

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

Communication de M. Razzy Hammadi et M. Arnaud Richard
sur le plan Juncker de relance de l'investissement dans
l'Union européenne et la proposition de règlement créant le
Fonds européen pour les investissements stratégiques
(COM(2015) 10 final)

mercredi 4 mars 2015
16 h 30



**COMMUNICATION SUR LE « PLAN JUNCKER » OU
LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE EN
FAVEUR DE LA CROISSANCE**

de MM. Razy Hammadi et Arnaud Richard

Proposition de règlement créant le fonds européen pour les
investissements stratégiques (FEIS)

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et
modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE)
n° 1316/2013*

COM(2015) 10 final du 13 janvier 2015 - E 9964

Réunion de commission du 4 mars 2015

Introduction

Le référendum britannique prévu dans les deux ans qui viennent, en cas de victoire du parti conservateur, peut être une catastrophe « si l'envie d'Europe » s'étirole dans la population. C'est pourquoi nous devons nous féliciter de l'initiative prise par la Commission européenne d'engager un plan de relance par l'investissement, ainsi que d'un discours nouveau, qui n'est plus exclusivement celui de la rigueur budgétaire, unanimement reprochée à l'Union européenne (FMI, OCDE, États-Unis...).

Après un premier plan d'action, d'un montant de 120 milliards d'euros adopté en juin 2012 sous la pression française ⁽¹⁾, le « Pacte pour la croissance et l'emploi », aura permis, au final, de dégager 180 milliards d'euros d'investissements supplémentaires à travers le territoire de l'UE en mars 2015, soit neuf mois plus tôt que prévu. Le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 a confirmé la priorité accordée par les chefs d'État et de gouvernement à l'emploi, la croissance et la compétitivité. Le « programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement », adopté à cette occasion, souligne plus particulièrement la

(1) La France en a fait une condition de la ratification du TSCG.

nécessité d'accroître les investissements à l'échelle de l'Union et de préparer nos économies pour l'avenir. Dans cette perspective, en présentant ses orientations politiques le 15 juillet dernier, Jean-Claude Juncker, a annoncé son intention de mobiliser au moins 300 milliards d'euros d'investissements, publics et privés, au cours des trois prochaines années.

Il importe d'engager des actions concrètes qui apportent des résultats rapides et efficaces en faveur d'une croissance durable, ce qui impose à l'Union européenne de renouer avec un fort niveau d'investissements.

En effet, l'investissement, qu'il soit public ou privé, a été l'une des premières victimes de la crise : à l'échelle de l'Union européenne, l'investissement est inférieur de près de 15 % à son niveau antérieur.

Ce phénomène touche les États membres de l'UE dans des proportions très différentes. Dans les États les plus atteints par la crise et le phénomène de fragmentation financière, la situation est particulièrement grave et pose une hypothèque sur le potentiel de croissance à moyen-terme. D'autres États connaissent un déficit d'investissement depuis de longues années. À cela s'ajoute une tendance longue à la baisse de l'investissement public dans l'Union européenne, dans un contexte d'infrastructures vieillissantes dans certains États membres.

Plusieurs raisons expliquent le recul important de l'investissement :

– du côté de l'investissement privé, le coût élevé du financement bancaire dans certains États (lié au phénomène de « fragmentation financière »), l'incertitude chronique qui a caractérisé ces cinq dernières années et le niveau élevé d'endettement expliquent que l'investissement ait reculé. Ainsi que l'a récemment rappelé le FMI, les reprises économiques sans reprises du crédit, et donc de l'investissement privé, sont un phénomène extrêmement rare. Le raffermissement de l'investissement privé est donc la condition du retour à une croissance forte et durable ;

– du côté de l'investissement public, l'accent mis sur la consolidation budgétaire, ces dernières années, et les réductions des dépenses ont porté de manière disproportionnée sur les dépenses d'investissement.

