble reliant au réseau d'électricité le parc éolien de Greater Gabbard, au large des côtes du Suffolk, au Royaume-Uni ; la construction de la nouvelle liaison autoroutière A11, d'une longueur de 12 kilomètres, reliant Bruges à Westkapelle, en Belgique, destinée à réduire nettement les encombrements liés au transport de marchandises et à la fréquentation touristique, ainsi qu'à ajouter un chaînon manquant du réseau autoroutier belge. Le premier project bond en France, d'un montant de l'ordre de 200 millions d'euros, est porté par la société Axione Infrastructures (détenue à 30 % par la Caisse des dépôts et consignations, 55 % par le fonds d'investissement public des Caisses d'épargne (FIDEPPP), 15 % par Bouygues) et financera un projet d'infrastructures numériques par le déploiement de la technologie de réseau à très haut débit ADSL et de la fibre optique dans des réseaux publics dans des territoires ruraux en France.

Cette démarche de PPP et de project bonds peut néanmoins engendrer des effets pervers

Outre l'effet potentiel limité de ces démarches de partenariat public-privé pour faire face au défi des énormes besoins d'investissements d'infrastructures stratégiques nécessaires pour l'économie de l'UE, le business model de la BEI a atteint ses limites, dans la mesure où il est fondé sur une démarche d'appel au marché des capitaux impliquant des exigences d'une note AAA qui limite fortement sa prise de risque et le volume des prêts mobilisés par rapport aux réels besoins d'investissements.

Les projets d'investissements régis par un système PPP et de project Bond exige un retour sur investissement rapide et un taux de rémunération plus élevé ; ils présentent des risques en termes de qualité du projet, d'intérêt général et de respect des normes sociales et environnementales fondamentales.

Ce système devrait intégrer la mise en place d'un système de régulation sociale et environnementale par la mise en œuvre de la Charte révisée des principes et normes sociales et environnementales de la BEI telle qu'elle a été définie en 2009, mais en intégrant dans sa gouvernance les organisations syndicales européennes interprofessionnelles et sectorielles en fonction des projets d'investissement concernés. Depuis 2009, la BEI a décidé, sous l'impulsion du Parlement européen, de signer et d'adopter une « Charte sur les principes et normes en matière sociale et environnementale » avec la publication d'un manuel (révisé en 2013) détaillant dix normes sociales et environnementales à faire respecter par les clients, emprunteurs et promoteurs dans l'ensemble des projets financés par la BEI. Des contrôles sont réalisés par des cabinets d'audit censés consulter les acteurs de la société civile des pays concernés par les projets. Le rapport développement durable de la BEI en 2013 fait état de 63 plaintes déposées par des acteurs de la société civile, dont 57 recevables. Ce type de gouvernance des projets est originale et unique en son genre en Europe mais exige que les organisations syndicales nationales et européennes soient formellement informées et consultées et réellement parties prenantes en amont et aval (suivi, évaluation et mise en œuvre) des projets et notamment les plus importants d'entre eux dans leur impact emploi et compétences.

La solidité financière de la BEI repose sur la qualité de ses actifs, le soutien sans faille de ses actionnaires, sa bonne gouvernance, sa gestion des risques prudente, sa rentabilité durable et sa forte position de liquidité.

À la fin de 2013, son ratio d'adéquation des fonds propres s'est amélioré à 28,7 %, alors qu'il était de 23,1 % en début d'année, essentiellement sous l'effet de la décision des actionnaires d'augmenter le capital de la BEI de 10 milliards d'euros, ce qui permet à la banque de prêter jusqu'à 60 milliards d'euros de plus sur une période de trois ans pour participer à la réponse commune de l'UE face à la crise. La qualité de l'actif est restée très satisfaisante, la proportion de prêts dépréciés dans l'ensemble du portefeuille de prêts étant quasiment nulle (0,2 %) en fin d'exercice, ce qui peut sembler paradoxal par rapport à la situation moyenne des banques d'investissement nationales en Europe et dans le monde, étant donné que la BEI est censée assumer un risque de crédit plus élevé qu'une banque commerciale. L'excédent net annuel s'est établi à 2,5 milliards d'euros, dans la continuité de l'année précédente. Ces solides atouts financiers s'additionnent pour permettre à la BEI de

continuer à bénéficier d'une excellente cote de crédit et de pouvoir lever des fonds importants à des conditions très avantageuses sur le marché européen et mondial des capitaux.

Mais cette situation de solide situation financière a aussi son revers de médaille : la trop forte limitation des risques dans les critères de financement des investissements par la BEI.

3.6. Quel changement de modèle de la BEI face au défi des besoins d'investissements d'infrastructures stratégiques évalués à 2 000 milliards d'euros dans le cadre de la stratégie de l'UE 2020 ?

Le Plan Juncker, qui prévoit de « mobiliser 300 milliards d'euros supplémentaires d'investissements publics et privés dans l'économie réelle au cours des trois prochaines années », propose pour ce faire d'opérer une nouvelle augmentation de capital de la BEI de 10 milliards d'euros, ainsi que « d'intensifier et d'étendre la préparation de projets par la BEI et la Commission, de créer un environnement plus propice à l'investissement et de renforcer l'absorption des fonds, d'investir plus judicieusement, de manière plus concentrée, avec moins de réglementation et plus de souplesse dans l'utilisation de ces fonds publics ». Même si cette proposition d'augmentation de capital était acceptée par les États membres de l'UE, sera-ce suffisant ? Rien n'est moins sûr !

Dans ce contexte, des propositions ont émergé au Parlement européen, au Conseil européen et dans divers think-tanks pour que soit structuré autour de la BEI un réseau d'institutions financières publiques nationales, dont la finalité est la promotion de l'investissement à long terme. Le réseau européen des banques centrales (SEBC) autour de la BCE pourrait servir d'exemple à un réseau des banques nationales d'investissement. Le contrat de partenariat conclu récemment entre la BEI et la Caisse des dépôts et consignations en France est ainsi un premier pas qui devrait être généralisé au niveau européen.

► **Partie 2**

**Axes d'investissements à
effet de levier pour une
relance économique en
Europe**

1. Six objectifs pour la filière numérique

La filière numérique⁶ est stratégique pour l'Europe. Il s'agit d'une filière dont les caractéristiques sont particulières. Elle irrigue un nombre croissant de secteurs de l'économie (automobile, commerce en ligne, santé, éducation, assurance...) après en avoir transformé une série (musique, presse, édition, cinéma...).

Il apparaît que les géants du numérique ne sont pas européens (Apple, Google, Samsung, etc.). Quand ces acteurs sont européens, ils sont fréquemment fragilisés. Quant à la production de terminaux mobiles, de PC et de TV, elle a peu ou prou disparu du sol européen. Dans les télécoms, l'Europe se retrouve loin derrière les États-Unis, la Corée du Sud et le Japon dans la 4G. Ce qui fait que l'écosystème de la 4G, contrairement à ce qui prévalait avec le GSM et la 3G s'est largement déplacé vers l'Amérique du Nord.

Les objectifs du *Digital Agenda for Europe* définis par Nelly Kroes ne sont pas tenus (Internet pour tous en 2013) ou ne le seront pas (accès à 30 MB/s pour tous les Européens et 100 MB/s pour 50 % en 2020).

Il importe de renforcer la filière en préservant des acteurs européens dans le domaine des semi-conducteurs, en faisant émerger des compétences dans le domaine des routeurs, en regagnant le leadership à l'occasion du passage à la 5G. Il importe de favoriser l'accès au haut-débit fixe sur l'ensemble du territoire de l'UE, des infrastructures qui constituent un facteur clef de compétitivité. L'opportunité du big data ne doit pas non plus être négligée. Enfin, l'émergence d'un cloud européen souverain doit permettre à la fois de faire émerger des offres européennes et des services associés tout en réduisant les risques d'espionnage économique et de contrôle social.

1.1. Pour une industrie européenne des routeurs IP

L'ipéisation des réseaux télécoms, déjà largement entamée avec le passage à la 4G, devrait largement se renforcer avec la 5G. Or il apparaît que cette composante de l'industrie des équipements télécoms à destination des entreprises, fournisseurs d'accès et opérateurs est quasiment absente en Europe car largement dominée par des acteurs américains et chinois.

L'UE doit favoriser l'émergence de champions européens dans ce domaine : il s'agit là d'une brique technologique majeure dans les réseaux et d'un segment particulièrement dynamique.

Un programme avec des financements conditionné à la présence sur le sol de l'UE doit être mis en place et visé à définir la prochaine génération de routeurs Edge et Core afin de favoriser l'émergence d'acteurs européens.

⁶ La filière numérique comprend de nombreux secteurs qui vont des circuits imprimés, connecteurs et semi-conducteurs aux équipements de réseaux télécoms, en passant par les PC et tablettes. S'ajoutent les opérateurs télécoms, les entreprises de services numériques, les éditeurs logiciels ainsi que les acteurs issus du monde internet.

1.2. Regagner le leadership dans le domaine des réseaux mobiles en préparant la 5G

Les réseaux télécoms constituent un secteur stratégique. Pour des raisons de sécurité nationale en premier lieu, mais aussi parce qu'ils constituent aujourd'hui une infrastructure clef, vitale dans l'appréciation de la qualité des infrastructures d'un pays. De plus, ils conditionnent, au-delà de l'écosystème intrinsèque à l'industrie des télécoms, l'émergence d'une série d'applications et de services. En effet, le développement de la télésanté pour faire face au vieillissement de la population requiert des réseaux de qualité. Le développement de la chirurgie micro-invasive mêlant simulation, modélisation et robotique permet l'intervention de chirurgiens à des milliers de kilomètres. La condition *sine qua non* est en l'existence de réseaux de qualité et ultra-fiables.

Dans les réseaux télécoms, si la conception peut être encore l'apanage de plusieurs acteurs européens, les unités de production ont quasiment disparu. À l'heure du basculement actuel vers la 4G, les principaux acteurs du monde des télécoms ont commencé les premières recherches sur la 5G. Si l'UE a signé un accord de codéveloppement avec la Corée du Sud en matière de 5G, les efforts en la matière sont loin d'être suffisants. L'UE a annoncé qu'elle allait dépenser 700 M€ sur 7 ans pour la recherche en 5G et espérait que les équipementiers et opérateurs télécoms dépensent 3 milliards sur la période. Or la Corée du Sud s'apprête à dépenser 1,1 milliard d'euros. De plus, la Corée du Sud prévoit de commencer les déploiements sous la forme de pilotes dès 2017. Un équipementier télécoms chinois a de son côté annoncé vouloir consacrer 444 M€ entre 2014 et 2018. Quant au Japon, il prévoit que la 5G soit déployée à l'occasion des JO de Tokyo en 2020.

Aussi, pour éviter d'être à la traîne, l'UE doit :

- tripler ses financements en matière de recherche 5G d'ici à 2020. Ces financements doivent être conditionnés à la présence des chercheurs sur le sol de l'UE et à la création de nouveaux emplois. Une enveloppe de 300 M€ par an représenterait environ 2 000 à 2 500 emplois de chercheurs supplémentaires si ces aides étaient assorties de conditions adéquates pour éviter les effets d'aubaine ;
- la définition d'une norme unique européenne ;
- proposer un calendrier aux États membres d'octroi des licences 5G pour démarrer des pilotes dès 2017 et un déploiement des réseaux à partir de 2019. Il s'agit également de définir de manière harmonisée un calendrier, des fréquences ainsi que les modalités d'attribution de celles-ci.

De manière complémentaire et immédiate, l'essor de la SDN et NFV⁷ doit aussi être favorisé.

Là encore, il s'agit de composantes stratégiques des réseaux, et il importe que les acteurs européens figurent parmi les leaders. Un programme de recherche et un calendrier ambitieux de déploiement doivent être également mis en place, dotés de 500 M€ par an pendant 7 ans, afin de faire émerger un écosystème européen.

⁷ Software Defined Networking, nouvelle architecture réseau, et Network Functions Virtualization, virtualisation des fonctions du réseau.

Enfin, la mise en place de spécifications pour l'IoT⁸ permettrait à l'Europe de ne pas se faire imposer de standards définis par des acteurs privés et de disposer d'un standard d'origine européenne.

1.3. Favoriser la couverture du haut-débit fixe pour l'ensemble du territoire de l'UE

Plusieurs enjeux majeurs se posent en matière de haut-débit fixe. D'une part, il ne demeure qu'un seul acteur européen capable de fournir des équipements (lignes ADSL, GPON) de haut-débit fixe. D'autre part, le déploiement des nouvelles générations de produits a été massif en Asie, tandis que l'Europe est à la traîne.

L'UE doit fixer un calendrier de déploiement de couverture haut-débit sans s'immiscer dans le choix des technologies⁹, mais en fixant des objectifs de débit montant et descendant ainsi que des objectifs de couverture du territoire à hauteur de 100 % d'ici à 2020. Les objectifs définis jusqu'à présent n'ont pas été tenus.

Le recours à une palette de technologies peut rendre cet objectif plus atteignable en réduisant les investissements nécessaires.

Plus largement, qu'il s'agisse des réseaux fixes ou mobiles, l'enveloppe de 9,2 milliards d'euros dédié aux réseaux télécoms sur la période 2014-2020 manque singulièrement d'ambition. Ceci représente moins que les investissements annuels effectués par un des trois opérateurs télécoms coréens. Même en tablant sur un effet de levier, il est clair que l'effort n'est pas à la hauteur des enjeux !

1.4. Faire émerger une plateforme de *cloud computing* européenne

Compte tenu des enjeux économiques, technologiques, mais aussi de souveraineté et de protection des données, il importe que l'UE investisse afin de faire émerger une plate-forme européenne de services de cloud computing, ouverte et collaborative, s'appuyant sur des logiciels libres. Cette plate-forme doit se construire sous le régime « *important project of common European interest* » (IPCEIS)¹⁰. Les investissements prévus dans le programme de R&D Horizon 2020 doivent être très fortement augmentés. Pour l'heure, seule une enveloppe de 120 million d'euros est prévue sur la période 2014-2015, un montant dérisoire comparé aux investissements des géants du secteur. Ce montant devrait être porté à 1 milliard par an pour permettre d'accélérer l'effort européen.

⁸ Internet of things ou Internet des objets.

⁹ Il est possible aujourd'hui d'envisager l'usage d'un bouquet de technologies (G.Fast, LTE fixe, fibre, etc.) afin de couvrir le territoire. À la limite, peu importe la technologie, du moment que sur l'ensemble du territoire, il est possible d'accéder à du haut-débit.

¹⁰ PIEEC en français. Projets importants d'intérêt européen commun. Art. 107 (3)b TFEU. Cf. Communication de la Commission européenne entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2014.

