

Le Plan Juncker a-t-il relancé l'investissement européen ?

 latribune.fr/economie/union-europeenne/le-plan-juncker-a-t-il-relance-l-investissement-europeen-588673.html

25/07/2016, 17:40

On sait Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne, en difficulté. Aussi ne manque-t-il pas une occasion de mettre en avant son apport à la relance de l'économie européenne. Il dispose pour cela d'une arme : le plan d'investissement (PIE), plus connu sous le nom de « Plan Juncker ». [Sur France 2](#), ce lundi 25 juillet, il a ainsi assuré que « *nous étions en panne d'investissement, nous avons mobilisé 115 milliards d'euros par le PIE, dont 13,1 milliards en France* ». Autrement dit, Bruxelles aurait permis le redressement de l'investissement dans l'UE par le plan Juncker. Est-ce si simple ?

Qu'est-ce que le plan Juncker ?

Rappelons ce qu'est le « plan Juncker ». Ce plan, lancé officiellement en juin 2015 et dans les faits dès avril, prévoit de mobiliser sur trois ans 315 milliards d'euros d'investissement. Pour cela, 21 milliards d'euros d'argents publics, issu du budget européen et des réserves de la Banque européenne d'investissement sont mobilisés. Ces 21 milliards sont utilisés comme garanties pour financer des projets, par l'intermédiaire de la BEI, à hauteur de 60 milliards d'euros. La Commission calcule ensuite que ces 60 milliards d'euros de projets génèrent au total 5 fois plus d'investissements, soit 315 milliards d'euros entre 2015 et 2017.

[Selon les chiffres de la Banque européenne d'investissement \(BEI\)](#), le « total des investissements liés aux opérations approuvées au titre du Fonds européen d'investissement stratégique (FEIS) », le véhicule financier qui valide les projets, s'élèvent à 115,7 milliards d'euros au 19 juillet 2016. Il s'agit de fonds « approuvés » qui vont donc se déployer dans l'avenir et qui doivent encore être signés. Le financement des projets signés ne s'élèvent aujourd'hui qu'à 10,9 milliards d'euros. Le plan va donc un peu moins vite que prévu, mais est globalement dans les clous. Reste à savoir si Jean-Claude Juncker dit vrai. Ce plan est-il réellement un élément déterminant pour l'activité économique de l'Union européenne ?

Trop peu au regard des enjeux

Les 115,7 milliards d'euros revendiqués par le plan Juncker représentent 4 % de l'ensemble des investissements réalisés dans l'Union européenne sur les quatre trimestres allant d'avril 2015 à mars 2016 (soit 2.886,24 milliards d'euros). A titre de comparaison, sur ces douze mois, l'investissement a progressé de 139,5 milliards d'euros par rapport à la même période de 2014-2015. A condition que ces projets financés par l'UE soient réellement nouveaux et n'ait été débloqués que grâce à ces fonds, l'impact pourrait donc, sans être majeur, ne pas être négligeable. Sauf qu'ils ne semblent absolument pas à la hauteur du problème de l'UE et de la zone euro.

Depuis le début de la crise financière en 2007, l'investissement a été le parent pauvre de la croissance européenne. Malgré une reprise en 2015, il reste très inférieur non seulement à son rythme d'avant la crise, mais à ce qui serait nécessaire pour permettre de relancer la productivité et faire face aux transformations de l'économie. La Commission européenne elle-même a estimé pour « vendre » le plan Juncker que ce « [manque d'investissement](#) » est compris entre 270 et 330 milliards d'euros par an. Le think tank économique Bruegel juge qu'il [manque 280 milliards d'euros par an d'investissement dans l'Union européenne](#). Au mieux donc, le « plan Juncker » fait un tiers du chemin. « *Trop peu et trop tard* » : c'est le verdict, encore valable, de la plupart des économistes au moment de l'annonce du plan. En tout cas, la "panne d'investissement" continue à Europe : les chiffres de la croissance vendredi 29 juillet devrait le confirmer, malgré une croissance modeste. Bref, la magie revendiquée par le président de la Commission n'a pas opérée.

Absence de valeur ajoutée ?

Mais la question centrale est bien plutôt de savoir si ces investissements issus du « plan Juncker » sont un

bénéfice net pour l'économie européenne. On sait déjà, de par la construction de son financement que ce n'est pas le cas, puisque les garanties apportées par le budget européen ont été ôtées du budget européen, principalement des lignes Recherche & Innovations et Infrastructure. Il y a donc un « transfert » de ces projets vers le FEIS. La raison en était que les projets financés par le FEIS seraient plus risqués et auraient donc plus de valeur pour l'économie européenne que les fonds utilisés par le budget européen directement. Mais rien n'est venu prouver ce fait. Bien au contraire.

[Les économistes de Bruegel](#) ont ainsi remarqué que les profils de risque des projets financés par le plan Juncker restent très flous. Rien ne vient attester que les projets financés ne l'auraient pas été par le budget européen ou la BEI. Du reste, dans cette étude datée de juin, Bruegel a comparé les projets en détails à ceux financés par le passé par la BEI. Conclusion : sur 55 projets annoncés en juin, 42 avait une « forte ressemblance » avec des projets financés par la BEI auparavant, 11 une « faible ressemblance » et un seul projet, celui d'une usine de recyclage du titane, semblait réellement nouvelle. Autrement dit : s'il n'y a pas de « valeur ajoutée » nouvelle à ces projets, l'argent investi dans ces projets l'aurait sans doute été sous une autre forme. La prétention de Jean-Claude Juncker d'être à l'origine d'une reprise de l'investissement ne saurait donc tenir.