Si nous devons nous féliciter d'un état d'esprit nouveau à la Commission, la reprise doit beaucoup à la baisse du prix des matières premières en particulier des hydrocarbures et à la baisse de l'Euro, sous l'impulsion de l'action de la BCE qui exerce des compétences normalement dévolues au Conseil. Nous avons dans la conclusion de notre rapport 2014 indiqué que :

« Vos rapporteurs se félicitent de l'inflexion du discours de la Commission européenne qui a accepté de donner plus de temps aux États pour renouer avec l'équilibre budgétaire. »

Cette attitude plus souple est de nature à nous aider à renouer avec la croissance.

Néanmoins, nous devons regretter que dans des domaines qui relèvent de ses pouvoirs propres, tels que la politique de la concurrence, la Commission européenne ne cherche pas à promouvoir une politique industrielle digne de ce nom, et au contraire entrave la constitution de champions européens de taille mondiale par une jurisprudence marquée du sceau d'un juridisme étroit.

La politique de libre circulation des personnes ne pourra être utilisée comme un facteur de régulation de l'économie que si elle s'accompagne d'une politique sociale et que si les abus constatés (par exemple en matière de détachement) cessent le plus rapidement possible.

Enfin, il nous faut déplorer qu'à l'occasion de la crise économique la plus grave depuis la guerre la Commission européenne ne se soit rangée à des positions moins dogmatiques qu'avec un temps de retard et que nous ne puissions pas soutenir qu'elle ait fait preuve aujourd'hui d'anticipation. »

I. LA MISE EN PLACE DU PLAN JUNCKER

La stratégie de croissance proposée par la Commission européenne comporte trois volets :

- la mobilisation de ressources publiques et privées pour atteindre un montant de 315 milliards d'euros sur trois ans (soit 105 milliards par an ce qui représente pour la France une enveloppe annuelle de 15 milliards d'euros) ;
- ces initiatives sont ciblées pour correspondre à l'économie réelle ;
- la garantie d'une prévisibilité réglementaire et la suppression des obstacles administratifs à l'investissement ;

Seul les deux premiers points relèvent du règlement que nous avons eu à examiner et seront mis en œuvre conjointement par la Commission et la BEI.

A LES OBJECTIFS ET LES MOYENS

- Il est prévu de privilégier les PME, définies comme des entreprises comportant moins de 3 000 salariés.
- Les structures de gouvernance du FESI comportent un comité de pilotage et un comité d'investissements.
- Il est prévu que les représentants des donateurs intègrent le Comité de pilotage, où la Commission et la BEI disposeront d'un droit de veto.

- La garantie initiale de l'UE s'élève à 16 milliards d'euros, et son champ d'application est vaste puisqu'elle peut s'étendre au fond de roulement.

- Le début des versements du budget de l'UE aura lieu en 2016 (8 milliards d'euros).

- Il est indiqué qu'il sera tenu compte des versements des États pour l'appréciation des contraintes du pacte de stabilité et de croissance.

Il faut noter que le recours au FEIS est prévu par défaut, c'est-à-dire lorsqu'il est impossible d'obtenir un « financement par le marché à des conditions raisonnables » mais que « les projets éligibles peuvent utiliser les fonds structurels ».

Les projets doivent respecter les règles en matière d'aides d'État, ce qui peut constituer un obstacle à la mise en œuvre d'une politique industrielle, qui nous semble trop absente de l'UE.

Ce plan d'investissement devrait avoir pour objectif général l'accélération du passage de l'Europe à un nouveau modèle économique, plus durable et inclusif.

Afin d'éviter l'écueil d'un plan d'investissement qui ne serait qu'une agrégation de projets nationaux et de tirer un maximum de bénéfices de la mutualisation de ces 300 Md€ il s'agirait d'identifier en priorité des secteurs d'affectations d'intérêt commun qui répondent à des urgences de transformations structurelles qui font sens au niveau européen. L'urgence climatique doit être un déterminant majeur. La lutte contre le chômage et les inégalités, passant en priorité par un soutien des jeunes, constitue également un objectif transversal primordial. La révolution numérique est en cours et il s'agit de permettre à l'Europe d'en être un acteur et d'un utilisateur.

Le plan Juncker ambitionne ainsi de redonner du sens au projet européen en montrant une Europe plus concrète, utile et redonnant confiance en l'avenir.

