

L'UE FACE AU MUR DE L'INVESTISSEMENT

Résumé : *L'Union européenne a imposé à ses États Membres une rigueur budgétaire drastique suite à la crise de la dette souveraine. Pesant indistinctement sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'investissement, le pacte de stabilité et de croissance a entraîné une dépression de l'investissement qui nuit aujourd'hui à la compétitivité de l'économie de l'UE. Beaucoup trop étriqué, le budget communautaire ne peut compenser la faiblesse des moyens alloués aux financements des grandes transitions écologiques, énergétiques et numériques. Le prochain Parlement européen et la prochaine Commission doivent d'urgence relancer un grand plan d'investissement pour l'avenir de l'Europe, soit en promouvant les dépenses d'investissement d'avenir engagées par les États-Membres, soit en renforçant très sensiblement les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement et le réseau des banques publiques de développement nationales. A défaut, l'Union perdra la course à la Mondialisation dans laquelle elle est engagée face aux États-Unis et à la Chine.*

*

Cette année est l'occasion de réfléchir à l'avenir de l'Union européenne. Les élections du Parlement européen de mai 2019, un nouvel accord sur le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 et la montée des mouvements populistes partout dans l'UE poussent à réinventer le projet européen.

Même si nous sommes convaincus que cette réflexion doit être remplacée par une approche du développement durable (Degron, 2012), nous devons être pragmatiques et accorder la priorité au développement économique de l'UE. En effet, sans pouvoir relancer le potentiel de croissance européen, il sera très difficile de maintenir une certaine paix sociale et, au fond, de financer les investissements publics indispensables à la bonne gestion des transitions écologiques, énergétiques et numériques.

La difficulté d'avancer tient au fait que pour engager les transitions évoquées et tracer la voie de l'avenir, nous devons tenir compte des règles budgétaires européennes très rigoureuses définies au cours de la grande crise de 2008-2012. Elles constituent aujourd'hui un handicap pour l'UE et ses États-membres pour faire face aux grands défis de ce siècle alors que la concurrence internationale est vive et les pays asiatiques ont tendance à prendre les devants. Les règles macro-budgétaires définies par l'UE ne sont pas inutiles afin de limiter les dépenses de fonctionnement en Europe (A). Cependant, l'austérité a un impact important sur les investissements et le budget européen ne suffit pas à compenser l'effet dépressif du nouvel ordre budgétaire européen (B). Les solutions pour relancer l'investissement public dans l'UE doivent être mises en œuvre au-delà du plan trop limité de Juncker. C'est un point clé pour la prochaine Commission européenne et le prochain Parlement européen (C).

A - L'UE a bâti un puissant système de régulation des politiques budgétaires nationales

Au cœur des règles budgétaires européennes, les États membres sont tenus de limiter leur déficit public à moins de 3% du PIB et de réduire la dette publique sous la barre des 60% du PIB. Ces deux règles sont soutenues par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) défini à la suite du sommet européen d'Amsterdam de juin 1997 sur la base juridique de l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Degron, 2018). Sur ce fondement, un mécanisme de contrôle et de sanction a été créé, avec en particulier une procédure de déficit excessif. Le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires des États membres et la coordination de leurs politiques économiques structure encore aujourd'hui le pacte de stabilité et de croissance. Le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil relatif aux mécanismes de correction exprime la capacité de l'Union, sur proposition de la Commission européenne, à obliger les États-membres à respecter une certaine orthodoxie budgétaire. En septembre 2004, la Commission a réagi au débat autour du pacte de stabilité et de croissance et sa trop grande rigueur en publiant une communication sur le renforcement de la gouvernance économique et en ajustant les conditions de mise en œuvre du pacte. La Commission s'est particulièrement intéressée à l'évolution des facteurs économiques dans les États membres et à la viabilité à long terme des finances publiques. À la suite du Conseil ECOFIN du 20 mars 2005, le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a décidé d'actualiser et de compléter le PSC afin d'élargir les circonstances exceptionnelles justifiant un déficit excessif. La rigueur financière s'est un peu relâchée.

La crise économique et financière déclenchée en 2008 a obligé l'UE à redurcir les règles budgétaires européennes. Alors que la Grèce se débattait pour éviter un défaut paiement, les membres de l'Union européenne – à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque – ont convenu d'un nouveau Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans l'Union économique et monétaire, également appelé Traité budgétaire européen. Signé le 2 mars 2012, ce Traité renforce la discipline budgétaire ainsi que la coordination des politiques économiques et l'amélioration de la gouvernance au sein de la zone euro. Une des obligations principales portée par le texte est de faire assurer par les parties contractantes la règle de l'équilibre budgétaire. Celle-ci sera considérée comme remplie *«si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0, 5% du produit intérieur brut aux prix du marché.»* (Article 1 du Traité). Le Traité impose par ailleurs aux États parties de se conformer aux règles d'Amsterdam et de réduire progressivement, en vingt ans, le niveau élevé de la dette observée après la crise partout dans l'UE pour le ramener à 60% du PIB.