1.5. Tirer partie du Big Data

L'essor du big data fait partie des tendances lourdes à l'œuvre au sein de la filière, mais au bien au-delà. Ce phénomène d'exploitation des données permet l'émergence d'un grand nombre d'emplois. Il est aussi porteur de progrès potentiels dans un nombre incroyablement varié de domaines. Par exemple, l'exploitation de données permet, dans le domaine de la distribution de l'eau, de minimiser les fuites. Dans l'agriculture, l'optimisation de l'usage de l'eau pourrait aussi être favorisée. Dans le domaine de la santé, l'approche collaborative d'exploitation des données peut favoriser des progrès majeurs. Les données publiques peuvent également permettre aux citoyens de signifier les abus, les dysfonctionnements et d'améliorer globalement les services publics.

L'Union européenne chiffre à 32 milliards par an le potentiel économique de mise à disposition des données¹¹. Mais pour l'heure, les investissements sont encore bien trop modestes et devraient être augmentés. De plus, l'UE devrait définir une série de champs (médecine, marché du travail, eau, sécurité routière...) considérés comme prioritaires et susceptibles de bénéficier de la créativité et de l'innovation des entreprises afin d'améliorer les processus et les législations.

1.6. Préserver des acteurs européens de dimension mondiale dans l'industrie des semi-conducteurs

L'industrie électronique, et celle des semi-conducteurs en son sein, contribue de manière significative au PIB mondial. L'Europe, qui occupait une place centrale dans la production, a vu sa part chuter de plus de 15 % dans les années 190 à moins de 10 % de nos jours, avec la montée en puissance des acteurs asiatiques : Japon, Corée du Sud et Taïwan.

Les mesures de financement public constituent un critère prépondérant dans les choix d'implantation et de développement des fabricants. Chaque nouvelle usine dans le monde bénéficie très souvent d'une part importante (entre un tiers et la moitié) de financement public. C'est notamment ce qui a permis à Taïwan de s'imposer comme un pôle majeur.

En Europe, le financement public reste encore largement marginal à l'échelle des pratiques qui prévalent dans d'autres régions du monde. Le risque pour l'Europe, qui ne dispose que d'un acteur parmi les 10 premiers¹² du secteur, est donc de se retrouver marginalisée à moyen terme dans un secteur essentiel sur le plan technologique, et ce y compris concernant des segments aussi porteurs que l'Internet des objets.

Cependant, le caractère indispensable d'un investissement public d'importance au niveau de l'Union européenne semble aujourd'hui largement admis et a par exemple pris forme dans le cadre de l'initiative 10/100/20 (autrement appelé « Airbus of chips ») lancée par la vice-présidente de la Commission européenne en mai 2013 et qui se donne pour objectif :

- de dégager 10 milliards d'euros de financement public afin de débloquer 100 milliards d'euros d'investissement dans le secteur entre 2014 et 2020 ;

¹¹ Digital Data for Europe.

¹² Et 3 acteurs européens dans le top 20 mondial.

- de faire remonter la part européenne dans la production mondiale de semi-conducteurs à 20 % à l'horizon 2020-2025.

Un groupe de travail a dans ce cadre pris forme, réunissant des responsables de grands groupes du secteur micro/nano-électronique (European Leaders Group) chargés d'établir une feuille de route pour redynamiser la filière à horizon 2020 afin d'atteindre les objectifs fixés par la directive 10/100/20.

Si les intentions affichées à l'échelle de l'Union européenne vont dans le bon sens, la concrétisation de ces initiatives reposera largement sur la bonne volonté des principaux industriels du secteur et semble à ce stade encore très en deçà de l'effort public affiché par certains pays d'Asie (cf. Taïwan) ou encore par les États-Unis¹³. Le calibrage de l'aide européenne pose ainsi question : quand l'initiative 10/100/20 prévoit de financer 10 % des investissements entre 2014 et 2020, des acteurs asiatiques bénéficient d'économies d'échelle majeures ainsi que de financements publics (sous diverses formes) représentant entre 30 et 50 % des coûts d'exploitation.

Pour viser un effet majeur sur l'ensemble de la filière, l'Europe devrait :

- accompagner, plus fortement que l'initiative 10/100/20 ne le prévoit, les investissements dans les capacités de production de nouvelle génération, en débloquant une enveloppe de 30 milliards d'euros de fonds publics pour l'ensemble de la filière, ce qui permettrait aux acteurs européens de faire face à la concurrence asiatique ;
- renforcer les collaborations de filières en insistant, par exemple, sur les coopérations entre les quatre grands pôles du secteur en Europe (Dresde, Grenoble, Eindhoven, Leuven) mais également vis-à-vis d'autres clusters intervenant dans des secteurs connexes ou clients ;
- faciliter d'éventuels rapprochements, éventuellement capitalistiques, entre acteurs (idée initiale du programme « Airbus of chips »).

¹³ Le projet Nano 2017 en France donne un exemple des possibilités offertes par l'investissement public/privé dans le domaine des semi-conducteurs, en permettant de maintenir un outil de recherche et de production sur les générations futures sur le site de Crolles (Grenoble), avec un budget de 3,5 milliards d'euros sur cinq ans porté par des acteurs privés de la filière (1,3 milliards d'euros par STMicro et 800 M€ par des partenaires R&D de STMicro) et par des fonds publics (600 M€ par l'État français, environ 400 M€ par l'Europe dans le cadre du programme « Airbus of Chips » et 100 M€ par les collectivités locales).

2. Les nanotechnologies

2.1. Des technologies transversales qui pourraient préfigurer une véritable révolution industrielle

Les nanotechnologies recouvrent l'ensemble des techniques, outils et procédés qui permettent de manipuler la matière à une échelle inférieure à la centaine de nanomètres (1 nanomètre = 1 milliardième de mètre), d'élaborer de nouveaux matériaux et composants toujours plus petits, de construire atome par atome de nouvelles molécules et d'exploiter leurs propriétés en vue de nouvelles applications (à taille nanométrique, la matière présente des propriétés nouvelles particulièrement intéressantes : le carbone par exemple, sous forme de nanotubes, devient 6 fois plus résistant que l'acier, tout en étant 100 fois plus léger). L'impact des nanotechnologies sur l'économie est très prometteur, car les applications industrielles seront nombreuses et concerneront des domaines très variés. Les nanotechnologies se présentent donc comme une technologie transversale.

Les nanotechnologies se décomposent en trois secteurs principaux :

- la **nanoélectronique**, dans le prolongement de la microélectronique, plus particulièrement pour les ordinateurs, mais à des échelles nettement plus petites ;
- la **nanobiotechnologie**, qui combine l'ingénierie nanométrique et la biologie pour manipuler des organismes vivants ou construire des matériaux inspirés des systèmes moléculaires biologiques ;
- les **nanomatériaux**, qui supposent de contrôler précisément, aux dimensions nanométriques, la morphologie de substances ou particules en vue de construire des matériaux nanostructurés. Ils constituent des « briques de base » des produits manufacturés. L'ensemble des secteurs économiques peut bénéficier de leur mise au point et de leur inclusion dans les processus de fabrication. Ils se présentent sous forme de particules libres ou fixées, de fibres ou de tubes, de cristaux ou de lamelles, ou encore de porosités et connaissent un développement industriel remarquable dans le domaine des nanotubes de carbone.

Les domaines d'application des nanotechnologies sont principalement les technologies de l'information (possibilités de stockage accrues), la santé (implants bioactifs, nouveaux outils de diagnostic médical, traitement ciblé de cellules malades...), les écotecnologies (détection et neutralisation de micro-organismes et de pesticides par exemple), les technologies de l'énergie (économies d'énergie améliorées dans le transport). Le principal défi à relever pour l'avenir est d'étendre les méthodes de nanofabrication à la grande production de l'industrie.

Historiquement, le marché de la microélectronique a été le premier à bénéficier des effets de la miniaturisation offerts par les nanotechnologies. À la suite de cela, de nombreux secteurs se sont intéressés aux nanotechnologies, soit dans une logique de recherche d'amélioration incrémentale de la performance, soit dans une logique de rupture. On peut citer en particulier les transports (automobile, aéronautique, etc.), le textile, la cosmétique, l'alimentaire, la pharmacie, le bâtiment, etc.

Ainsi le caractère transversal des nanotechnologies et leurs propriétés inédites les prédisposent à des applications dans de très nombreux secteurs économiques qui pourraient se trouver profondément transformés à terme. L'ensemble des innovations accessibles aux nanomatériaux, et plus largement aux nanotechnologies, place ces technologies comme la quatrième révolution industrielle. En ce sens, elles apparaissent comme un véritable levier pour maintenir la compétitivité des industries européennes.

2.2. Les nanotechnologies représentent un vecteur important de la transition vers une économie soutenable

Au-delà des améliorations incrémentales, les nanomatériaux permettent d'envisager des solutions originales aux défis que sont l'énergie (stockage de l'énergie, photovoltaïque souple), la lutte contre la pollution (nanomatériaux pour la réduction de la consommation de carburants, la dépollution des sols, le traitement des eaux), la prévention des maladies infectieuses (système de délivrance de principes actifs, nanosystèmes médicaux) ou le développement de nouvelles architectures en électronique (nanoélectronique).

Les applications les plus importantes du point de vue quantitatif se situent dans les industries chimiques, qui fabriquent des matériaux pour d'autres secteurs comme celui des bâtiments et de leur isolation thermique et acoustique, en incluant des nanomatériaux dans les briques ou parpaings, dans les vitrages, ainsi que d'autres propriétés dans les peintures ou les céramiques (anti-salissures, résistances, insonorisation). Les économies d'énergie et la résolution de problèmes environnementaux qui en résultent (tout particulièrement la réduction des émissions de gaz à effet de serre) sont considérables et globalement essentielles dans des perspectives à court, moyen et long terme.

Dans la métallurgie et l'aéronautique, l'inclusion de nanomatériaux dans les métaux traditionnels ou l'utilisation de composants nouveaux permettent d'envisager une bien meilleure résistance des matériaux, en même temps que l'allègement des produits métalliques et l'incorporation de nouvelles propriétés : carrosseries de véhicules ou fuselages aéronautiques plus légers, d'où économies d'énergie, produits de surface autonettoyants ou dégivrants qui permettront de limiter l'emploi de produits néfastes pour l'environnement tout en améliorant la sécurité du transport en cas de grands froids.

Les nanotechnologies devraient donc permettre de produire différemment tout en diminuant les quantités de matières utilisées et sont ainsi porteuses de possibilités considérables en matière d'industries bas carbone et à haute efficacité ressources.

2.3. Les nanotechnologies confrontées à un double défi : leur déploiement industriel et leur acceptabilité sociale

Selon le NSF (National Science Foundation) américain, le chiffre d'affaires mondial des nanoproduits est passé de 339 milliards de dollars en 2010 à 731 milliards de dollars en 2012 et à plus de 1 000 milliards de dollars en 2013. Les chiffres correspondant pour les États-Unis ont été respectivement de 110 milliards de dollars, 236 milliards de dollars et 318 milliards de dollars. Malgré une indéniable montée en puissance des applications nanotechnologiques,

le grand boom annoncé est sans cesse retardé, tout le monde s'accordant aujourd'hui pour repousser l'impact économique majeur après 2020. Les impacts des nanotechnologies en termes d'emploi restent difficiles à évaluer. Lux Research l'évaluait à 10 millions d'emplois dans le monde à l'horizon 2014. Des chiffres à évaluer avec une grande prudence, car ils sont fondés sur une croissance qui ne s'est pas encore manifestée dans toute son ampleur ; il s'agit par ailleurs de chiffres bruts qui ne tiennent pas compte des emplois perdus dans certains secteurs en reconversion. Par ailleurs, le déploiement des nanotechnologies peut induire des changements dans les emplois existants plus que de nouveaux emplois.

On retrouve ici la difficulté inhérente à toute révolution technologique à se transformer en révolution industrielle, celle-ci n'intervenant que lorsque deux conditions sont réunies : la réussite du passage de la R&D aux solutions industrielles (industrialisation des procédés, pilotes, etc.) et l'acceptabilité sociale.

Dans un tel contexte, les actions à mener aujourd'hui pour être performant sur le plan industriel demain passent par des efforts intenses en R&D et innovation, pour lesquels la puissance publique doit jouer un rôle déterminant. De ce point de vue, l'effort public en R&D dans le domaine des nanotechnologies est dominé par les États-Unis et le Japon, l'investissement public y étant doublé par un soutien privé particulièrement important. Les États-Unis sont le pays qui investit le plus dans la R&D, qui valorise le plus la recherche et qui réalise le plus de publications scientifiques. Le budget fédéral pour 2012 était de 2,1 milliards de dollars, principalement pour la National Nanotechnology Initiative (NNI).

L'émergence des nanotechnologies suscite par ailleurs de nombreuses interrogations concernant les aspects sanitaires et éthiques, la gestion des risques industriels et le principe de précaution. Interrogations d'autant plus sensibles que la plupart des nanoproduits ne sont que des composants des produits mis sur le marché. L'information est très lacunaire dans les données transmises par les entreprises.

L'incertitude est grande aujourd'hui sur la nocivité éventuelle de certaines applications des nanotechnologies, d'autant plus que l'application des nanotechnologies précède la connaissance des risques et des impacts. Étant donné leur taille et leur forme, de nombreuses nanoparticules peuvent franchir les barrières de l'organisme plus facilement que les particules micrométriques et atteindre des organes jusque-là inaccessibles à ces dernières, comme le cerveau. Pour les mêmes raisons, elles sont capables d'interagir différemment au niveau cellulaire. En Europe, ce sont entre 300 000 et 400 000 salariés qui seraient exposés aux nanoparticules, selon l'Agence européenne pour la santé au travail. Souvent les salariés qui manipulent des nanomatériaux ne le savent pas. Le défaut d'information est un des freins importants à la prévention.

Au niveau mondial, 0,4 % des dépenses de R&D dans les nanotechnologies ont été consacrées en 2005 à la recherche sur leurs effets secondaires (essentiellement en Europe). Malgré une augmentation des travaux ces dernières années, les études sur l'exposition des travailleurs et de la population font encore cruellement défaut.

2.4. L'Europe et les nanotechnologies : engagements pris et défis à affronter

La Commission européenne a confirmé l'importance pionnière de la nanotechnologie. La nanotechnologie devrait être une priorité de haut niveau dans les programmes de financement de la recherche européenne.

Globalement le financement de projets de R&D-I est concrétisé par le programme Horizon 2020¹⁴, doté d'un budget de 15 milliards d'euros pour les deux premières années et d'un budget total théorique de 79 milliards d'euros sur 7 ans (entre 2014 et 2020).