Le plan d'investissement vise deux objectifs essentiels : faire le lien entre court terme et long terme, faire le lien entre politiques de l'offre et de la demande, faire le lien entre investissement public et investissement privé.

Le plan comporterait ainsi :

- un volet de court terme, de projets matures qui peuvent être lancés rapidement ou accélérés (fast start) pour rendre ce plan concret et soutenir l'activité ;

- un volet de moyen terme (3 ans et au-delà dans certains cas), davantage axé sur l'innovation et le renforcement du potentiel de croissance.

Les grands axes du plan seraient :

– la préparation de l’avenir en atteignant les objectifs stratégiques : transition énergétique ; numérique ; transports ; enseignement/formation (cf. infra) ;

– la lutte contre la fragmentation financière et la crise d’investissement : axe ciblé sur les pays en crise, visant à lutter contre le déficit d’investissement causé par la crise et les plans de redressement à la fois du secteur privé et du secteur public ;

– la lutte contre le sous-investissement du secteur public : cet axe est ciblé sur l’investissement public que pourraient réaliser les États ayant des marges de manœuvre budgétaires plus importantes et qui produirait des effets bénéfiques pour l’Union européenne dans son ensemble et sur l’investissement public pouvant être réalisé dans les pays ne disposant pas de telles marges. Une priorité pourrait être donnée aux projets qui permettent de faire levier sur des capitaux publics pour mobiliser des financements privés.

Au cœur de cette initiative se trouve le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), qui sera établi au sein de la BEI. Sa mission est de soutenir et de proposer des projets viables qui offrent des bénéfices économiques durables et importants, tout en prenant davantage de risque quand l’occasion s’y prête.

Au-delà de cette analyse générale la proposition de règlement créant le fonds européens pour les investissements stratégiques (FEIS) suscite encore de nombreuses questions.

B UNE PREMIÈRE ÉTAPE : LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT CRÉANT LE FONDS EUROPÉENS POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES.(FEIS)

Pour financer le plan Juncker, le Fonds européen pour les investissements stratégiques sera doté de 21 milliards d’euros. Le fonds comptera sur les apports de la Commission européenne et de la Banque européenne d’investissement (BEI) et sera géré par cette dernière. Il doit permettre de financer des projets qui n’ont pas pu être financés par la BEI auparavant, mais qui présentent un grand intérêt pour leur capacité à relancer l’économie européenne.

1. La subsidiarité

Au regard de la subsidiarité, ce texte n’appelle pas de réserves particulières sur le fond. Néanmoins la motivation développée nous laisse un peu perplexes. La Commission affirme qu’il y aura un effet multiplicateur et un impact sur le terrain plus grand qu’une campagne d’investissements conduite par des États isolément. Il s’agit d’une affirmation, rien ne prouve que la même politique conduite dans un cadre intergouvernemental ne serait pas plus rapidement mise en œuvre, car l’expérience montre que souvent la lourdeur des procédures de l’UE retarde les décisions.

Les causes du sous-investissement, l'ampleur des besoins ainsi que leur nature varient sensiblement au sein de l'Union européenne. Pour cette raison, la dimension européenne d'une initiative en faveur de l'investissement sera d'autant plus forte qu'elle sera articulée autour d'objectifs différenciés qui impliqueront eux-mêmes des instruments, des priorités sectorielles et de l'allocation public-privé entre pays différentes.

2. Une véritable plus-value pour les États en difficulté

À notre sens, la véritable plus-value de l'UE n'est pas indiquée dans le document de la Commission. Elle permet de maintenir un niveau correct d'investissements dans les États les plus en difficultés, comme le montre l'exemple de la Grèce qui a continué, malgré ses difficultés, à bénéficier de l'intervention de la BEI ⁽¹⁾.

Les fonds structurels doivent être co-financés par l'État. La crise de la dette grecque a rendu cette hypothèse impossible. La BEI a donc proposé à la Commission européenne et au gouvernement grec de rassembler les 500 millions d'euros disponibles au sein d'un fonds, pour en faire des garanties. Ce fonds ont permis d'adosser une garantie aux prêts effectués auprès de quatre banques grecques, qui ont à leur tour financé des projets en Grèce. L'inspiration du fonds Juncker est similaire.