Choix géographiques

De plus, les choix géographiques du plan Juncker sont parfois étonnants. Sur les projets développés, on trouve une surreprésentation de l'Italie qui cumule 15 % des financements, ce qui est plutôt positif, notamment parce que l'Italie surtout est clairement en état de sous-investissement. Suivent le Royaume-Uni, la France et la Slovaquie. Mais certains pays frappés de plein fouet par le sous-investissement et le chômage de masse et qui auraient besoin de fonds pour ne pas demeurer dans une logique de compétitivité-coût, symbole de sous-développement chronique. Le Portugal a bénéficié en 14 mois d'une mobilisation de 701 millions d'euros, plus 40 millions d'euros d'aide à ses PME, soit 0,4 % de son PIB, avec un seul vrai projet industriel d'usine de biomasse.

L'échec grec

La Grèce, pays qui traverse la pire crise parmi les pays de l'UE et qui est encore en récession, est encore plus mal lotie. [Alors que son gouvernement ne dispose d'aucune marge de manœuvre et que, pire, encore, il n'a utilisé pour faire des économies et complaire aux créanciers qu'un sixième des investissements prévus](#), alors que, en juillet 2015, Jean-Claude Juncker avait promis un « plan de relance » à la Grèce, le plan Juncker n'a, pour le moment, financé que 650 millions d'euros, dont 400 millions d'euros pour les aéroports régionaux. Rappelons que les aéroports les plus rentables viennent précisément d'être vendus à l'opérateur allemand Fraport. Athènes avait pourtant proposé 42 projets d'infrastructures pour un montant de 5,6 milliards d'euros. On remarquera également que deux pays de l'UE qui n'ont toujours pas bénéficié du plan Juncker, Malte et Chypre. Or, cette dernière île a traversé aussi une forte crise et est un des pays de l'UE qui souffre le plus de sous-investissement.

Pas un « *game changer* »

Cet échec gréco-chypriote est très symptomatique des limites du plan Juncker : là où le secteur privé ne suit pas, le plan Juncker est inopérant. Il est incapable d'agir comme un élément moteur du changement, un « *game changer* ». Il est aussi très frileux et peu apte à prendre les risques que le secteur privé refuse de prendre, précisément ce qui manque à l'économie européenne. Aller investir beaucoup en Slovaquie est utile, mais le secteur privé y est déjà très présent et est attiré par la fiscalité et les faibles salaires. Investir dans les pays en crise, où l'investissement est réellement en panne est un enjeu bien plus important. Il n'est pas relevé par le plan Juncker qui, ainsi, confirme qu'il mobilise des fonds qui auraient été investis en UE de toute manière.

Pas de stratégie globale

Dernière faiblesse du plan Juncker : il ne s'inscrit pas dans une stratégie globale. Alors que la BEI finance des

investissements, la Commission continue à s'attacher à sa politique de « respect des règles » et demande des réductions d'investissements publics ou de dépenses publiques. Le cas grec, cité plus haut, est caricatural. En France, l'investissement public des collectivités locales est en chute libre depuis deux ans pour permettre au déficit des administrations de passer sous les 3 % du PIB. [En Espagne ou au Portugal, on va demander de « nouveaux efforts »](#) pour éviter des sanctions et on se dit prêt à Bruxelles à geler des fonds structurels, donc des investissements européens dans ces pays... [Au Portugal, au premier semestre, l'investissement public a chuté de 19,5 %](#). Ce qu'on donne (un peu) d'une main, on l'ôte donc de l'autre. Dans le même temps, on n'exige nullement de l'Allemagne plus d'investissement public pour réduire son excédent courant de 8 %, supérieur à ce que Bruxelles tolère normalement. Or, compte tenu du déficit d'investissement, tous les efforts devraient se conjuguer. Sinon, l'impact même du plan Juncker s'en voit réduit : il a une fonction partielle de compensation du sous-investissement public, non un effet d'entraînement.

Un plan qui pèse peu

Le plan Juncker n'est pas inutile : dans l'UE toutes les tentatives sont bonnes à prendre. Mais il est largement insuffisant, contrairement à ce que sous-entend Jean-Claude Juncker : pourquoi sinon, toutes les six semaines, Mario Draghi, le président de la BCE demanderait-il un plan Juncker « élargi » et une mobilisation de la politique budgétaire ? Ce plan est le reflet d'un mode de pensée : celui selon lequel la relance budgétaire classique ne fonctionne pas. Mais alors que le déficit budgétaire cumulé a été ramené à 1,8 % du PIB de la zone euro, c'est bien plutôt l'idée que la consolidation budgétaire crée les conditions de l'investissement qui ne fonctionne pas. Pour preuve : 2.000 milliards d'euros ont été créés par la BCE en un an et n'ont guère été transmis à l'économie réelle, malgré les rachats de titres et les taux négatifs.

Le cadre du plan Juncker, qui reste marqué par la frilosité de la BEI, l'empêche clairement de peser sur l'économie européenne, n'en déplaise à l'ancien premier ministre luxembourgeois. Au moment où Japon et Royaume-Uni réfléchissent à de vrais plans de relance, l'UE ferait bien de faire de même et de s'interroger sur les moyens d'utiliser l'argent créé par la BCE dans l'économie réelle. Pour cela, il faudra cependant une « révolution dans les têtes » en acceptant un circuit de financement entre BCE et BEI et l'abandon par cette dernière de son obsession de la notation par les agences.