Ces règles peuvent paraître très rigoureuses mais, en réalité, elles constituent un coup d'arrêt à un endettement sans fin. Force est en effet de constater que l'augmentation des dettes publiques et le maintien de déficits élevés ne sont justifiés que par un impératif politique de court terme visant à limiter les conséquences sociales négatives de la crise et à soutenir les dépenses de fonctionnement des États membres, en particulier celles induites

par le système de protection sociale extrêmement sophistiqué et généreux mis en oeuvre dans de nombreux pays d'Europe occidentale, en particulier au bénéfice des plus âgés qui bénéficient à la fois du système de retraite et du système de santé. Dans une perspective à long terme, la dette publique contractée au début du XXe siècle sera finalement payée, remboursée, par les prochaines générations qui naîtront longtemps après la crise de la dette souveraine dont elles ne sont pas responsables. Grâce à l'engagement de limiter le déficit et la dette publics, les règles de l'UE ont obligé les gouvernements européens à respecter les intérêts des générations futures. Cependant, le problème posé par ce système de régulation est qu'il n'est pas assez précis en termes de dépenses publiques : un gouvernement peut réduire ses dépenses d'investissement afin de préserver ses dépenses de fonctionnement et ainsi maintenir son leadership politique dans un contexte général de vieillissement de la population.

Ce phénomène étant malheureusement largement partagé par les États membres, par effet de résonance, nous sommes confrontés à une baisse globale de l'investissement public qui pénalise le potentiel de croissance des prochaines générations. La définition d'une nouvelle règle financière européenne visant à protéger les investissements dans les budgets nationaux à court terme pourrait constituer un réel progrès. Dans certains pays, des mécanismes de protection des intérêts économiques à long terme ont été mis en place. En France, c'est le cas avec le programme d'investissement d'avenir ou le grand plan d'investissement, lancé sur la base du rapport de Michel Rocard et d'Alain Juppé de 2009. Celui repose sur le principe de sacrifier une somme importante en faveur, et uniquement en faveur, des investissements dans la recherche&développement et les nouvelles technologies utiles aux transitions numériques ou énergétiques. Même si l'organisation juridique et administrative de ce tout nouveau système a pu être critiquée (Cour des comptes, 2015), d'un point de vue économique, c'est une bonne solution pour mettre en oeuvre, en termes réels, une fongibilité asymétrique pour des dépenses d'investissement trop sensibles dans le système budgétaire annuel en vigueur dans la majorité des États membres de l'Union européenne.

Dans cette perspective, l'émergence de l'UE en tant que nouvelle forme de régulation des États confrontés directement au poids de la population âgée dans le système démocratique est cruciale pour le développement durable des peuples européens et, peut-être, pour le développement d'un peuple européen. En allant plus loin que la fameuse théorie des finances publiques de Musgrave (1959), l'UE donne l'occasion de réinventer le concept d'État en accordant la priorité aux problèmes à long terme et à la capacité de concilier les problèmes internes à court terme avec un souci d'équité générationnelle.

B - Toutefois, l'UE et les États-Membres doivent continuer à investir pour l'avenir

De toute évidence, l'UE doit dépasser son rôle de censeur budgétaire afin d'aider les États membres à investir pour l'avenir. C'est le sens du budget européen malgré le fait que son volume semble actuellement trop modeste. Malgré le plan de Juncker (2015-2020), l'Union

européenne n'est pas en mesure de promouvoir une politique économique contracyclique et de relancer l'investissement public pour faire face à la vive concurrence chinoise ou américaine, comme l'ont montré l'OCDE ou le FMI dans leurs nombreux travaux sur le sujet stratégique de la compétitivité durable de l'économie européenne (OCDE, 2016 ; FMI, 2018).

En effet, en dépit de la complexité du cadre budgétaire européen, de la complexité de ses procédures et de la multiplicité de ses outils, le budget de l'UE est «nain» du point de vue financier. Nous pouvons le montrer en comparant la situation entre le budget de l'UE et le budget fédéral des États-Unis. Dans les deux cas, nous considérons de grands espaces de démocratie, avec un niveau de développement élevé et une taille comparable du point de vue géographique et démographique. Les dépenses et les ressources fiscales aux États-Unis et au sein de l'UE et de ses États membres sont examinés ci-dessous. Pour l'exercice budgétaire 2016 des États-Unis, qui - rappelons-le - commence au 1er octobre 2015 et qui s'achève fin septembre 2016, le budget fédéral s'élevait à 3 871 milliards USD, dont 523 milliards USD uniquement pour la Défense, soit environ 13,5% du montant total du budget. Étant donné que le PIB des États-Unis pour 2016 est de 18 861 milliards USD, le budget américain représente environ 20,5% du PIB.