3. Une dotation difficile à mobiliser

Le nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques recevra 5 milliards d'euros de la Banque européenne d'investissement (BEI), la garantie d'une contribution de 8 milliards d'euros de fonds européens existants, contribution susceptible d'être élargie jusqu'à 16 milliards, soit un total de 21 milliards d'euros.

La garantie de 8 milliards d'euros sera injectée sur trois ans et proviendra du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (3,3 milliards), du programme de recherche Horizon 2020 (2,7 milliards) et d'une « marge budgétaire », c'est-à-dire des fonds non utilisés (2 milliards). Par ailleurs la réduction de l'enveloppe du programme –cadre pour la recherche et l'innovation pour financer ce programme nous inquiète.

Le Fonds pour les investissements stratégiques, devrait générer quelque 240 milliards en investissements à long terme et 75 milliards pour les PME et les sociétés de moyenne capitalisation sur deux ans, entre 2015 et 2017, par un « effet de levier » de 15.

(1) Aujourd'hui, la Grèce doit encore rembourser à la BEI plus de 16,9 milliards d'euros de prêts, soit l'équivalent de 9,4 % de son PIB.

4. La question des contributions nationales

Les mécanismes prévus par le projet de règlement sont faiblement incitatif pour les États faute de possibilité de fléchage des crédits, mais de telles dispositions ne correspondraient pas à l'esprit de ce dispositif.

Nous pouvons le regretter car la démarche est intéressante.

Il faut néanmoins relever que l'Espagne a annoncé une dotation de 1,5 milliard d'euros en faveur du fond.

En tous cas nous devons soulever une question : le retour aux équilibres budgétaires, en particulier de l'Allemagne, repose largement sur la réduction des crédits d'investissements, de défense et de recherche (en particulier en Espagne). Il nous semble important de dissocier au sein des dépenses publiques soumises aux règles d'encadrement budgétaire les dépenses d'investissements publics car, il n'est pas anormal que le coût de ces dernières soit étalé sur plusieurs générations ce qui ne devrait pas être le cas des dépenses de fonctionnement, nous avons proposé dans notre rapport de 2012 cette dissociation qui permettrait d'impliquer les États dans l'action conduite par la Commission européenne. Nous ne comprenons pas pourquoi l'exclusion des dépenses d'investissement des plafonds de déficit serait réservée aux seules dépenses d'investissement passant par cette procédure.

5. La Gouvernance

Un comité d'investissement indépendant du FEIS sélectionnera les projets pour leur viabilité et leur attrait économique. La priorité du plan Juncker est le financement de PME et de projets stratégiques dans des secteurs clés comme le transport, la recherche et le développement et l'énergie. La Commission européenne et la BEI disposeront d'un droit de veto sur ses décisions.

Sur le plan de la gouvernance il nous semble que si nous voulons mobiliser les gouvernements et les parlements nationaux pour cette action, il convient qu'ils soient associés à la gestion de cette action. Car le coefficient multiplicateur de quinze est ambitieux et sera plus facilement atteint avec un investissement financier des États qui peuvent difficilement être tenus en marge du mécanisme.

6. La plate-forme du Conseil

Il serait utile élargir le champ d'action de la plateforme de conseil à l'extérieur de l'Union européenne, en particulier au bassin méditerranéen et à l'Afrique, car il nous semble que ces territoires contribueront énormément à la croissance européenne, pourquoi, par exemple, ne pas développer des projets communs de production électrique.

7. Le dispositif mérite d'être précisé

Il nous semble qu'au cours des débats cette proposition de règlement devrait être précisée :

a. Au niveau des considérants

1. Considérant 15 : Le recours au FEIS est prévu par défaut, c'est-à-dire lorsqu'il est impossible d'obtenir un « financement par le marché à des conditions raisonnables ». « Il nous semblerait utile que la proposition donne quelques indications sur les moyens d'apporter cette preuve.

2. Considérant 22 Les projets doivent respecter les règles en matière d'aides d'État. Ce propos est ambigu. Cela signifierait-il que des projets ayant bénéficié de dispositifs dérogatoires (par exemple des aides à la restructuration) en seraient exclus ? et en tout cas il convient de préciser le sens de «l'appréciation simplifiée et accélérée » évoquée par la Commission.

