

Extrait de :
Eulalia Rubio, David Rinaldi, Thomas Pellerin-Carlin,
« *L'investissement en Europe : tirer le meilleur parti du Plan Juncker* »,
Études & Rapports n° 110, Institut Jacques Delors, mars 2016.

PRÉFACE D'ENRICO LETTA

Le soudain manque d'investissements en Europe constitue sans doute l'une des clés pour comprendre la gravité de la crise économique et financière qui, depuis 2008, a entraîné l'Europe dans une grande tempête. En effet, dans beaucoup de pays, la chute des investissements a été soit une conséquence, soit une cause de la crise. Une conséquence parce que le manque d'argent public a contraint beaucoup de gouvernements à choisir de maintenir les dépenses courantes au détriment des investissements de long terme. Et en même temps une cause car la chute des investissements a rendu impossible une forte reprise au moment où, en 2015, les conditions macroéconomiques se sont améliorées. Les taux d'intérêts nuls, la forte valeur du dollar et les bas prix du pétrole auraient dû pousser la reprise, mais la chute des investissements est en train de freiner la grande opportunité que ces conditions macroéconomiques inédites nous apportent.

Dans ce contexte, beaucoup de questions restent encore sans réponses claires sur ce que les médias ont choisi d'appeler le « plan Juncker ». Ce Plan d'investissement sera-t-il capable de sortir les Européens de l'ornière économique dans laquelle ils se sont piégés ? Constitue-t-il la grande offensive en faveur de l'investissement que le Président Juncker avait promis au Parlement européen lors de son élection, ou s'agit-il plus prosaïquement d'un simple instrument de communication ? Quels résultats concrets faut-il en attendre ? Quelles solutions peuvent être mises en œuvre pour tirer le meilleur parti du plan Juncker ?

Ces questions sont quelque peu sorties du radar des institutions et des médias, tant européens que nationaux. L'effet d'annonce passé, l'attention politique et médiatique s'est tournée vers d'autres sujets : Brexit, crise des réfugiés, etc. La présente étude de l'Institut Jacques Delors permet d'exercer un droit de suite sur la question du plan Juncker pour analyser son contenu, son fonctionnement, les principaux risques à sa mise en œuvre et son impact potentiel à long terme. Dans ce travail, Eulalia Rubio, David Rinaldi et Thomas Pellerin-Carlin formulent des recommandations précises pour améliorer le Plan et examinent

en détail son potentiel dans deux domaines majeurs : les infrastructures numériques et l'efficacité énergétique.

À la lecture de ce rapport, quelques enseignements m'apparaissent d'une grande importance pour l'état de l'Europe aujourd'hui.

Tout d'abord, le plan Juncker n'est pas une solution miracle. Il ne pourra pas, à lui seul, combler le déficit d'investissement dont souffre l'Europe. Les ressources allouées à ce Plan demeurent très faibles, trop faibles pour être à la mesure des enjeux. À partir de ces faibles ressources, le Plan entend mobiliser un peu plus de 100 milliards d'euros par an. Quand bien même ce pari serait atteint, il ne pourra que réduire de façon significative mais insuffisante un déficit d'investissement en Europe estimé à environ 200-300 milliards par an. En d'autres termes, **le plan Juncker constitue une réponse trop modeste et trop tardive aux problèmes d'investissement et d'emploi en Europe.** À titre de comparaison, l'American Recovery and Reinvestment Act adopté par l'administration Obama en 2009 a injecté plus de 800 milliards de dollars à l'économie américaine entre 2009 et 2013.

À qui la faute ? Si les montants du Plan sont modestes, cela est clairement lié à la volonté de certains États membres de l'Union européenne. Le plan Juncker reflète ainsi les réticences de certains États à investir des ressources conséquentes en faveur de l'investissement. Ce n'est pas la première fois que cela arrive en Europe. En 1993, Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne, avait proposé dans son Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi un grand plan d'investissement financé par un grand emprunt européen. Adopté par les chefs d'État et de gouvernement, il n'a jamais été appliqué. Plus récemment, les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'UE ont adopté un Pacte pour la croissance et l'emploi en 2012. Après négociations, ce Pacte pour la croissance et l'emploi a été de taille modeste (environ 120 milliards d'euros) et a reposé en grande partie sur l'utilisation de fonds existants. Il s'agissait donc plus d'un outil de communication politique, que d'un réel Plan d'investissement.

La taille modeste du plan Juncker est donc le résultat des choix des États membres de l'Union européenne, dont il est permis de penser qu'une

fois de plus, ceux-ci ont été guidés par une vision trop étriquée et trop court-termiste de leurs intérêts nationaux.

Malgré sa taille modeste, l'adoption du plan Juncker constitue en soi une petite victoire. Il reflète le changement de paradigme qui commence à s'opérer au sein des institutions européennes : aujourd'hui, plus personne ne conteste que nous avons un problème d'investissement en Europe, qui touche l'ensemble des pays et non pas seulement certains États membres. Aujourd'hui, chacun convient que la solution à ce manque d'investissement passera, au moins partiellement, par une action au niveau européen. Aujourd'hui, il est clair que la stratégie économique qui a été celle de l'UE comme celle des États membres a été une stratégie dite de « consolidation budgétaire », trop axée sur des tentatives plus ou moins infructueuses de réduction à court-terme des dépenses publiques.