Le programme de travail pour 2014-2015 concernant les nanotechnologies est mutualisé avec les projets concernant les biotechnologies, les matériaux avancés et les process (usines du futur). Au total, les budgets sont de 517 M€, pour chaque année.

Par ailleurs, des partenariats public-privé prenant la forme d'initiatives technologiques conjointes (ITC) font partie d'un ensemble de mesures adopté par la Commission en juillet 2013 pour un total de 22 milliards d'euros (dont 8 milliards provenant d'Horizon 2020), quelque 10 milliards d'euros d'investissements apportés par l'industrie et près de 4 milliards d'euros émanant des États membres, générant ainsi un effet de levier important. Les nanotechnologies sont concernées par l'ITC « composants et systèmes électroniques ».

Durant la période 2008-2010, l'investissement en Europe, surtout concentré dans trois pays, l'Allemagne, La France et le Royaume-Uni, se situe sensiblement en dessous des États-Unis et du Japon. Un enjeu de coordination entre États au sein de l'Europe des fonds engagés entre le public et le privé peut se poser. Seule l'Allemagne a une contribution et une articulation étroite entre initiatives privées et publiques et peut opposer une alternative crédible à des financements principalement d'origine privée (entreprises et investisseurs), relayés par des fonds publics, aux États-Unis et au Japon.

Sur la question des nanomatériaux, la CES et l'ensemble des organisations affiliées estiment nécessaire et urgent de travailler de pair la compétitivité en Europe et la protection des travailleurs et utilisateurs. Ce qui signifie qu'une attention particulière doit être portée au second aspect, relativement au retard qui a été pris jusqu'à présent dans ce domaine.

En premier lieu, les directives et règlements existants doivent être mis à jour de façon à réguler les nanotechnologies. Les textes de loi à traiter sont au minimum les suivants : la législation sur les substances chimiques (REACH, biocides), sur les aliments (denrées alimentaires, additifs alimentaires, produits alimentaires et aliments pour animaux produits à partir d'organismes génétiquement modifiés), la législation sur la protection des travailleurs (par exemple, la directive Agents chimiques), ainsi que la législation sur la qualité de l'air, la qualité de l'eau et les déchets.

Concernant plus particulièrement l'intégration des nanomatériaux dans le règlement REACH (qui place la charge de la preuve sur les fabricants), la CES trouve inacceptable que

¹⁴ Horizon 2020 est un programme unique regroupant les financements en matière de recherche et d'innovation anciennement répartis dans différents programmes jusqu'en 2014.

des substances sous forme nanométrique puissent être fabriquées, commercialisées ou utilisées sans que les fabricants démontrent qu'elles ne nuisent pas à la santé humaine, à l'environnement ou à la santé et à la sécurité des travailleurs dans la phase de production et dans toutes les étapes de leur cycle de vie. La CES demande donc la conformité totale avec le principe de REACH : « pas de données, pas de marché ». Elle appelle l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) à s'assurer que tous les dossiers d'enregistrement de substances sous forme nanométrique soient identifiés et priorisés pour l'évaluation des dossiers et des substances.

Afin d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement tout en préservant les possibilités actuelles et futures de développement technologique et de croissance dans ce secteur de pointe, l'accent doit désormais être mis sur la prévention et la protection. Il est nécessaire, afin d'assurer le développement de cette industrie, d'évaluer la sécurité des nanomatériaux au cas par cas, jusqu'à ce que l'on remédie au manque actuel d'effets mesurables. Il est important pour l'industrie de la nanotechnologie et les nouveaux investissements que les règles du jeu aux niveaux européen et international soient claires pour l'avenir. Par conséquent, des mesures législatives primordiales doivent être prises dès que possible, afin qu'ensuite la politique de régulation de l'UE soit stable et fiable.

Au final, les nanotechnologies et les nanomatériaux représentent un secteur emblématique des enjeux auxquels doit faire face l'Europe : ne pas rater l'implication dans un secteur contribuant à une économie plus soutenable ; investir à un niveau suffisant pour peser dans la compétition mondiale ; rééquilibrer les efforts pour sécuriser les impacts sur les salariés et les utilisateurs.

3. Le transport

3.1. État des lieux et évolutions de la politique de transport européenne

Le transport est un enjeu majeur pour l'Union européenne qui encourage la mise en place des infrastructures et interconnexions assurant la libre circulation des personnes et des marchandises. En participant à une meilleure cohésion économique, sociale et territoriale, les infrastructures de transports favorisent la croissance, l'emploi et la compétitivité en Europe.

Depuis 2014, la nouvelle politique européenne de transport vise à mettre en place un réseau central de transport qui s'appuie sur l'introduction de neuf corridors (programme "9 TEN-T multimodal Core Network Corridors"). Le réseau existant aux niveaux régional et national alimentera ce réseau central. L'objectif de ce réseau central est de compléter les chaînons manquants (notamment transfrontaliers), de résoudre les goulets d'étranglement, de favoriser les connexions multimodales, de réduire de 60 % les émissions de gaz à effets de serre dues aux transports d'ici à 2050 et d'améliorer l'interopérabilité.

La Commission estime à 250 milliards d'euros les coûts de mise en œuvre de la première phase de financement du réseau central pour la période 2014-2020. Pour financer la mise en place de ce réseau, la politique européenne de transport s'appuie sur différents leviers financiers qui semblent aujourd'hui insuffisants pour assurer l'atteinte des objectifs présentés.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, il existe le MIE¹⁵, géré par la Commission européenne, assistée par l'agence européenne INEA (Innovation & Networks Executive Agency). Le MIE est dédié au financement de projets d'infrastructure pour les réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunications. Il porte une enveloppe de 31,7 milliards d'euros, dont 26,250 milliards fléchés sur les infrastructures de transport. Ces financements, sous la forme de subventions, interviennent dans le cadre de cofinancements. Le MIE est présenté comme capital d'amorçage. En effet, la Commission prévoit que pour 1 M€ dépensé au niveau européen, 5 M€ seront générés par les États et 20 M€ par le secteur privé.

La BEI participe également au financement du réseau central de transport à l'aide de différents instruments financiers :

- le LGTT (*Loan Guarantee Instrument for Trans-european Transport Network Projects*) : instrument de garantie de prêts pour les projets RTE de transport ;
- le fonds Marguerite (ou Fonds européen 2020 pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures) : fonds de capital-investissement paneuropéen ;
- les « projets bonds » : emprunts lancés en commun par plusieurs pays européens pour financer des infrastructures transnationales.

Cependant, la BEI recherche des projets viables, avec des taux de retour sur investissement minimum. La réticence de la BEI à financer certains projets peut poser la question de

¹⁵ Mécanisme pour Interconnexion en Europe, en anglais Connecting Europe Facility (CEF).

l'importance accordée au critère financier. Des critères comme la création d'emplois ou d'activités liés au projet pourraient également intervenir dans le choix des projets à financer. De plus, la multiplication des instruments financiers ne doit pas rendre plus difficile la compréhension et l'accès à ces financements, au risque de ne pas utiliser la totalité des enveloppes disponibles.

Les investissements de la politique de cohésion dans le secteur des transports *via* le fonds de cohésion (63,4 milliards d'euros au total pour la période 2014-2020) et le FEDER peuvent aussi participer aux investissements dans les infrastructures de transports.

3.2. Les défis à relever

Répondant à des problématiques de croissance, de développement durable, mais aussi d'emplois, le secteur des transports fait face à plusieurs défis, dans le transport de voyage comme dans le fret.

60 % des 509 millions d'européens vivent dans des agglomérations. Selon la Commission, les kilomètres parcourus en zone urbaine devraient augmenter de 40 % entre 1995 et 2030. Des transports propres et de qualité répondent aux exigences de développement durable et de mobilité des voyageurs et permettent de lutter contre la pollution des villes et leur congestion. Les autobus électriques et tramways restent des modèles de mobilité d'avenir pour les villes européennes. Ces transports doivent donc être développés en priorité.

En 2012, dans l'UE des 28, 74,5 % du fret passent par la route, soit un niveau quasi inchangé depuis 2007. La part du rail dans le transport de marchandises est restée aux alentours de 18,6 % et celle du transport par voies d'eaux intérieures de 6,9 %. Le développement d'infrastructures de transport de fret durable doit être prioritaire dans les projets mis en œuvres.

Les difficultés demeurent sur le financement des infrastructures et le retour sur investissement. La construction de ces infrastructures (fer, route, ports, aéroports...) est onéreuse et nécessite de faire appel à l'investissement public. Les moyens actuels (péage, redevances, etc.) ne semblent pas toujours suffisants pour garantir le retour sur investissement pour les acteurs privés. De plus, le coût d'entretien de ces infrastructures est aussi important. Le financement public, européen et national, doit permettre l'amorçage mais aussi assurer par la suite la maintenance et la sécurité des réseaux. Le débat actuel sur la renationalisation du réseau ferroviaire britannique (privatisé en 1994) reflète bien cette problématique. L'augmentation des prix et la complexité des grilles tarifaires inquiètent les voyageurs. Le morcellement du réseau entre différents opérateurs pose la question de l'inefficacité des politiques d'investissement.

3.3. La contribution actuelle et potentielle du secteur dans cadre du débat sur la relance économique du projet européen : quels impacts en termes d'activité et d'emploi ?

Certains rapports (BEI, Commissariat général à la stratégie et à la prospective) estiment que la construction d'infrastructures de transport (notamment les réseaux routiers et

ferroviaires) ont un impact limité en création nette d'emplois permanents (péages, exploitation des gares, entretien des ouvrages ou sécurité) sur le long terme. Les emplois temporaires concernant la construction de routes peuvent représenter, par kilomètre, 8 à 85 hommes par année, mais ce ratio peut doubler ou tripler selon l'opération. Concernant la construction de voies ferrées, par kilomètre, on peut compter entre 4 et 170 hommes par année. Cependant, on peut ajouter (rapport Sétra) à ces emplois directs, les emplois indirects (fabrication des « fournitures » pour le site : ciment, bitume, énergie, services) ainsi que les emplois induits liés aux recettes distribuées, qui provoquent un effet revenu (alimentation, de logement, loisir et transport).

Si la création d'emplois nette est temporaire pour la construction des infrastructures, la maintenance de ces infrastructures, nécessaire, participe aussi à la création d'emplois. Le cas allemand l'atteste : le manque de maintenance des autoroutes construites dans les années 1990 pose aujourd'hui de sérieux problèmes, et entre 13 et 14 milliards d'euros par an seraient nécessaires pour assurer la qualité des transports allemands, ce qui implique de l'activité et la création d'emplois pour ce secteur.

Le total des emplois créés, directs, indirects ou induits, pour la construction, pour la maintenance et la sécurité sur ces infrastructures, est alors non négligeable.

Les aéroports européens, en pleine mutation et aux activités diversifiées, sont des moteurs de croissance et de compétitivité régionale. Le secteur aéroportuaire crée environ 1 000 emplois directs (maintenance, services, contrôles, etc.) pour chaque million de passagers (0,1 tonne de fret).

De plus, l'Union européenne a la volonté d'arriver à un ciel unique européen pour mieux organiser le trafic aérien et le rendre plus efficace, plus sécurisé et moins gourmand en énergie. Le volet technologique du ciel unique européen (SESAR : Single European Sky Air traffic management Research), qui vise à fournir des systèmes performants de gestion du trafic aérien, participe au développement des activités et emplois dans la recherche. La R&D déployée sur la mise en place de systèmes de gestion du trafic permettra d'harmoniser les pratiques et d'améliorer la compétitivité de l'Europe sur ce sujet.

Si les transports fluviaux et maritimes nécessitent moins de main-d'œuvre, ces modes de transport propres sont à privilégier dans l'objectif européen de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les résultats mitigés du programme Marco Polo, lancé en 2003 afin de favoriser le report modal du fret routier, pose la question du positionnement des institutions européennes sur le report modal. Un réel engagement sur le multimodal est nécessaire. Le financement de projets favorisant le report modal permettra notamment aux ports maritimes et fluviaux européens de continuer à se développer, afin de participer à la relance de la croissance et de l'emploi tout en répondant aux exigences de développement durable.

Il est donc nécessaire, pour la relance à long terme de la croissance, que l'UE participe, par des financements publics, aux investissements dans des infrastructures de transport modernes. Ces financements doivent participer à la construction de ces infrastructures,

mais aussi en assurer la maintenance et l'interconnexion, afin de répondre aux objectifs de relance de l'économie, tout en assurant la création d'emplois de qualité.

Les choix à faire concernant les investissements à venir auront un impact majeur sur l'interconnexion des territoires, et donc sur la croissance mais aussi sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il faut donner la priorité aux projets les plus utiles en termes de report modal vers les transports propres. Ces projets peuvent concerner l'énergie, mais aussi le domaine de l'information et des nouvelles technologies. Ils permettront une transition vers des transports publics à faible émission de carbone pour contribuer à une baisse des émissions de gaz et à la création d'emplois durables dans le BTP via la construction d'infrastructures, mais aussi dans la recherche et les services.

Sources

- BEI, *Contribution de grandes infrastructures routières et ferroviaires au développement régional*, août 1998.
- Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *Calcul socioéconomique et décision publique : l'exemple des infrastructures de transport*, septembre 2013.
- SETRA (Service d'étude sur les transports, les routes et leurs aménagements), *Estimation des emplois créés ou maintenus dans le cadre des investissements de transport*, juillet 2012

4. Enjeux d'un plan ambitieux d'investissements énergétiques en Europe intégrant une transition équitable

4.1. Introduction

La CES a proposé un plan d'investissements énergétiques ambitieux dans le cadre de son initiative « Une nouvelle voie pour l'Europe », pour permettre de doter l'Europe d'un système énergétique durable, compétitif et accessible à tous les citoyens.