3. Considérant 26 : Plateforme européenne de conseil en investissement ayant vocation à être un guichet unique pour les questions relatives à l'assistance technique aux investissements. Il serait utile d'étendre à la Méditerranée et à l'Afrique le champ d'action de cette structure.

b. Au niveau du dispositif

1. Article 2 §2 : Nous suggérons d'élargir le champ d'action de la plateforme de conseil à l'extérieur de l'Union européenne , en supprimant les mots « dans l'Union »

2. Article 3 §3 : Supprimer le droit de veto de la Commission et de la BEI au sein du Comité de pilotage, car l'existence de ce droit est de nature à dissuader la souscription de partenaires

3. Article 10 §1 : Prévoir que les rapports de la BEI ne sont pas adressés exclusivement à la Commission mais également au Conseil, au Parlement européen et aux gouvernements des États ayant souscrit au FEIS

4. Article 11 : Après le paragraphe 4 insérer une disposition indiquant que la Commission peut sur leur demande faire rapport aux gouvernements nationaux ayant contribué au FEIS et (§1) que le Directeur exécutif peut être auditionné par les parlements nationaux des États ayant souscrit au FEIS. Il est en effet normal que les parlements nationaux puissent contrôler l'usage des fonds qu'ils auront accepté de verser au FEIS.

II. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN JUNCKER

Il existe une volonté politique d'aller vite, relayée par la BEI. L'objectif est d'arriver à un dispositif opérationnel d'ici la fin 2015. Mais la BEI est prête à

débloquer des fonds en amont, à faire de « l'entreposage » (warehousing) sans attendre que la forme juridique du plan Juncker soit constituée. Elle assurera dans un premier temps les financements avec ses fonds propres et, dès que possible, les projets seront transférés au Fonds d'investissement stratégique.

A. UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE

Les États ont d'ores et déjà chacun transmis une série de projets potentiels. Mais cette liste est indicative ; le plan dure trois ans.

Le mécanisme est simple, la BEI examine un projet, s'il répond à ses critères elle le finance. Si ce n'est pas le cas, elle se retourne vers le fonds d'investissement stratégique pour lui demander de garantir le projet. Le budget européen assume alors la charge de risque que la BEI n'aurait pas assumé. Le risque est alors réduit pour tous les investisseurs.

B. UN EFFET DIFFÉRENT SELON LES ETATS

Le Royaume-Uni pourrait bénéficier presque deux fois plus que les autres pays européens des retombées économiques du plan Juncker, selon un rapport de l'agence de notation Standard & Poors. Selon cette agence (rapport sur les investissements mondiaux dans les infrastructures publié au mois de janvier), l'impact du plan d'investissements serait environ deux fois plus visible au Royaume-Uni qu'en Allemagne, en France, ou en Italie.

Dans son rapport, S&P a réalisé une estimation sur une période de trois ans (2015-2017) des bénéfices que tireraient les économies d'une hausse de 1 % du PIB des dépenses dans le secteur public, la première année.

Les résultats de cette étude ont montré qu'au niveau mondial, l'effet multiplicateur était plus visible dans les pays en développement que dans les pays développés, à l'exception du Royaume-Uni.

Les chiffres de l'agence de notation ont montré que pour chaque 1,4 euro dépensé dans le secteur public au sein de la zone euro, comme prévu par le plan Juncker, 1,4 euro supplémentaire sera ajouté au PIB sur une période de trois ans.

Le Royaume-Uni pourrait multiplier le montant de ses dépenses par 2,5 sur la même période, soit deux fois plus que l'Allemagne (1,2) ou que la France (1,3) et l'Italie (1,4).

L'Espagne, quant à elle, pourrait obtenir un coefficient multiplicateur de 2. Les chiffres des pays de la zone euro les plus touchés par la crise, comme le Portugal ou la Grèce, n'ont pas été publiés.

La France enregistre, semble-t-il quelques déconvenues dans la phase de démarrage du Plan Juncker. La presse la semaine dernière s'est en effet fait l'écho.