Au-delà de la question de ses montants, le plan Juncker présente des nouveautés intéressantes. Il s'agit de l'initiative la plus ambitieuse à ce jour pour utiliser le budget de l'UE comme une garantie en vue de mobiliser des financements privés. Contrairement à de précédentes initiatives d'investissement de l'UE (comme la décision de 2013 d'augmenter le capital de la Banque européenne d'investissement (BEI)), le Plan a également pour objectif de supprimer certains obstacles réglementaires à l'investissement (qui, dans certains secteurs, constituent le principal frein à l'investissement, que celui-ci soit public ou privé). Il accorde une attention particulière à l'efficacité, et pas uniquement au volume des investissements, en soutenant la préparation et le montage financier des projets. Il encourage la participation des Banques nationales de développement (BND) et propose ainsi une réponse conjointe et intégrée aux défis d'investissement en Europe.

S'il est encore trop tôt pour juger de l'impact du plan Juncker en termes d'investissement et d'emploi, les résultats préliminaires et les leçons qu'on peut tirer d'expériences similaires dans le passé nous donnent quelques pistes. Il y a ainsi un risque non-négligeable de voir le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) financer des projets peu additionnels, et cela dans le seul objectif d'atteindre son montant chiffré (315 milliards d'euros mobilisés). Autrement dit, de l'argent public européen serait alors utilisé pour financer des projets qui auraient très bien pu être financés par de l'argent public national

ou de l'argent privé. Il est ainsi fort probable que le FEIS profite de façon disproportionnée aux zones les plus développées, qui sont aussi celles qui ont le moins besoin d'investissements soutenus par la puissance publique européenne. La coopération avec les Banques nationales de développement est une condition cruciale pour la réussite du Plan mais, si elle n'est pas bien organisée, on peut voir le FEIS soutenir des projets qui auraient dans tous les cas été financés par la Banque nationale de développement, la BEI ou les fonds européens déjà existants. De plus, il n'est pas certain que le plan Juncker permettra la suppression d'un nombre significatif d'obstacles réglementaires à l'investissement, à commencer par la non-application de la législation européenne dans certains États membres.

Néanmoins, le plan Juncker ne semble pas encore avoir pleinement entériné un changement de paradigme crucial pour le rôle de la puissance publique dans la stimulation des investissements utiles. Il faut abandonner le préjugé, souvent inconscient, selon lequel il existerait un stock prédéterminé de « bons investissements ». Cette approche statique ne rend pas compte de la réalité qui, elle, est dynamique. Un bon projet d'investissement n'existe pas dans le vide, il est construit par des hommes et des femmes qui allient une connaissance du terrain, une analyse économique pertinente, un cadre réglementaire approprié et des solutions de financement adaptés. Pour le dire simplement, la puissance publique doit aider à faire naître de bons projets d'investissements. Et si le plan Juncker a commencé à embrasser cette réalité, par exemple en créant une nouvelle plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH), les montants alloués à l'EIAH semblent insuffisants pour couvrir toutes les tâches que lui sont assignées.

Le présent rapport de l'Institut Jacques Delors comporte un ensemble de recommandations tant sur le plan Juncker en général, que sur les cas spécifiques du financement des infrastructures numériques et de l'efficacité énergétique. Ces recommandations visent à tirer le meilleur parti du plan Juncker, de façon à l'aider à atteindre ses objectifs en matière d'investissements, de création d'emploi et de soutien aux objectifs politiques de l'Union européenne.

Les deux études de cas nous offrent également un aperçu précieux. Autant en matière d'efficacité énergétique que d'infrastructures numériques, le principal responsable de la pénurie d'investissement est le cadre réglementaire

défavorable, fragmenté ou incertain. Cela renforce la conviction que le troisième pilier du Plan est celui censé avoir l'incidence la plus forte sur l'investissement. Les études de cas soulignent aussi que le financement FEIS, par rapport à d'autres sources de financement de l'UE, peut jouer un rôle crucial dans le soutien des petits projets d'avenir. S'il est utilisé de manière stratégique, il peut aider à accélérer la transition numérique, écologique et énergétique, de sorte que l'Union puisse être prête pour les défis de demain.

L'un des aspects probablement les plus intéressants du plan Juncker est sa portée à long terme. Si le plan Juncker se révèle être au final un succès, il pourrait, à long terme, donner lieu à un changement salutaire du comportement de la BEI, qui se montre trop réticente à financer des projets risqués par peur de perdre sa notation triple A. Le plan Juncker pourrait aussi donner lieu à des formes de coopération plus solides et institutionnalisées entre la BEI et les Banques nationales de développement. Il pourrait aussi servir d'embryon d'un futur mécanisme de stabilisation pour la zone euro, comme l'indique le Rapport des cinq Présidents.

L'intuition du « plan Juncker » a été très bonne et c'est pour cela qu'une éventuelle faillite du plan serait mortelle. On est sur le fil du rasoir. Il faut que ce soit un succès. À tout prix.

Enrico Letta
*Vice-Président de l'Institut Jacques Delors,
Doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po Paris (PSIA),
ancien Président du Conseil des ministres italien*