La CES a adopté, le 22 octobre 2014, sa position sur le paquet énergie-climat en Europe pour la période 2020-2030, intégrant les éléments suivants qui nous semblent d'un enjeu conséquent pour notre contribution ci-après au débat : « Une communauté européenne de l'énergie devrait être instituée de manière à mettre en place un système énergétique durable, sûr et bas carbone, ainsi que pour assurer la sécurité d'approvisionnement, l'autonomie énergétique, le droit universel d'accès à l'énergie et la compétitivité des secteurs intensifs en énergie confrontés à une forte concurrence internationale ». « Une telle initiative doterait l'UE d'un projet mobilisateur et trancherait avec une politique énergétique actuelle qui demeure fragmentée, basée sur les logiques de marché et de privatisation, et dépourvue de dimension sociale. » « La mise en œuvre d'une communauté européenne de l'énergie suppose d'étudier l'opportunité d'une modification du cadre institutionnel permettant d'attribuer à l'UE les compétences nécessaires et d'augmenter considérablement les moyens financiers consacrés à l'énergie par l'UE. » **La CES appelle la future Commission européenne à consacrer au moins un tiers de son plan d'investissement à la modernisation du système énergétique européen.**

Ce plan volontariste d'investissements énergétiques devra intégrer un ensemble de composantes essentielles à l'atteinte des objectifs climato-énergétiques de l'UE tels qu'ils sont inscrits dans les paquets énergie-climat 2020 et 2030 : infrastructures énergétiques d'interconnexion européenne, investissements nationaux et locaux dans les énergies durables et bas carbone, investissements d'efficacité énergétique dans l'ensemble des secteurs de l'économie de l'UE, investissements dans le stockage énergétique, investissements R&D dans les nouvelles technologies énergétiques et enfin, *the last but not the least*, dans les investissements sociaux à la hauteur de ces défis pour assurer une « transition sociale équitable » d'une communauté énergétique européenne reconfigurée.

Les infrastructures énergétiques sont des éléments clés des objectifs de l'UE en matière de climat et d'énergie

Les infrastructures énergétiques sont des éléments clés des objectifs définis par le paquet énergie-climat horizon 2020 (3 x 20, 20 % de réduction des émissions de CO₂, 20 % de parts des énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'UE, 20 % d'efficacité énergétique horizon 2020) et le nouveau paquet énergie-climat (40 %, 27 %, 27 % à l'horizon 2030) adopté le 23 octobre 2014 par le Conseil européen, afin de peser sur les négociations du sommet climatique de l'ONU à Paris en décembre 2015 (COP21).

L'UE paie le prix de ses infrastructures énergétiques vétustes et mal reliées. En janvier 2009, la résolution des problèmes d'interruption d'approvisionnement en gaz en Europe orientale a été entravée par le manque d'options d'inversion de flux et l'inadéquation des infrastructures d'interconnexion et de stockage. Le développement rapide de la production d'électricité éolienne en mer dans les régions de la mer du Nord et de la Baltique est entravé par l'insuffisance des raccordements, tant en mer que sur terre. Le développement de l'énorme potentiel en énergies renouvelables en Europe méridionale et en Afrique du Nord sera impossible sans mettre en place des interconnexions supplémentaires dans l'UE et avec les pays voisins. Les risques et les coûts des interruptions et des déperditions seront beaucoup plus élevés, sauf si l'UE investit sans retard dans des réseaux énergétiques intelligents, efficaces, et si elle exploite les possibilités d'améliorer l'efficacité énergétique. Les investissements dans le transport de l'énergie réduiraient les risques d'instabilité du système. Selon l'étude *Smart 2020*, des réseaux « intelligents » permettraient de réduire de 15 % les émissions de gaz à effet de serre (CE, 2010, étude d'impact p. 41).

Une nouvelle étape de la stratégie énergétique européenne a été engagée avec la création du MIE en décembre 2013

La création du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) le 11 décembre 2013, établi par un règlement européen, vise à accélérer l'investissement dans le domaine des réseaux transeuropéens et technologiques. Le MIE devrait permettre d'exploiter au mieux les synergies entre les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie, renforçant ainsi l'efficacité de l'intervention de l'UE et permettant une optimisation des coûts de mise en œuvre.

Le règlement européen du MIE stipule que les acteurs concernés de la société civile doivent être consultés très tôt dans la procédure d'autorisation et durant la phase de planification du projet d'intérêt commun sélectionné ; avant et non après que le responsable du projet d'investissement ne présente sa demande officielle d'autorisation et il a en particulier l'obligation de mener les évaluations d'impact environnemental et social appropriées et de réduire au minimum les répercussions, ce qui est un occasion pour les ONG et les organisations syndicales d'intervenir avant le bouclage du projet.

La Commission européenne a proposé de sélectionner un certain nombre de projets d'« intérêt commun », qui sont importants pour l'atteinte de ses objectifs en matière de climat et d'énergie. Les projets sélectionnés profiteront des deux avantages suivants :

- une procédure spéciale d'autorisation plus simple, plus rapide (ne dépassant pas 3 ans) et plus transparente que les procédures habituelles avec une seule et même autorité compétente (« guichet unique ») ;
- des financements de l'UE, sous forme de subventions, d'emprunts obligataires destinés au financement de projets ou de garanties. Au cours de la période 2014-2020, 9,1 milliards d'euros seront consacrés aux infrastructures énergétiques au titre du MIE. En novembre 2013, une première liste de projets d'intérêt commun a été sélectionnée et sera actualisée ensuite tous les deux ans.

C'est la première fois que l'UE cofinance la construction de grandes infrastructures énergétiques au titre de son budget ordinaire. Au cours de la période financière précédente

(2007-2013), l'UE a financé principalement des études de faisabilité pour un montant total de 155 millions d'euros. Un total de 3,85 milliards d'euros a été investi dans des projets relatifs à l'énergie au titre du programme énergétique européen pour la relance, lancé en 2009 dans le contexte de la crise économique et financière. Mais il s'agissait de montants uniques exceptionnels non renouvelés.

L'UE cofinancera des études et des travaux jusqu'à 50 % et, exceptionnellement, jusqu'à 80 %, pour des projets cruciaux pour la sécurité de l'approvisionnement ou la solidarité à l'échelle régionale ou européenne, nécessitant des solutions innovantes et des risques technologiques élevés, ou générant des synergies intersectorielles. Les projets retenus doivent démontrer leur viabilité économique, sociale et environnementale et associer au moins deux États membres et respecter des critères précis propres au secteur concerné.

Un « Schéma directeur pour un réseau énergétique européen intégré » a défini des priorités et sélectionné des projets d'intérêt commun en novembre 2013

Dans sa communication du 17 novembre 2013 intitulée « Priorités en matière d'infrastructures énergétiques pour 2020 et au-delà – Schéma directeur pour un réseau énergétique européen intégré », la Commission a sélectionné les corridors prioritaires nécessaires pour permettre à l'UE d'atteindre, d'ici à 2020, ses objectifs dans les domaines de l'énergie et du climat pour « achever le marché intérieur de l'énergie, garantir la sécurité d'approvisionnement et faciliter l'intégration des sources d'énergie renouvelables, et pour permettre de préparer les réseaux afin de poursuivre la décarbonation du système énergétique au-delà de 2020 ». Elle a également défini les projets prioritaires pour l'après 2020.

D'ici à 2020 :

- **corridors prioritaires dans le secteur de l'électricité :** réseau dans les mers septentrionales (9 États membres concernés) ; interconnexions électriques Nord-Sud en Europe de l'Ouest (12 États membres concernés) ; interconnexions électriques Nord-Sud en Europe centrale et orientale et en Europe du Sud-Est (13 États membres concernés) ; plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la mer Baltique pour l'électricité (8 États membres concernés) ;
- **2. Corridors prioritaires dans le secteur du gaz :** interconnexions nord-sud de gaz en Europe de l'Ouest (12 États membres concernés) ; interconnexions nord-sud de gaz en Europe centrale et orientale et en Europe du Sud-Est (13 États membres concernés) ; corridor gazier sud-européen (14 États membres concernés) ; plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la mer Baltique pour le gaz (les trois États baltes et la Finlande concernés).

Projets à long terme dans les domaines thématiques prioritaires :

- **déploiement des réseaux intelligents :** adoption de technologies de réseau intelligent dans l'ensemble de l'UE en vue d'intégrer de manière efficace la production d'une quantité importante d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables ou décentralisées ainsi que l'effacement de consommations ;

- **les « autoroutes de l'électricité ».** Objectifs : absorber la production croissante d'électricité d'origine renouvelable dans l'Est et le Sud de l'Europe, en Afrique du Nord, dans les mers septentrionales, en mer Baltique ;
- **infrastructure européenne de transport de CO₂ :** examiner et s'entendre sur les modalités techniques et pratiques d'une future infrastructure de transport de CO₂.

Enjeux des décisions stratégiques prises par le Conseil européen du 23 octobre 2014

Le Conseil européen du 23 octobre 2014, outre l'accord sur le cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, face à la détérioration de la situation géopolitique avec la crise ukrainienne, a décidé de confirmer l'objectif de 10 % minimum d'interconnexion électrique au plus tard en 2020 au moins pour les États membres qui n'ont pas encore atteint un niveau minimum d'intégration dans le marché intérieur de l'énergie, à savoir les États baltes, le Portugal et l'Espagne ainsi que Malte, Chypre et la Grèce.

Dans les limites des instruments pertinents du cadre financier pluriannuel de l'UE, le but est d'atteindre l'objectif de 15 % d'ici à 2030, les deux objectifs devant être atteints par la mise en œuvre de projets d'intérêt commun cruciaux dans le secteur du gaz notamment, tels que le corridor gazier nord-sud, le corridor gazier sud-européen et la promotion d'une nouvelle plate-forme gazière dans le sud de l'Europe, ainsi que les grands projets d'infrastructure améliorant la sécurité énergétique de la Finlande et des États baltes.

Il y a contradiction entre les décisions du Conseil européen du 23 octobre 2014 de privilégier le financement par le MIE des investissements des infrastructures transeuropéennes électriques (conformément au règlement européen du MIE) et l'annonce par la Commission européenne le 29 octobre de privilégier les infrastructures gazières.

Censés privilégier l'électricité, les premiers financements issus du MIE ont été affectés au gaz. Sur les 647 millions d'euros dédiés aux infrastructures énergétiques, une majorité a été affectée aux projets liés au gaz (392 millions d'euros) pour les infrastructures gazières dans les pays Baltes et dans le sud et le centre de l'Europe de l'Est, tandis que les projets liés à l'électricité se sont vus allouer seulement 255 millions d'euros. La décision de financer des infrastructures gazières souligne l'inquiétude croissante des États membres concernant la dépendance de l'UE au gaz russe depuis le début de la crise ukrainienne.

Comment faire face au défi de 1 000 milliards d'euros de besoins d'investissements dans le système énergétique européen d'ici à 2020, dont 200 milliards d'euros pour les seuls réseaux de transport d'énergie ?

Les besoins d'investissements dans le système énergétique européen d'ici à 2020 afin de respecter les objectifs en matière de politique énergétique et de climat (paquet européen énergie-climat des 3 x 20 %) de l'UE ont été évalués par la Commission européenne (selon le modèle Primes) à près de 1 000 milliards d'euros. Près de la moitié de cette somme sera nécessaire pour les réseaux, notamment de distribution et de transport d'électricité et de gaz, pour le stockage, ainsi que pour les réseaux intelligents.

Les réseaux de transport d'énergie nécessiteront d'ici à 2020 à eux seuls quelque 200 milliards d'euros d'investissements : 140 milliards d'euros pour des réseaux de transport d'électricité à haute tension, des infrastructures de stockage et des applications de réseaux intelligents, de 70 milliards d'euros pour des gazoducs, des infrastructures de stockage, des terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL) et des infrastructures de capacité rebours (permettant de faire passer le gaz dans les deux sens), ainsi que de 2,5 milliards d'euros pour des infrastructures de transport de dioxyde de carbone (CO₂). Par rapport à la période 2000-2010, cela signifie une augmentation de 30 % des investissements dans le secteur du gaz et de 100 % dans l'électricité.

Cependant, par rapport à ces 200 milliards d'euros d'investissements, les marchés n'assumeront qu'environ 50 % seulement des investissements nécessaires dans les réseaux de transport à l'horizon 2020, générant un déficit de financement d'environ 100 milliards d'euros.

Ce déficit de financement est imputable en partie aux très longs délais d'obtention des permis de construire, mais surtout à des difficultés d'accès au financement et au manque d'instruments d'atténuation des risques financiers adéquats que pourraient prendre des acteurs privés, considérant que la justification dite « commerciale » d'un projet d'investissement n'est pas suffisamment solide et que le retour sur investissement est trop long ou de rendement insuffisant.

Les enjeux substantiels en termes d'impact sur l'emploi des besoins d'investissements d'infrastructures énergétiques

L'effet induit sur le PIB des programmes d'investissements d'infrastructures énergétiques transeuropéens est non négligeable : de + 0,4 point dans le scénario de 142 milliards d'euros (scénario 1 alternatif au scénario statu quo du BAU) et de + 0,9 point dans le scénario de 201,5 milliards d'euros (scénario 3) et dans une moindre mesure sur les dépenses des ménages.

Aussi, les enjeux en termes d'impact sur l'emploi de ces programmes d'investissements sont très importants, puisque le programme lié au scénario 1 engendre 409 000 emplois équivalent temps plein (ETP) et celui lié au scénario 3 engendre 774 000 emplois ETP, selon l'étude d'impact E3ME de 2011 réalisée par les services de la Commission européenne accompagnant le « règlement du Parlement et du Conseil européens concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes ». Ces emplois correspondent à des emplois des secteurs du bâtiment et travaux publics, de la construction électrique et mécanique et de services dédiés.

Policy set	Infrastructure investment (in billion €, 2011-2020)	GDP (cumulative percentage point difference compared to BAU, 2011-2020)	Employment (000s, cumulative difference compared to BAU, 2011-2020)
BAU	89.7	0	0
S1	142.2	0.42	409
S2	117.7	0.22	153
S3	201.5	0.9	774

La création de ces emplois aura des effets induits sur les emplois d'autres secteurs, via l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages concernés. En outre, ces investissements contribueront à la diffusion des technologies de l'UE. L'industrie européenne, PME comprises, est un producteur important de technologies pour les infrastructures énergétiques. Lancer un programme de développement et de modernisation des infrastructures énergétiques de l'UE offre une opportunité de stimuler la compétitivité de l'industrie à haute intensité énergétique et de l'économie de l'UE et son avance technologique au niveau mondial.

L'étude Syndex « Dérèglements climatiques, nouvelles politiques industrielles et sorties de crise » réalisée en 2009 (en partenariat avec l'institut allemand WMP) pour la CES, la FEM et l'EMCEF avait évalué à 310 000 ETP supplémentaires par an l'impact sur l'emploi des investissements nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de CO₂ de 40 % horizon 2030 dans le secteur de la production d'électricité. Cependant, le changement de mix électrique en faveur des énergies renouvelables et des technologies bas carbone et efficaces exigera de mobiliser des outils et dispositifs innovants pour maîtriser une transition sociale et professionnelle complexe intra- et inter-sectorielle. Ces instruments de régulation sociale des mutations liées aux investissements d'infrastructures énergétiques de l'UE devraient aussi être financés par des fonds publics européens dédiés.