Le gouvernement français a dressé une liste de 32 projets pouvant représenter quelque 48 milliards d'euros d'investissements.

La France met l'accent sur l'innovation et le numérique – secteurs qui comptent pour 40 % du montant des projets –, les usines pilotes de nouvelle génération (pour 15 milliards d'euros) ou le projet de numérisation « à grande échelle en Europe des terminaux et des contenus éducatifs » (6 milliards).

Un vaste programme de rénovation urbaine pour un investissement estimé à 5 milliards d'ici à 2017 (25 milliards en 10 ans) avec pour objectif de « régénérer 200 quartiers populaires parmi les plus dégradés »,

Des programmes transversaux comme la rénovation thermique des logements ou les prêts aux PME qui investissent dans la robotique (1 milliard) ont également été répertoriés.

Du côté des infrastructures, la France souhaiterait utiliser l'enveloppe européenne pour rénover une partie de son réseau ferroviaire et maritime.

Le projet de gazoduc Val de Saône (700 millions d'euros), la liaison ferroviaire Charles-de-Gaulle Express (300 millions) ou la prolongation de la ligne E du RER vers la Défense font partie des investissements proposés.

Il semblerait que cette liste ne soit pas retenue – au moins dans sa version actuelle – car elle ne remplit pas les trois critères de choix officiels qui étaient les suivants : un projet doit être viable sur le plan économique, convergent avec les priorités stratégiques de la Commission et montrer son « absence d'additionnalité » (autrement dit, le fait que le projet n'aurait pas été mené à bonne fin même sans l'aide européenne).

C. LE PRÉCÉDENT DES « PROJECTS BONDS »

La BEI a disposée de 230 millions d'euros à utiliser comme garantie de projets concernant les télécoms, l'énergie et les transports.

Cela lui a permis de garantir les émissions d'obligation de 7-8 projets, dont une expérience d'Internet à Très Haut Débit en France avec Axione, ou encore en finançant des éoliennes au Royaume-Uni.

Elle a enregistré des déconvenues en Espagne, avec le projet de stockage de gaz Castor qui a été interrompu par décision du gouvernement espagnol en raison d'activité sismique. Tous les investisseurs ont été dédommagés par le gouvernement espagnol.

Une série de projets dans les transports, comme des liaisons routières, mais aussi l'extension du port de Calais qui pourrait faire l'objet d'une émission obligataire, d'une garantie, ou project bond.

Conclusion

Il convient de souligner le caractère limité de l'action conduite, qui à l'échelle de la France représente environ quinze milliards d'euros par an.

La baisse de l'euro devrait doper la croissance de 0,5 point de PIB (chiffre NATIXIS) et celle du pétrole d'un chiffre équivalent.

Nous ne pouvons que nous féliciter que l'Union européenne nous parle enfin de croissance après avoir depuis le début de la crise mis l'accent sur la rigueur budgétaire, ce qui n'est pas en soit mauvais, mais si cette dernière n'est pas coordonnée et va à l'encontre du cycle économique elle aboutit à une triple catastrophe : économique (la zone euro enregistre les pires résultats économiques mondiaux en termes de croissance) ; sociaux (il n'est pas acceptable que l'on ne puisse pas se soigner correctement dans des pays de l'UE) et démocratique (la montée des populisme en est un exemple).

De ce point de vue nous sommes très inquiets des exigences de la Commission européenne en matière de réduction du déficit budgétaire français et nous espérons que le Conseil ne suivra pas les recommandations de la Commission européenne qui pourrait annihiler, si elles étaient suivies d'effet, le frémissement de reprise économique que nous connaissons. En appuyant conjointement sur l'accélérateur et le frein, le véhicule européen risque de dérapier.

Afin d'éviter l'écueil d'un plan d'investissement qui ne serait qu'une agrégation de projets nationaux et de tirer un maximum de bénéfices de la mutualisation de ces 300 Md€, il s'agirait d'identifier en priorité des secteurs d'affectations d'intérêt commun qui répondent à des urgences de transformations structurelles qui font sens au niveau européen. L'urgence climatique et la transition énergétique doivent être à cet égard un déterminant majeur.