Pour l'Union européenne, le budget commun représente moins de 1% du revenu national brut (RNB) dans le cadre de l'actuel Agenda financier 2014-2020. Ainsi, en 2017, le budget de l'UE s'élève à 134 milliards d'euros (en crédits de paiement), ce qui correspond à 0,93% du RNB communautaire. Le pouvoir budgétaire de l'UE est inférieur au vingtième du pouvoir financier fédéral des États-Unis. En 2014, Selon la base de données des ressources fiscales de l'OCDE (OCDE, 2017), 42,1% des recettes fiscales perçues aux États-Unis sont allouées au gouvernement fédéral. Dans l'UE, le taux de PIB affecté par le budget de l'UE par les États membres (contributions nationales annuelles) est de 0,7% en Belgique, de 0,6% au Royaume-Uni, de 0,4% en Allemagne et de 0,4% en Espagne, 0,3% en Italie et 0,2% en France.

Comme on le sait, l'UE ne prélève aucun impôt directement. Ses recettes consistent essentiellement en des contributions d'États auxquelles s'ajoutent des « ressources propres » constituées des droits de douane et de recettes agricoles ainsi que d'une fraction de la TVA. Nous pouvons également apprécier le poids budgétaire de l'UE en considérant l'évolution relativement lente du budget européen dans le temps. De 1995 à 2015, les recettes de l'Union européenne sont passées de 75 à 146 milliards d'euros, soit une augmentation de 95%. Entre temps, l'inflation a progressé de 45%. En termes réels, le budget de l'UE n'a progressé de 50% en vingt ans, soit une progression annuelle d'environ 2,5% / an, un taux équivalent à la croissance potentielle de la zone euro. Dans un contexte de plus en plus mondialisé appelant au renforcement de la compétitivité des États-membres de l'Union, le financement de l'UE a été relativement constant.

La faible capacité d'allocation budgétaire directe de l'UE est partiellement contrebalancée par la capacité de réglementation légale afin de peser indirectement sur les moyens

provenant des budgets nationaux. Cet équilibre entre « nain budgétaire » et « géant en droit » est caractéristique de « l'adolescence » des finances de l'UE. Conséquence naturelle de cette «adolescence budgétaire», les capacités de redistribution et de stabilisation de l'Union européenne sont encore relativement limitées. Le rôle de la redistribution et de la stabilisation de l'UE est extrêmement faible si l'on considère les aspects spatiaux et cycliques de la redistribution : les fonds structurels européens représentaient moins de 50% du budget de l'UE. Les outils de la réglementation économique, sociale et territoriale européenne sont embryonnaires d'un point de vue financier, même si l'histoire de la politique européenne en faveur des pays et régions européens moins avancés est longue. Les instruments financiers sont à la fois très sophistiqués d'un point de vue administratif et juridique mais effectivement mineurs sur le plan quantitatif. Cependant, pour certains Etats, les soutiens européens demeurent importants en terme relatif, en particulier en Europe de l'Est, où la puissance financière publique est faible pour des raisons historiques. La Cour des comptes européenne a très souvent critiqué la régularité et les modalités d'utilisation de ces fonds qui apparaissent néanmoins comme la pierre angulaire du développement des PECOS et qui apportent une contribution significative à leur rattrapage économique après l'effondrement du système soviétique et la chute du mur de Berlin (1989).

C - Au-delà du plan Juncker, l'UE a besoin d'un programme de relance ambitieux

La limite de l'UE pour développer une véritable politique contracyclique au niveau européen, pas seulement dans une partie de l'UE, est problématique à la suite de la grande crise déclenchée en 2008. Pour dépasser cette impuissance, l'UE a fait jusqu'à présent appel à la Banque européenne d'investissement (BEI), au Fonds européen d'investissement et, plus largement, au réseau de banques publiques nationales des États membres. Ces moyens financiers complémentaires restent limités au regard des enjeux. Pour aller plus loin et amplifier l'effet de plan de Juncker, la création d'un fonds d'investissement à long terme financé par le réseau d'investisseurs publics nationaux européens a été encouragée par le rapport de Pierre Moscovici de 2014. L'idée serait de créer un fonds «fédéral». au sein d'un «système européen de banque d'investissement public» (SEBEI) similaire à celui existant en matière de politique monétaire avec le système européen des banques centrales (SEBC) afin d'orienter la richesse de l'épargne européenne vers les priorités de croissance à long terme, l'emploi et le bien-être général de l'Union.