4.2. Le MIE, même s'il crée de nouvelles marges de manœuvre par de nouveaux leviers, ne peut à lui seul faire face aux énormes besoins d'investissements d'infrastructures énergétiques

Les arguments invoqués par la Commission européenne pour promouvoir le nouvel instrument financier MIE, créé dans le cadre du nouveau budget communautaire 2014-2020, sont centrés sur un effet de levier suscité pour mobiliser d'autres instruments financiers, tels que des fonds d'investissement et des instruments de partage des risques (tels que des prêts et des garanties, et notamment des emprunts obligataires destinés au financement de projets), dont le coefficient multiplicateur est supérieur à celui des subventions.

En combinant différentes formes d'aide, il serait certainement possible d'adapter le soutien financier aux besoins d'un projet d'investissement d'infrastructures énergétiques. La transition du secteur énergétique européen vers une industrie à faibles émissions de carbone requiert en effet d'importants investissements et un temps de retour trop long pour motiver des investisseurs privés à en assurer le financement. Jusqu'ici, sans la contribution de la BEI bien qu'elle demeure limitée, de nombreux projets d'infrastructures énergétiques dans l'UE n'auraient pas pu se concrétiser.

Ceci dit, la volonté de l'UE de développer des project bonds et des partenariats public-privé coordonnés par la BEI pour financer les besoins d'infrastructures énergétiques peut engendrer des risques de dérégulation sociale et environnementale exigés par les investisseurs privés parties prenantes de ce nouveau système d'ingénierie financière des projets d'investissements. Pour éviter ces risques, il est nécessaire d'exiger que l'initiative conjointe de la Commission européenne et de la BEI en faveur de ce type de financement des investissements énergétiques intègre l'obligation d'accords collectifs avec les

organisations syndicales sur les conditions d'emploi et de travail pour les projets d'investissements de ce type impliquant des investisseurs privés.

En outre, cette situation soulève non seulement la question des compléments à apporter aux législations nationales existantes, mais aussi celle du développement des instruments budgétaires actuels de l'UE, qui ont en effet été relativement inefficaces dans l'approvisionnement et le financement des infrastructures énergétiques devant permettre d'atteindre les objectifs de l'UE pour 2020 et *a fortiori* pour 2030 (tant à moyen terme que dans leurs implications à long terme définies dans le paquet Infrastructures énergétiques européennes).

4.3. Les investissements en efficacité énergétique demeurent le parent pauvre du paquet européen énergie-climat

Les investissements en efficacité énergétique ont été encore sacrifiés dans le cadre de l'accord du Conseil européen du 26 octobre 2014 sur le paquet énergie-climat 2030. Les objectifs d'efficacité énergétique à l'horizon 2020 (20 %) et 2030 (27 %) ne sont pas juridiquement contraignants, et les moyens de financement de ces investissements ne sont pas prévus.

D'abord, concernant le secteur du bâtiment et du logement (voir chapitre sur le logement social), il n'y a pas de programme de rénovation du parc immobilier au niveau de l'UE et, malgré la directive européenne d'efficacité énergétique dans le bâtiment, les normes réellement contraignantes n'existent qu'au gré des législations nationales. Dans ce cas, quand des projets pilotes d'investissements d'efficacité énergétique ambitieux sont mis en œuvre au niveau national ou local, ils peuvent être soutenus par divers fonds européens, et tout particulièrement par les fonds structurels européens (5 milliards d'euros sur la période 2007-2013), le Fonds européen pour la promotion de l'efficacité énergétique (créé en 2011 dans le cadre du programme énergétique européen pour la relance [PEER], doté modestement de 265 millions d'euros en 2013) et la BEI.

De nouveaux modèles et acteurs facilitent ces financements avec l'apparition d'entités spécialisées comme les sociétés de services énergétiques, de plus en plus actives dans certains États membres de l'UE (Allemagne, Italie, Irlande, Pays-Bas, France), la multiplication des contrats de performance énergétique et une participation active des banques publiques d'investissement au niveau national (16 milliards d'euros en 2013 par la banque d'investissement allemande KfW, 453 millions par la Caisse des dépôts et consignations en France), et européen (2,1 milliards d'euros par la BEI, notamment *via* le mécanisme Elena, mécanisme européen d'assistance technique pour les projets d'initiative locaux), sans lesquelles les investissements d'efficacité énergétique ne pourraient souvent pas se concrétiser, le « pay-back » étant considéré par les opérateurs privés comme trop long et à des taux de retour insuffisants.

Les États membres n'ont mis en œuvre que très partiellement les règles relatives à l'efficacité énergétique définies par l'UE par les directives de 2002 et de 2012, voire ne se sont tout simplement pas mis en conformité, révèle une étude de la Buildings Performance Institute Europe (BPIE), qui constate que les États membres de l'UE ratent une occasion,

offerte par le développement de la rénovation énergétique du parc immobilier européen, de répondre aux défis que représentent la sécurité énergétique, la relance économique et le changement climatique.

L'investissement dans l'efficacité énergétique est inégalement réparti entre les pays et les secteurs (bâtiments, appareils électroménagers, transports et industrie). L'AIE estime que, sur la prochaine décennie, ce secteur du transport est le plus prometteur et représentera 60 % des investissements en matière d'efficacité énergétique. Le premier outil mis en place reste les normes limitant la consommation de carburant et constituent un signal fort pour les marchés des technologies efficaces et des services.

Concernant les enjeux R&D et innovation de l'efficacité énergétique, le programme Horizon 2020 pour la période 2014-2020 de l'UE a mobilisé un budget modeste de 93 millions d'euros pour 2014 et de 98 millions d'euros pour 2015 autour d'un programme structuré en quatre thématiques : bâtiments et consommateurs, chauffage et refroidissement, industrie et produits, financer l'énergie durable

Les investissements d'efficacité énergétique dans les industries à haute intensité énergétique sont un enjeu substantiel de compétitivité hors coût du travail et de productivité globale des facteurs, mais sont peu développés, alors que le potentiel est très significatif. Plusieurs raisons à ce phénomène paradoxal :

- un pay-back de ces investissements considéré comme trop long (même quand, pour certains projets, il n'est que de 2 ans !) par les entreprises industrielles concernées ;
- d'une manière générale, l'absence de politique industrielle européenne volontariste sur l'efficacité énergétique et sur l'efficacité ressources ;
- absence de normes d'efficacité énergétique contraignantes (hormis pour certains moteurs industriels) :
 - ▶ application rare de la norme ISO 50001,
 - ▶ la directive européenne sur l'efficacité énergétique a été vidée de sa substance sur le volet efficacité énergétique industrielle (notamment suite aux actions de lobbying de l'association européenne des industries à haute intensité énergétique),
 - ▶ une directive européenne sur le système ETS (CO₂ Emission Trading System) qui ne stimule pas ces investissements d'efficacité énergétique (voir l'étude Syndex 2009 pour la CES sur « dérèglements climatiques, politique industrielle bas carbone et sorties de crise »),
- enfin, l'impossibilité des financements publics au niveau national et européen des investissements d'efficacité énergétique industrielle due à l'interdiction par le droit de la concurrence européen (voir à ce sujet l'étude Syndex en 2011 pour les partenaires sociaux européens sur « politiques climatiques et emploi » sur l'étude de cas des dispositifs PFE de financement public du gouvernement suédois qui ont été condamnés par la Cour de justice de l'UE au nom du code de la concurrence de l'UE).

4.4. Assurer le développement des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et la flexibilité des réseaux énergétiques grâce aux systèmes intelligents et aux nouvelles technologies de stockage d'énergie électrique

En 2013, le développement des systèmes électriques intelligents s'est accéléré en Asie, tandis que l'UE démarre tout juste le déploiement de compteurs communicants. Les systèmes énergétiques (électricité, gaz, chaleur, froid) intelligents permettent de répondre à quatre défis de la transition énergétique : l'efficacité énergétique *via* le pilotage de la demande avec des consommateurs actifs dans la maîtrise fine de leur consommation ; l'optimisation des investissements dans les réseaux de distribution et de transport *via* l'utilisation de nouveaux équipements qui leur offrent une plus grande flexibilité ; l'insertion massive de moyens répartis de production d'énergie renouvelable, notamment les productions intermittentes sur les réseaux électriques ; l'insertion des véhicules électriques sur les réseaux électriques *via* la problématique de gestion de la charge.

Le stockage d'énergie reste dominé par les technologies de pompage hydraulique (stations de transfert d'énergie par pompage – STEP), dont les capacités sont toutefois limitées pour satisfaire aux besoins de l'UE, avec un flux croissant de projets sur les nouvelles technologies, notamment électrochimiques, mais pour lesquels les financements dans l'UE sont insuffisants.

La feuille de route technologique de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) sur le stockage d'énergie électrique et thermique comme moyen de flexibilité des systèmes énergétiques définit le rôle de ces technologies dans la transition vers des systèmes énergétiques à bas carbone. Dans le scénario 2DS du nouveau rapport Energy Technologies Perspectives 2014 de l'AIE, intégrant 30 % d'énergies renouvelables, les besoins additionnels de capacités de stockage d'électricité sont estimés au total à 310 GW entre les États-Unis, la Chine, l'Europe et l'Inde, en fonction du succès des nouvelles avancées technologiques et du déploiement des véhicules électriques.

Selon l'AIE, la capacité installée de stockage d'énergie électrique est aujourd'hui évaluée à 144 GW dans le monde, dont 99 % dans quelque 400 STEP, reposant sur le principe de l'énergie gravitaire et une technologie mature, mais dont les capacités de développement sont limitées, car nécessitant des installations conséquentes et un contexte géographique spécifique. Sur les autres technologies de stockage d'électricité, 306 MW de nouvelles capacités ont été installées entre 2011 et 2013, utilisant notamment des systèmes électrochimiques (sodium-soufre, lithium-ion en très grande partie). Parmi les projets annoncés depuis 2009, 1 852 MW sont encore en cours de développement, dont 1 227 MW sur les technologies de stockage d'énergie par air comprimé.

Les différentes technologies stationnaires de stockage massif de l'électricité se divisent en quatre catégories : **mécanique** (barrage hydroélectrique, stockage gravitaire par pompage, stockage d'énergie par air comprimé, volants d'inertie) ; **électrochimique** (piles, batteries, vecteur hydrogène, méthanisation) ; **électromagnétique** (bobines supraconductrices, supercapacités) ; **thermique** et **thermochimique** (chaleur latente ou sensible, énergie par sorption).

Le développement des énergies renouvelables pour atteindre les objectifs du paquet européen énergie-climat 2020 et 2030 exigera un volume d'infrastructures de réseaux énergétiques intelligents, mais aussi des infrastructures de stockage d'électricité considérables (que ce soient des technologies matures comme les STEP ou de nouvelles générations de technologies de stockage), mais aussi en amont d'investissements R&D conséquents.

Il n'existe pas d'objectif précis, défini au niveau européen, en matière de développement des infrastructures de stockage d'électricité. Actuellement, plusieurs pays européens modifient leurs réglementations énergétiques en faveur du stockage d'énergie (Allemagne, Italie, Portugal, Autriche). Plusieurs pays européens construisent et investissent dans de nouvelles capacités de stockage d'électricité, et plus particulièrement les STEP : 2 580 MW en Allemagne, dont 1 300 MW en construction ; 1 480 MW en Autriche, dont 570 MW en construction ; 1 600 MW en Espagne, dont 850 MW en construction ; 2 260 MW au Portugal, dont 950 MW en construction.

Au niveau européen, le stockage de l'électricité fait partie des projets de R&D coordonnés par le Centre de recherche commun (JRC) programmés dans Horizon 2020, mais il mobilise des budgets insuffisants (36 millions sur les 607 millions d'euros du budget R&D d'Horizon 2020 dédié à l'énergie en 2014) comparativement aux programmes des États-Unis et de la Chine dans ce domaine. Le financement du développement des infrastructures de stockage de l'électricité est assuré actuellement au niveau européen essentiellement par des fonds publics d'investissement nationaux soutenus par la BEI, et il n'est pas sûr que la démarche des project bonds puisse fonctionner pour assurer le financement de ces investissements d'infrastructures. Ce type de projets d'infrastructures énergétiques est donc un des enjeux du financement du plan de relance par les d'investissements de la CES.

4.5. Les enjeux substantiels de l'impact sur l'emploi des besoins d'investissements énergétiques et d'une transition équitable pour les travailleurs, à la hauteur du défi d'une politique climato-énergétique volontariste de l'UE

Dans une position commune officielle du 18 décembre 2013, intitulée « Les partenaires sociaux insistent sur la transition juste et des objectifs pour le changement climatique et de la politique de l'énergie de l'UE », les partenaires sociaux du secteur de l'énergie (Eurelectric, EPSU et IndustriAll) ont insisté sur la nécessité que le paquet européen énergie-climat horizon 2030 intègre des politiques de transition équitable sur la question de l'emploi, en s'appuyant sur les conclusions de l'étude réalisée en 2011 par Syndex et Adapt international « Vers une industrie de l'électricité à faibles émissions de carbone: effets sur l'emploi et opportunités pour les partenaires sociaux » : *« La transition équitable peut être vue comme la transition vers une économie plus respectueuse de l'environnement et plus durable, basée sur le dialogue social entre les gouvernements, les employeurs et les organisations syndicales, dans une voie qui promeut une croissance économique et des investissements dans les technologies bas carbone à un niveau élevé tout en assurant une transition sociale lisse à travers des actions d'atténuation et d'adaptation au changement*

climatique aussi bien qu'à travers le développement de programmes de formation et de requalification (ou de nouvelles qualifications équitables) et la création d'emplois de qualité ».

L'étude a posé également la question du nécessaire financement par les pouvoirs publics nationaux et européens des dispositifs sociaux de cette transition équitable, tout particulièrement concernant l'éducation et la formation tout au long de la vie qui a fait l'objet d'un accord entre partenaires sociaux du secteur européen de l'électricité en 2002. Les partenaires sociaux de ce secteur constatent conjointement en 2014 que la Commission européenne devrait inclure une perspective de transition dans ses politiques, mais qui cependant fait actuellement défaut malgré la réponse positive de principe du commissaire européen à l'énergie.

5. L'infrastructure verte

5.1. État des lieux et concept d'infrastructure verte

L'Europe est la région du monde où le paysage est le plus touché par la fragmentation et la lente disparition des habitats naturels (faune, flore). Cela constitue un problème majeur pour la biodiversité. Les causes principales en sont le développement non maîtrisé des infrastructures grises : autoroutes, pont ou barrage bloquant les migrations d'espèces mais aussi la généralisation du mode de production intensive de l'agriculture européenne (pesticides, arasement des haies, élevages industriels, etc.).

En Europe, les principaux espaces naturels sont, pour la majorité, protégés par le réseau Natura 2000 (18 % du territoire européen). Cependant, pour survivre à long terme, les espèces doivent pouvoir circuler d'un espace à un autre. L'infrastructure verte aidera à relier les espaces naturels existants et améliorera la qualité écologique de la nature environnante.

L'infrastructure verte est définie comme un réseau de zones naturelles et semi-naturelles, faisant l'objet d'une planification stratégique, conçu et géré aux fins de la production d'une large gamme de services éco-systémiques. Une infrastructure verte peut aussi être considérée comme un outil permettant de générer des avantages écologiques, économiques, sociaux et culturels grâce à des solutions naturelles. À titre d'exemple, on peut citer les espaces verts, les toitures végétalisées ou les zones humides.

Il existe un intérêt majeur à l'infrastructure verte : plutôt que devoir remplacer les services rendus aux écosystèmes en créant de nouvelles infrastructures, il est plus économique de maintenir la nature ou d'intégrer son maintien dans la conception des projets d'infrastructure.

Ainsi, l'infrastructure verte contribue au maintien des écosystèmes et des services qu'ils rendent (forêts : puits de carbone ; zones humides : qualité de l'eau ; pollinisation : cultures maraîchères et fruitières, etc.).

5.2. La politique européenne sur les infrastructures vertes

En mai 2013, la Commission européenne a adopté une stratégie sur les infrastructures vertes visant à encourager la prise en compte systématique des processus naturels dans le cadre de l'aménagement du territoire. Ce document fait suite aux réflexions engagées dans la feuille de route sur l'efficacité des ressources dans l'UE et dans la stratégie sur la biodiversité à l'horizon 2020, toutes deux présentées en 2011. Cette stratégie crée un cadre d'appui pour faciliter la création de projets d'infrastructure verte, charge aux États membres et collectivités territoriales de mettre en œuvre en s'appuyant sur des acteurs privés si possible.

La stratégie adoptée porte sur quatre éléments essentiels :

- la promotion de l'infrastructure verte dans les principaux domaines d'action (agriculture, sylviculture, nature et eau, mer et pêche, politique régionale,

changement climatique, transports, énergie, etc.). La Commission européenne devait présenter avant la fin de l'année 2013 des orientations sur la manière d'intégrer l'infrastructure verte dans la mise en œuvre de ces politiques de 2014 à 2020 ;

- l'amélioration de la recherche et la promotion des technologies innovantes soutenant l'infrastructure verte ;
- l'amélioration de l'accès au financement pour les projets d'infrastructure verte. La Commission européenne et la BEI envisagent de créer un fonds destiné à soutenir les investissements liés au capital naturel, y compris les projets d'infrastructure verte ;
- le soutien aux projets d'infrastructure verte à l'échelle de l'UE.

5.3. Les défis que doit relever le secteur pour se développer

Les études scientifiques montrent que, malgré les efforts déployés en Europe (Natura 2000, stratégie climat à 2020), ceux-ci ne sont pas à la hauteur des enjeux. Ils ne parviennent pas à enrayer les évolutions négatives des activités humaines (perte de biodiversité, disparition de millions d'oiseaux, rythme d'artificialisation des sols...).

En matière de biodiversité, la perte de biodiversité atteint des niveaux sans précédent. Il ne suffira pas de créer des zones protégées, il faut faire évoluer toutes les activités économiques, à commencer par l'agriculture et la foresterie, changer de modèle de développement.

L'infrastructure verte contribuera à lutter contre les effets négatifs du changement climatique (GIEC).

Il est utile de généraliser les méthodes d'évaluation pour intégrer l'infrastructure verte dans les projets et diriger des financements.

Un enjeu majeur consiste à lancer et amplifier les programmes de sensibilisation et d'éducation à l'environnement. Il faut intéresser le citoyen européen à ce qui est en train de se passer en matière de biodiversité, l'associer au suivi des évolutions, l'informer sur les effets des activités et des programmes.

5.4. La contribution actuelle et potentielle de l'infrastructure verte

Une relance économique du projet européen dont une partie se dirigerait vers l'infrastructure verte produirait des effets environnementaux, sociaux, économiques, mais aussi éducatifs.

Plusieurs projets d'envergure ont fait l'objet d'évaluation des retombées économiques : tourisme vert, meilleure santé des citoyens, mitigation des effets des poches de chaleur urbaine... (exemples possibles à développer comme la one forestière au Royaume-Uni, etc.).

Les caractéristiques les plus intéressantes sont à souligner :

- les emplois induits par ces infrastructures ne sont pas délocalisables ;

- ce sont des emplois qualifiés qui impliquent une formation et des compétences spécifiques ;
- l'innovation est une des clés de la réussite, en particulier l'emploi des TIC comme levier de déploiement et facilitateur du caractère participatif des projets et l'implication des citoyens européens.

5.5. Des projets concrets

Projets en cours dont l'impact peut être amplifié :

- restauration du corridor Alpes-Carpates (Autriche, Slovaquie) ;
- ceinture verte le long de l'ancien rideau de fer (Allemagne, Autriche, République tchèque, etc.) ;
- trame verte et bleue en France ;
- delta du Danube, continuité des espaces protégés (Roumanie, Hongrie) ;
- prévention des inondations côtières (estuaire de l'Humber au Royaume-Uni) ;
- infrastructures vertes en milieu urbain, murs et toits végétalisés, parcs, etc.

Les instruments financiers de l'UE qui peuvent aider à la mise en place d'infrastructures vertes sont multiples et sont coordonnés par la DG Environnement de la Commission européenne. Le FEDER et le Fonds de développement rural, par exemple, mettent à disposition un large éventail d'outils pouvant servir à mieux relier les zones géographiques entre elles et à restaurer les écosystèmes sur une plus vaste superficie. Ils peuvent également être utilisés pour orienter la population vers une diversification économique des sols et la création de zones multifonctions dont l'objectif est de préserver les écosystèmes.

Les mesures en faveur de l'infrastructure verte peuvent être cofinancées par le Programme LIFE+ Nature et Biodiversité (budget 2014-2020 : 3,6 milliards d'euros dont 1,4 milliard d'euros pour le programme Biodiversité et services écosystémiques), qui permet de financer des projets d'amélioration de la connectivité fonctionnelle des habitats naturels ou du déplacement des espèces entre les zones protégées de type Natura 2000. Le Programme LIFE+ Environnement donne également la possibilité de financer les éléments d'infrastructure verte en zones urbaines et périurbaines et de soutenir des projets reliant des zones forestières entre elles. Il propose le cofinancement de projets encourageant les initiatives d'aménagement intégré.

Des projets en cours de lancement

- En milieu urbain : projet 65 millions d'observateurs en France, dont l'objectif est de favoriser l'accès à la science pour tous, et qui contribuera à éduquer à l'environnement et à faire progresser les connaissances scientifiques, et donc à préserver la biodiversité (MNHN et ONG, financement ANRU). Mots-clés : mise en œuvre des TIC, science participative, publics défavorisés.

Des pistes d'action futures qui impliquent des interactions entre domaines d'action de l'UE :

- utiliser les infrastructures grises de transport (routes, autoroutes, chemin de fer, canaux...) comme des éléments de la continuité des espaces protégés, en favorisant des pratiques favorables à la biodiversité sur leurs emprises (fauches raisonnées, pas de pesticides par exemple). Cela sans oublier la construction d'écoducs, de tunnels écologiques, de passes à poissons, la restauration d'éléments structurels de paysages agricoles comme les haies et les rangées d'arbres ;
- mettre en place des circuits touristiques de randonnée pédestre ou à vélo sur de grandes distances, à travers l'Europe (Porto-Varsovie, ou Oslo-Athènes par exemple), en passant au maximum par des zones naturelles remarquables (Natura 2000 constitue une bonne base), et en aménageant les itinéraires entre ces sites pour que les randonneurs profitent de la nature. Les retombées économiques de ce tourisme vert se traduiront en emplois non délocalisables ;
- mettre en place des aménagements verts (avec des activités telles que la participation à des programmes de science participative) en zone urbaine (parcs, toits verts, jardins partagés, murs végétalisés, parcours nature), en insistant sur le rôle éducatif, ou de reconnexion à la nature, de ces aménagements, pour le grand public et pour les gestionnaires ;
- favoriser une agriculture moins hostile à la biodiversité, avec des pratiques comme les bandes enherbées autour des champs, les prairies/jachères plutôt que les céréales (plusieurs études du MNHN montrent que ce genre de transition est favorable à la biodiversité et aux finances publiques), la diminution des intrants. Tout ça implique une diminution à court terme des revenus des agriculteurs, et donc probablement des compensations financières.

6. La prise en charge des personnes âgées et les enjeux de la silver économie en termes d'investissements et d'emplois dans l'UE

6.1. Du papy-boom en Europe...

Les enjeux liés à la prise en charge des personnes âgées (dépendante ou non) sont multiples et interpellent tant la prise en compte du grand âge dans nos démocraties, la cohésion des sociétés européennes que des questions plus économiques (impact sur la dépense sociale, les politiques de santé...). Si la prise en compte du grand âge peut être autant le fruit d'acteurs publics, de structures non-lucratives que d'entités privées lucratives, elle nécessite – à des niveaux divers – une solvabilisation de la demande pour être effective. Le « papy-boom » à venir s'accompagnera donc indéniablement d'une hausse des dépenses en faveur des personnes âgées, et ce pour l'ensemble des pays de l'Union. En effet, la population Européenne connaît et va connaître une accélération du vieillissement de sa population. Il s'agit d'un fait connu de longue date et principalement causé par la hausse de l'espérance de vie et renforcé par ce que certains appellent¹⁶ « le contrecoup du baby-boom ». Par ailleurs et en fonction des pays, on notera également un vieillissement des populations lié à des taux de fécondité inférieurs au seuil de remplacement des générations.

Au niveau européen, des projections faisaient déjà état du doublement du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus¹⁷ entre 1960 et 2010. Ce mouvement devrait s'accélérer dans les prochaines années. Ainsi, en France et selon l'INSEE, la part des plus de 60 ans dans la population devrait passer d'un cinquième en 2005 à un tiers en 2050. Selon la Commission européenne, la population active de l'UE devrait même commencer à diminuer.

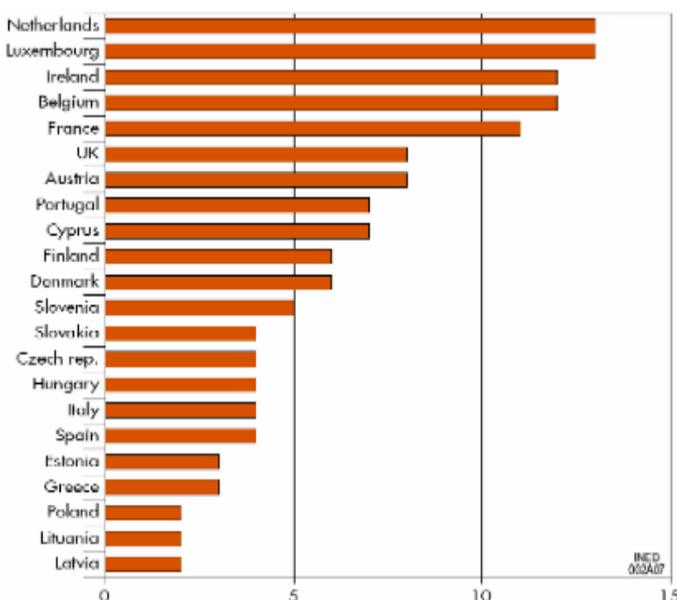
6.2. ... à la diversité des modes de prise en charge

Pour autant les réponses sont encore très différentes d'un pays à l'autre, tant par la proportion de personnes âgées vivant avec leurs enfants (qui peut facilement dépasser les 50 % en Europe du Sud) que la part des 75 ans et plus vivant en institution (*residential cares*)

¹⁶ INED, L'avenir démographique de l'Europe, notes de synthèses préparées pour l'Audition du 28 Mai 2008

¹⁷ DREES, Etudes et Résultats, La prise en charge de la dépendance des personnes âgées une comparaison internationale, juillet 2000

**Proportion de personnes de 75 ans et plus vivant en institution vers l'an 2000
(Eurostat – Source INED)**



Ainsi un simple maintien même des taux d'institutionnalisation actuels entraînerait une très large augmentation du nombre de places.

6.3. Quels objectifs pour l'UE ?

Pays	Hommes	Femmes
Slovaquie	52,4	52,1
Slovénie	53,4	54,6
Lettonie	53,5	56,7
Estonie	54,1	58,2
Hongrie	56,3	58,6
Croatie	57,3	60,7
Roumanie	57,5	57,5
Lituanie	57,8	62,4
Allemagne	57,9	58,7
Finlande	58,5	58,2
Pologne	58,5	62,3
Portugal	59,3	56,6
Autriche	59,5	60,7
Pays-Bas	61,3	60,2
UE (27 pays)	61,7	62,6
France	61,8	63,5
République tchèque	62,2	64,5
Danemark	62,3	61,4
Bulgarie	63,0	67,1
Belgique	64,0	62,6
Espagne	64,4	63,9
Luxembourg	64,4	66,4
Royaume-Uni	65,0	65,6
Chypre	65,1	64,2
Suisse	65,5	63,3
Irlande	65,9	67,0
Grèce	66,3	67,7
Italie	67,3	67,3
Islande	69,3	68,1
Norvège	69,8	69,8
Malte	70,2	71,6
Suède	71,7	71,1

Face à cette évolution démographique, la hausse d'un indicateur qualitatif comme l'espérance de vie sans incapacité paraît devoir être un objectif des politiques de santé publique. Au niveau de l'UE, un préalable devrait être la réduction des écarts entre les différents États membres, tant ces derniers sont importants comme le montre le tableau ci-contre¹⁸.

Les défis à relever sont donc multiples et concernent l'ensemble des pays européens avec :

- le développement de la prévention pour retarder la dépendance, par exemple l'encouragement aux dispositifs de dépistage et de réduction des risques de chute ;
- selon le souhait des personnes âgées, le prolongement de leur maintien à domicile. Au-delà du besoin de professionnalisation général de la filière, cet élément nécessitera la mise en place de formations spécifiques et une vigilance en termes de qualité de

¹⁸ INSEE, Nombre d'années de vie en bonne santé dans l'union européenne, données 2010.

l'emploi. Le statut des aidants devra également être clarifié ;

- le développement et l'identification d'une offre de premier niveau à travers les foyers logements / résidences services
- et *in fine* le développement de l'offre des maisons de retraite médicalisées.