Le Fonds fédéral constituerait le noyau d'une Banque européenne d'investissement restructurée afin de promouvoir des activités plus importantes et plus contracycliques. Il serait financé à hauteur d'environ 2% du PIB de la zone euro par des ressources publiques et à hauteur de 2% par des investisseurs privés (institutionnels, fonds de dette, investissements en capital et même des « *business angels* » et des entreprises) pour atteindre un capital de 4% du PIB de la zone euro, soit 383 milliards d'euros. Le fonds émettrait des emprunts auprès de la communauté financière internationale pour atteindre 10% du PIB de la zone euro, soit environ 950 milliards d'EUR (le double de celui de la BEI) et investirait en particulier

dans des projets mieux identifiés financés avec l'aide du secteur privé.

Une alternative à cette option qui implique de faire des banques européennes d'investissement le pivot de la politique de relance budgétaire de l'Union serait de permettre aux dépenses d'investissement d'avenir, en tout cas jugées comme telles par le Conseil sur proposition de la Commission européenne, d'échapper au carcan du calcul des déficits publics. Autrement dit, il s'agirait de cibler les contraintes légitimes du pacte de stabilité et de croissance sur les dépenses de fonctionnement. Cette voie permettrait aux Etats-Membres de retrouver toute leur place dans la gestion des enjeux de long terme et d'éviter les difficultés de gouvernance induites par le partage des compétences politiques, budgétaires et monétaires entre les Etats, la BEI et la BCE. Sans doute, face à la crise, une prise de décision resserrée, qui valorise le pouvoir politique démocratiquement élu, participerait-il d'un regain de confiance des peuples européens dans leurs représentants. Dans un moment de l'histoire européenne marqué par la défiance envers les élites, l'argument de simplicité et de transparence du montage de gouvernance n'est pas négligeable.

*

En conclusion, d'un point de vue budgétaire, l'UE est aujourd'hui un nain et sa capacité à soutenir l'investissement public n'est pas suffisante pour engager une authentique politique de relance économique. Le problème est que, d'un point de vue juridique, l'UE a construit un cadre budgétaire très contraignant pour les États membres depuis le pacte de stabilité et de croissance. Avec un «frein puissant» et un «très faible accélérateur», les investissements publics de l'UE et des États membres ne sont pas à la hauteur des grandes transitions à mener. C'est le paradoxe de l'investissement du nouvel ordre budgétaire européen. Nous pensons que ce «mur d'investissement» juridique pose un problème important pour la croissance potentielle de l'Union européenne et que celle-ci risque de « mourir d'un point de vue économique en bonne santé sur le plan financier ». Il est temps de « briser le mur » afin d'éviter que le nouvel ordre budgétaire européen ne génère un désordre socio-économique durable et de grande ampleur, avec des conséquences politiques très délicates pour tous les États-Membres de l'UE. De la montée du parti *Afd* en Allemagne au mouvement des gilets jaunes en France en passant par le Brexit au Royaume-Uni, des signaux inquiétants apparaissent partout et appellent une réaction forte et rapide des décideurs politiques aux niveaux européen et national. Les destins de l'UE et de ses États-Membres sont définitivement liés. Il convient désormais de penser et mettre en place des politiques budgétaires et économiques d'échelle communautaire afin de préserver, aux yeux de nos concitoyens, la raison d'être de la puissance publique que de construire un avenir positif pour nos enfants.

Robin DEGRON – *Professeur de finances publiques, Paris 1 – Panthéon-Sorbonne*

Bibliographie sommaire

- Cour des comptes, 2015. *Le programme d'investissement d'avenir. Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, Rapport public thématique, Paris, La Documentation Française.
- Degron R., 2018. *The new European budgetary order*, Brussels, Bruylant.
- Degron R., 2018. *L'agenda financier Europe 2027 : Une quête de croissance, des cohésions qui s'érodent*, revue Gestion&Finances publiques, n°6, novembre-décembre 2018.
- Degron R., 2012. *La France, bonne élève du développement durable ?*, Paris, La Documentation française.
- FMI, 2018. *Regional economic outlook : Europe* (May 2018).
- Moscovici P., 2014. *Pour une Europe de l'investissement*, Rapport au Premier ministre, Paris.
- Musgrave R., 1959. *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New-York, Mc Graw-Hill.
- OCDE, 2016. *Economic study – Euro zone* (June 2016).
- OCDE, 2017. *Revenue statistics 1965-2016*.
- Rocard M. et Juppé A., 2009. *Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national*, Rapport au Président de la République, Paris, La Documentation française.