Dans le cadre des politiques européennes pouvant encourager à la désinstitutionnalisation et à l'intégration des soins, ces développements devront s'accompagner d'un travail important de coordination des professionnels intervenant autour de la personne âgée (professionnels du social, du sanitaire, médecins traitants, hôpitaux, etc.). Des investissements importants porteront alors sur les systèmes d'information, le développement des métiers de l'accueil et de la coordination.

On notera dans le même temps la montée en puissance de la notion de « Silver economy », définie comme une économie transversale allant au-delà de la prise en charges des personnes âgées et englobant l'ensemble des secteurs de l'économie adaptant leur offre au vieillissement de la population et au bien vieillir. De fait, la population des personnes âgées va également devenir un « marché », avec une transversalité potentiellement importante : adaptation des domiciles à travers la domotique, des bâtiments, des villes (citons ici l'initiative des « villes-amies des aînés » de l'OMS). La Commission européenne s'intéresse notamment au sujet comme vecteur de croissance économique.

6.4. Un coût ou une ressource : vers un changement de paradigme

Si des travaux ont été menés au niveau européen sur la question du vieillissement ces dernières années, l'objectif affiché est d'abord une évaluation de l'impact du vieillissement de la population sur les finances publiques¹⁹. On notera également la notion de « vieillissement actif », qui vise la période ante-retraite. Ainsi et à titre d'exemple, le Fonds social européen, dans sa programmation 2007-2013, aurait « consacré directement 1 milliard d'euros aux mesures en faveur du vieillissement actif et de l'allongement de la vie professionnelle²⁰ ».

Si l'augmentation de la dépense publique en faveur des personnes âgées paraît incontournable, cette dernière peut néanmoins, dans le cadre d'une politique d'investissement volontariste, se transformer en véritable opportunité pour la cohésion sociale et pour la création d'emplois non délocalisables :

- générer une dynamique de cohésion sociale et de solidarité : la place des aînés dans nos sociétés devra être revue. Il paraît en effet peu imaginable qu'une part importante de la population soit mal ou peu considérée. De même, une trop grande dualité dans les offres de prise en charge ne paraît pas souhaitable : c'est le cas d'établissements aujourd'hui pilotes qui se définissent comme low-cost face à un secteur privé lucratif qui vise des niveaux de spécialisation importants... sur ses

¹⁹ European Commission, The 2012 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)

²⁰ Commission européenne, Démographie, vieillissement actif et retraites, Guide de l'Europe sociale, volume 3, 2012

prestations d'hôtellerie. Citons également le rôle important en termes d'aménagement du territoire que jouent les établissements et services ;

- second élément : la création d'emplois nombreux, non délocalisables et à forte valeur ajoutée sociale. La composition des charges du secteur est marquée par l'importance de la masse salariale : pour un niveau de charges d'activité de 100, les salaires représentent entre 65 et 75. Cela s'explique par des besoins humains importants : l'ouverture d'un établissement accueillant 50 résidents nécessite de 30 à 50 postes. Dans le cas français, le Centre d'analyse stratégique²¹ faisait l'hypothèse en 2005 d'un développement des effectifs physiques de 76 % entre 2005 et 2025 (passage de 608 900 à 1 072 500 personnes).

Ces deux points concernent uniquement le périmètre pris en charge des personnes âgées, soit un périmètre bien moindre que celui de la silver economy. Un secteur qui va se développer mécaniquement et qui est intrinsèquement consommateur d'emplois ce qui en fait un axe non négligeable dans le cadre d'une politique d'investissement, la Silver économie allant générer des nouveaux besoins d'investissements en termes d'infrastructures technologiques et de services les plus divers avec des impacts emplois conséquents.

²¹ Centre d'Analyse Stratégique, Personnes âgées dépendances : bâtir le scénario du libre choix, Second rapport de mission

7. L'importance des investissements dans le secteur du bâtiment et du logement pour l'emploi et le développement durable dans l'UE

La question du logement est à la croisée d'enjeux d'emplois significatifs et d'enjeux écologiques majeurs et peut être vecteur de cohésion sociale ou d'exclusion.

Dans le sillage de la chute de l'activité de la construction dans l'UE (un peu plus de 20 % entre 2008 et 2013, d'après les données d'Eurostat, avec de grandes disparités entre les pays), l'emploi du secteur chutait du même ordre. 12,7 millions de personnes restent employées dans le secteur de la construction (contre 15 millions en 2008).

Par ailleurs, responsable de plus de 40 % de la consommation d'énergie finale et de 25 % des émissions de gaz à effet de serre, le logement et les bâtiments sont la première source d'émission de CO₂ et constitue un objet incontournable d'une politique ambitieuse de maîtrise de la demande énergétique.

Les difficultés des ménages européens pour se loger décemment ont empiré ces dernières années : 120 millions d'Européens sont confrontés au risque de pauvreté, 34 % des Européens font face à des dépenses disproportionnées en matière de logement (un des premiers postes de dépenses des ménages européens) et 52 millions de personnes en Europe ne parviennent pas à chauffer convenablement leur logement. La demande de logements sociaux²² s'est accrue dans bien des pays sous l'effet de la crise (accession à la propriété rendue plus difficile par le rationnement du crédit à l'habitat, paupérisation des Européens, accroissement des inégalités et croissance démographique, en particulier dans les métropoles, contribuant à la hausse des loyers).

7.1. Le poids économique du secteur

Le logement social représente 12 % du parc de logements existants dans l'Union européenne, soit 27 millions de logements, avec un poids variable selon les États membres : quasiment négligeable dans les pays ibériques, la Grèce, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Slovaquie et les pays Baltes, limité en Belgique et en Allemagne (parce que le conventionnement est limité dans le temps et que de nombreux logements ont été vendus ces dernières années) et supérieur dans les autres pays. Les modèles d'attribution en fonction de la situation sociale sont également variables (universels aux Pays-Bas, Danemark et Suède, ciblés dans les autres pays)²³.

Le poids du logement social dans la construction de logements neufs est connu dans nombre de pays de l'Union européenne (il est monté à 30 % en France ces dernières années, à 15 % en Allemagne, etc.²⁴). Son poids dans les dépenses d'entretien-rénovation est moins

²² " Impact of the crisis and austerity measures on the social housing sector", Cecodhas Housing's Europe's Observatory, Year 5, 2 fév.2012: de 1 million de demandeurs à 1,8 millions en GB de 1997 à 2011, 630 000 demandeurs en Italie, 1,2 millions en France, etc.

²³ European Parliament, Social Housing in the EU, Directorate General for Internal Policies, 2013

²⁴ 2012, logement social européen, les rouages d'un secteur, CECODHAS

documenté, mais il devrait être de l'ordre de son poids dans le total des logements (soit 12 % au global, voire un peu plus).

Du point de vue du volume d'activité, la rénovation est supérieure à la construction neuve dans la plupart des pays européens. Du point de vue de l'efficacité énergétique, la construction neuve représente au mieux un peu plus de 1% du parc de logement. La rénovation énergétique lourde devrait donc être un moyen essentiel d'atteindre des objectifs ambitieux de réduction des émissions de CO₂.

7.2. Pourquoi avoir recours à des fonds publics/subventionnés pour le logement ?

Hors avantages fiscaux (qui sont de puissantes incitations), le logement peine à intéresser les investisseurs privés. Cela est d'autant plus vrai pour le logement social, qui se caractérise par des plafonds de loyers, qui limitent ou allongent le retour sur investissement.

Pour la construction neuve, les subventions publiques (dépenses réelles) ou les garanties de prêts jouent un rôle essentiel pour équilibrer les opérations de construction des logements sociaux²⁵, qui s'équilibrent sur un horizon temporel pouvant aller jusqu'à 35-40 ans, voire davantage²⁶.

Pour la rénovation énergétique, les travaux liés à la performance énergétique représentent environ un tiers du coût d'une réhabilitation globale²⁷ (même si, selon l'Agence allemande de l'énergie, le surcoût d'une rénovation thermique au niveau KfW est rentabilisé par les économies d'énergie au bout de 20 ans, sans prise en compte des aides et avec des prix des énergies stables).

Les États membres consacrent une partie de leur richesse nationale (jusqu'à quelques pourcents du PIB, 2,2 % en France) à leur politique du logement, dans un mouvement de solidarité verticale la plupart du temps (solidarité nationale vers les plus démunis). Or les budgets nationaux du logement ont été touchés dans un grand nombre de pays par l'effort de « consolidation budgétaire », avec le développement des aides indirectes et de l'autofinancement par la vente d'une partie (la plus attractive ?) du parc.

Aux aides directes (subventions à la construction : aide à la pierre ; aides à la personne : allocations versées aux locataires) et indirectes (avantages fiscaux) s'ajoutent des garanties publiques (collectivités locales ou État) aux prêts, qui jouent un rôle essentiel pour abaisser le coût du financement.

²⁵ Cf. annexes.

²⁶ Les opérations en démembrement de propriété (baux emphytéotiques en France) peuvent s'équilibrer en moins de 20 ans.

²⁷ Rüdinger A., « La rénovation thermique des bâtiments en France et en Allemagne : quels enseignements pour le débat sur la transition énergétique ? », in Working Paper de l'IDDRI, n°7, 13 mai 2013.

7.3. Pourquoi mobiliser des fonds européens ?

Pour la construction de logements sociaux, seules la France et l'Autriche produisent à un rythme suffisant pour renouveler ou développer leur parc. Dans les autres pays, la crise des subprimes²⁸ a fortement ralenti le financement de la construction de logements sociaux.

Les circuits financiers de financement parallèles qui existent en France et en Autriche sont spécifiques ne sont pas forcément reproductibles, chaque pays ayant sa propre tradition historique et sa propre fiscalité.

Pour la rénovation, les fonds européens ont déjà contribué à équilibrer un grand nombre d'opérations dans divers pays²⁹.

7.4. Les gains pour la collectivité et les effets de levier d'un investissement européen

Levier financier

- hors fonds européens : en Allemagne, sur les programmes de soutien financés par la KfW³⁰, on atteint un ratio de 1 à 11 en 2010 : avec 650 M€ de fonds publics investis dans la bonification des prêts et les subventions, des investissements de 7,25 milliards d'euros ont pu être déclenchés ;
- fonds européens : la révision du règlement du FEDER a permis de financer la rénovation énergétique du logement social à partir de 2009, en la plafonnant à 4 % de l'enveloppe FEDER de chaque État. L'Union sociale de l'habitat française (USH) estime l'effet de levier de l'investissement du FEDER dans la rénovation thermique de logements sociaux de 1 à 5. 192 M€ de fonds FEDER ont contribué à financer 1,2 milliard d'euros d'investissement total, pour 58 800 ménages (donc le même nombre de logements), générant près de 16 000 emplois.

Les fonds européens permettent de mobiliser d'autres financeurs publics locaux ou nationaux.

Emploi

La fédération française du bâtiment estime qu'un investissement de 1 M€ en travaux d'amélioration crée 12 emplois directs et qu'un investissement de 1 M€ en construction neuve crée 8 emplois directs.

²⁸ Bousquet G. et Diaz O. « Le financement du logement social : comparaison entre six pays européens », in Conjoncture, publication du Groupe Caisse des Dépôts et Consignations, n°43, mai 2014

²⁹ Commission Européenne, « Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale », p. 218 : mentionne la rénovation de logement sociaux dans une perspective d'amélioration de l'efficacité énergétique.

³⁰ Cité par Rüdinger. KfW = Kreditanstalt für Wiederaufbau, banque publique de reconstruction créée dans l'après-guerre, détenue à 80 % par l'Etat fédéral et à 20 % par les Länder allemands

Recettes fiscales

Pour un euro investi, entre 2 et 4 euros reviennent aux comptes publics, grâce au surplus d'impôts et de taxes générés par l'activité économique additionnelle³¹.

7.5. Préconisations

Afin d'atteindre les objectifs européens en matière de réduction des émissions des gaz à effet de serre (- 20 %), les États se sont fixés des objectifs pour le bâtiment (- 20 % pour l'Allemagne par exemple³², ce qui nécessiterait un rythme annuel des rénovations thermiques de 2 % du parc par an). Le rythme effectif des rénovations thermiques est assez éloigné de cet objectif³³, malgré les incitations publiques déjà existantes (Allemagne, par exemple, voire France). En s'inspirant de pistes déjà suggérées, on pourrait faire les propositions suivantes :

- réorienter vers le financement du logement social des outils de financement de long terme (35-40 ans pour la construction neuve hors démembrement de propriété, 15-20 ans pour la rénovation) :
 - ▶ utiliser les outils et les savoir-faire de la BEI pour cofinancer avec les autorités locales et régionales la construction ou la rénovation énergétique, et inscrire le secteur du logement social et abordable dans ses priorités d'investissement, en particulier dans les États membres où il n'existe pas de banque publique du logement (soit un dispositif proche de ce que préconise le Rapport sur le logement social dans l'UE, de la commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen, en 2013),
 - ▶ Cecodhas-Housing in Europe (consultation sur le livre vert de la Commission sur le financement de long terme) défend d'une part l'obligation pour les investisseurs institutionnels de placer une partie de leurs fonds dans le logement, intermédiaire ou social, et, d'autre part, la possibilité d'utiliser les project bonds (BEI) et le Fonds social d'investissement pour compléter les financements apportés par le FEDER sur des projets d'investissements dans la construction et la rénovation du logement social ainsi que des maisons de retraite et institutions de santé (cf. schéma des outils d'investissement de l'UE ci-dessous) ;
- le rôle du FEDER dans le financement de la rénovation énergétique doit être plus important et pouvoir dépasser les 4 % des enveloppes nationales. On pourrait même imaginer créer un objectif thématique « rénovation énergétique des bâtiments ».
 - ▶ La rénovation énergétique de 4 % des 25 millions de logements sociaux de l'UE par an, à raison de 30 000 € par logement avec une participation de 16 % du FEDER

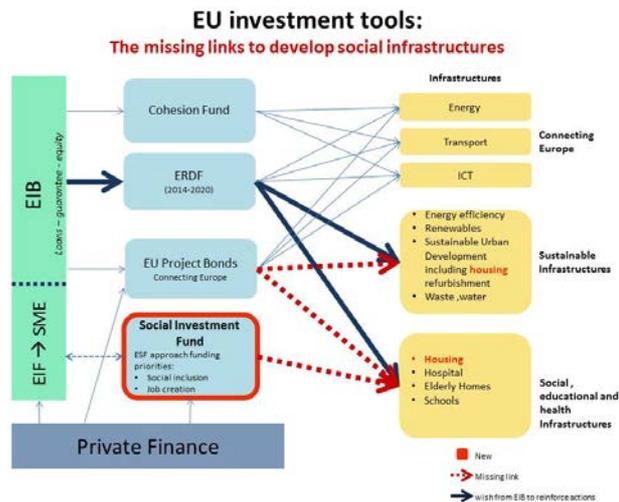
³¹ Cité par Rüdinger : Kronenberg et al. (2012). Macroeconomic Effects of the German Government's Building Rehabilitation Program. La fourchette haute des résultats correspond à un scénario de création d'emplois, la fourchette basse à un scénario d'heures supplémentaires.

³² Le mouvement HLM français s'est par ailleurs engagé à rénover d'ici 2020, 800.000 logements sociaux afin d'améliorer leur efficacité énergétique.

³³ OPEN 2012 : 100 000 à 200 000 en France et 300 000 en Allemagne, loin (500 000 rénovations en France, 720 000 en Allemagne).

coûterait au FEDER 4,8 milliards d'euros par an et créerait 57 600 emplois dans l'UE.

Les outils d'investissement de l'UE (Source : Cecodhas)



7.6. Les problèmes à prendre en compte

Le secteur du bâtiment (et des travaux publics) est réputé être doté d'une main-d'œuvre non délocalisable. Cela n'est pas tout fait le cas. Sur fond de directive Détachement, malgré l'existence et le respect du « noyau dur » (respect du salaire minimum, des horaires collectifs et couverture sociale dans le pays d'origine), le bâtiment est un des premiers secteurs utilisateurs de main-d'œuvre détachée, avec la concurrence entre travailleurs européens que cela implique.

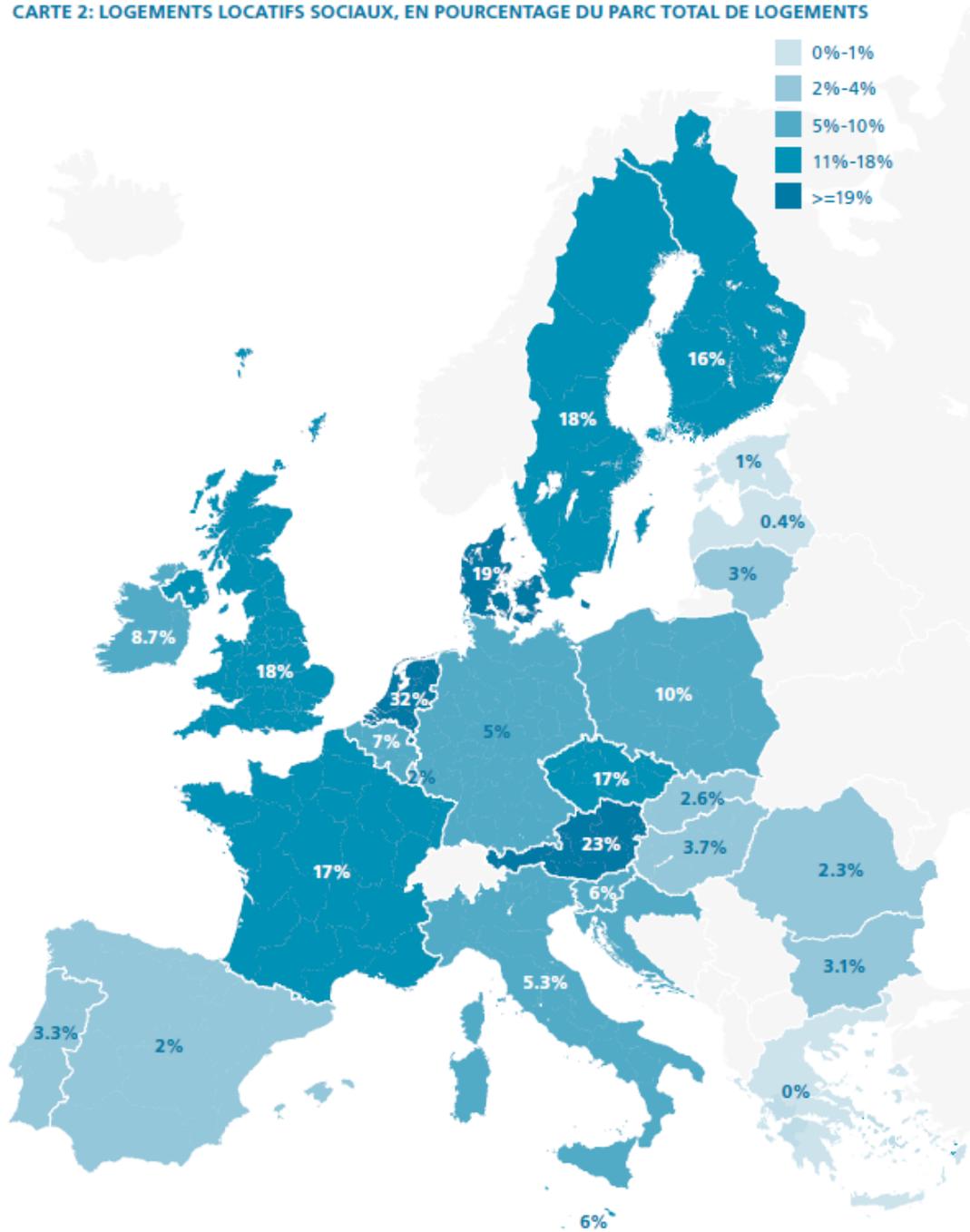
Il importe également de vaincre une certaine hostilité de l'exécutif européen contre le logement social, qui s'est manifestée ces dernières années par :

- les recommandations-pays du Conseil européen, passibles d'amendes si non suivies :
 - ▶ volet « marchés immobiliers » du rôle désormais renforcé de surveillance macroéconomique de la Commission,
 - ▶ suppression des systèmes de régulation des loyers en Suède et aux Pays-Bas, la réduction des aides au logement au Royaume-Uni ;
- le démantèlement de la principale structure du logement social en Grèce ;
- une conception « résiduelle » du logement social de la Commission en matière de contrôle des aides d'État (service public du logement social défini « en lien direct avec les personnes défavorisées », ce qui défavorise la mixité voire peut créer des ghettos, alors que la Cour européenne de justice dirait plutôt pour que les États ont une compétence discrétionnaire dans la définition du logement social en tant que service d'intérêt économique et général (le jugement doit intervenir à la fin de l'automne,

dans une procédure au cours de laquelle les syndicats européens ont été auditionnés par la Cour européenne de justice en juin 2014).

Annexe 1- Le logement social en proportion du parc de logements par pays³⁴

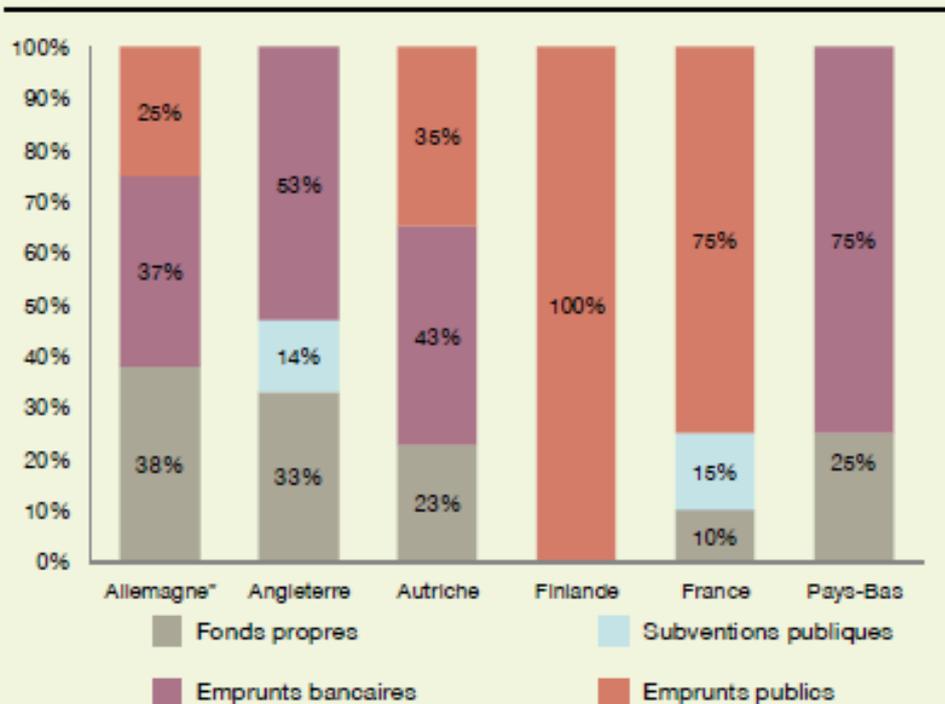
CARTE 2: LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX, EN POURCENTAGE DU PARC TOTAL DE LOGEMENTS



³⁴ 2012, logement social européen, les rouages d'un secteur, CECODHAS.

Annexe 2 - Importance du soutien public pour la construction de logement social³⁵

Financement type d'opération de construction de logements sociaux en 2011



Source : Etude sur le financement du logement social dans 6 pays d'Europe - Cecodhas 2013

*En Allemagne, les modalités de financement varient considérablement en fonction des Länder et des opérations, aucune moyenne n'est disponible. L'opération présentée dans le graphique est donc un exemple de financement (opération localisée à Brême) et ne représente pas un financement type.

³⁵ Bousquet G. et Diaz O. « Le financement du logement social : comparaison entre six pays européens », in Conjoncture, publication du Groupe Caisse des Dépôts et Consignations, n°43, mai 2014.

Annexe 3 - Exemple d'opération de rénovation énergétique financée avec le concours du FEDER



Titre du projet :
Rénovation de 36 logements locatifs sociaux

Thèmes :
Efficacité énergétique
Rénovation urbaine

Porteur :
Société Doloise des habitations à loyer modéré (HLM) du Jura

Budget :
Coût total : 1 648 642 € - FEDER : 139 860 €

Début de projet :
Décembre 2009

Durée :
12 mois

Chiffres clés :
Surface du bâtiment : 1 986 m²
Diminution des émissions de gaz à effet de serre de 75 à 13 KgeqCo2/m²/an
Réduction de la consommation d'énergie de 333 à 81 KwhEP/m²/an

Contact projet :
Société Doloise des habitations à loyer modéré (HLM) du Jura
Mail : bernard-maillary@doloise-hlm.org
Tél : 03 84 79 89 89




région : Franche-Comté

Amélioration de l'efficacité énergétique dans les logements sociaux en Franche-Comté

Ce projet s'inscrit dans l'objectif global d'amélioration de l'efficacité énergétique dans le bâtiment. Il s'agit de réduire la production de gaz à effet de serre tout en diminuant les charges locatives, contribuant ainsi à l'amélioration globale du cadre de vie. Le projet vise à diminuer la consommation d'énergie dans des immeubles d'habitation et porte sur la réhabilitation d'un nombre important de logements sociaux.

→ Mise en place d'une politique de développement durable

Le projet consiste en la réhabilitation énergétique d'un bâtiment de 36 logements sociaux sur un ensemble immobilier de 122 logements, initiative en conformité avec le Grenelle de l'environnement. Assorti d'un plan d'amélioration de l'efficacité énergétique, le projet a porté sur la recherche de la performance énergétique afin de diminuer la production de gaz à effet de serre. Les travaux de recherche de gain énergétique ont porté sur l'isolation extérieure, les menuiseries extérieures et leurs vitrages, le chauffage, la plâtrerie ainsi que sur la ventilation. Cette diminution de la consommation d'énergie et par conséquent, des émissions de gaz à effet de serre, conduira à une diminution des charges locatives. Par ailleurs, ce projet permet de prolonger durablement l'utilisation de ces logements qui n'avaient subi aucune amélioration depuis les années 1960.

→ Vers la labellisation

L'objectif poursuivi est l'obtention du label bâtiment basse consommation (BBC) énergétique, permettant une consommation d'énergie inférieure à 80 kWh/m²/an. C'est une démarche encore peu répandue, surtout dans les immeubles locatifs.

Témoignage :

« La société Doloise des habitations à loyer modéré (HLM) du Jura, bailleur social dont le siège social se situe à Dole, s'est engagée dans la démarche du « développement durable » depuis 2007. S'appuyant sur les objectifs du Grenelle de l'environnement, elle s'est donné trois axes d'effort : maîtrise des charges locatives, réhabilitation énergétique de ses bâtiments collectifs, protection de l'environnement. Le surcoût lié à la performance énergétique représente environ 45% des travaux de réhabilitation. Sans l'aide financière du Fonds européen de développement régional (FEDER), cette opération n'aurait pu s'équilibrer et la performance énergétique aurait été moindre. »

Bernard MAILLARY, responsable de site, société Doloise des habitations à loyer modéré (HLM) du Jura

Source : [www.europe-en-france.gouv.fr/Rendez-vous-compte/Projets-exemplaires/Amelioration-de-l-efficacite-energetique-dans-les-logements-sociaux/\(language\)/fre-FR](http://www.europe-en-france.gouv.fr/Rendez-vous-compte/Projets-exemplaires/Amelioration-de-l-efficacite-energetique-dans-les-logements-sociaux/(language)/fre-FR)

La participation du FEDER est de 8 % du projet. Le coût global de la rénovation est supérieur au budget estimé par différentes agences gouvernementales pour la seule rénovation énergétique. Le surcoût de 45 % lié aux travaux de performance énergétique en 2009 était un peu supérieur à celui d'un tiers mentionné par l'IDDRI. Le FEDER finance la rénovation énergétique à travers l'objectif thématique 04 « Économie à faible émission carbone » du budget de l'UE.

Éléments financiers

logements	36
Date	2009
Coût total en €	1 648 642
par logement en €	45 796
Participation FEDER en €	139 860
% FEDER	8%

Table des sigles

AIE	Agence internationale de l'énergie
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BPI	<i>Project Bond Initiative</i>
CCEP	Code de conduite européen en matière de partenariat
CESE	Conseil économique et social européen
CFP	Cadre financier pluriannuel
ETI	Entreprises de taille intermédiaire
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEI	Fonds européen d'investissement
FESF	Fonds européen de stabilité financière
FMI	Fonds mondial d'investissement
FSE	Fonds social européen
ITC	d'initiatives technologiques conjointes
JRC	Centre de recherche commun
MES	Mécanisme européen de stabilité
MIE	Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe
OS	Organisation syndicale
PBCE	<i>Project Bond Credit Enhancement</i>
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PO	programmes opérationnels
PPP	partenariat public-privé
STEP	Stations de transfert d'énergie par pompage
UE	Union européenne



Syndex
22, rue Pajol
75018 Paris – (33)1 44 79 13 00 – www.syndex.fr

Syndex Bruxelles
Bvd. Roi Albert II n°5, 1210 Bruxelles, Belgique
www.syndex.eu
– (32) 2 219 25 41