

L'Europe rouvre la boîte de Pandore

Serpent de mer

Au printemps, la Commission européenne débatta de la révision du Pacte de stabilité et de croissance. Certains de ses membres prônent un changement des règles pour encourager les investissements qui chutent traditionnellement après une crise et manquaient déjà avant la pandémie.

Jade Grandin de l'Épervier

RÉSERVER UN SORT PARTICULIER à l'investissement dans les règles budgétaires, l'Europe en parle depuis vingt ans. Mais cette fois, c'est peut-être la bonne ! « Il y a la nécessité économique et l'espace politique », souligne Francesco Saraceno, spécialiste de la politique européenne à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Cette semaine, le commissaire européen à l'Économie, Paolo Gentiloni, a plaidé dans & pour que les « nouvelles règles budgétaires prévoient un traitement spécial aux investissements ». Les membres du comité budgétaire européen sont pour (voir interview ci-dessous). Les Verts allemands aussi. Le secrétaire d'État aux affaires européennes, Clément Beaune, s'est ému dans *Les Échos* que les règles budgétaires - aujourd'hui suspendues du fait de la crise - « pénalisent les investissements ». Dès ce printemps, la Commission en débatta, dans le cadre d'une discussion plus large sur la possibilité de réformer le Pacte de stabilité et de croissance.

Quel est le cœur du problème ? Les règles européennes sur la dette publique (pas plus de 60% du PIB) et le déficit (pas plus de 3% du PIB) ne distinguent pas l'investissement des dépenses courantes, sauf ajustements à la marge. Or, pour un État qui doit améliorer ses finances publiques, il est plus facile politiquement de ne pas construire une école (investissement) que de baisser les salaires des enseignants (dépense courante). Donc c'est l'investissement qui trinque.

« Problème structurel ». « Il y a un problème structurel de manque de capital public dans tous les pays européens depuis les années 1980, et la tendance s'est accélérée depuis 2010, relate Francesco Saraceno. Ce n'est pas un problème des pays du Sud. L'Allemagne

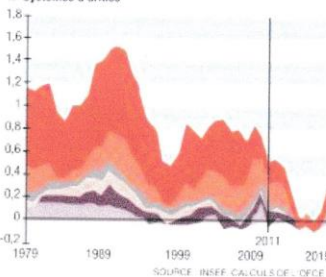
a un déficit d'infrastructures de 500 milliards d'euros. » « Si la France investissait aussi peu que l'Allemagne, elle respecterait les règles budgétaires, mais est-ce vraiment ce que l'on souhaite ? », relève Christian Odendahl, chef économiste du Centre for European Reform.

La sortie de crise approche et elle nécessitera des investissements. Les États européens sont plus endettés qu'avant la pandémie et ne veulent pas reproduire leurs erreurs. L'idée de distinguer enfin investissement et dépenses de fonctionnement revient donc en grâce. Mais si elle n'a pas été mise en place auparavant, c'est justement parce que la distinction n'est pas si aisée, comptablement et économiquement. « Si vous réparez la toiture d'une maison, c'est une dépense d'entretien, mais si vous aménagez les combles, cela devient de l'investissement », illustre François Ecalte, spécialiste des finances publiques. En outre, « on ne peut pas dire qu'il y a des dépenses d'investissement bonnes par nature et des dépenses de fonctionnement mauvaises par nature. Les dépenses d'éducation sont utiles pour l'avenir, alors que construire un aéroport pour peu de passagers ne sert à rien. »

Rupture de l'investissement net public en France depuis 2011

(Investissement net des administrations publiques, en % du PIB)

- Autres ouvrages de génie civil
- Bâtiments non résidentiels
- Logements
- Machines et équipements
- Droits de propriété intellectuelle
- Systèmes d'armes



SOURCE : INSEE. CALCULS DE L'OFCE

Sortir l'investissement des règles budgétaires risque de « pénaliser les dépenses courantes utiles et d'inciter aux investissements inutiles », renchérit Francesco Saraceno. Les ronds-points risquent de pousser comme des petits champignons. Parallèlement, les gouvernements feront tout passer pour de l'investissement. « La culture élève l'esprit, le sport c'est la santé, les dépenses militaires servent l'avenir... C'est la boîte de Pandore », craint François Ecalte.

Alternatives. Une difficulté plus politique pourrait également se dresser, « la crispation de l'Allemagne dès que l'on cherche à modifier le Pacte de stabilité », relève la socialiste Perwenche Berès, députée européenne de 1994 à 2019. D'où les contournements comme ceux du Plan Juncker pour couvrir autrement les besoins d'investissement sur le Vieux Continent.

Alors, aujourd'hui aussi, des solutions alternatives sont évoquées. Francesco Saraceno, et Kemal Dervis, chercheur émérite à la Brookings Institution et ancien ministre turc de l'Économie, proposent « qu'à chaque début de mandature de la Commission, les instances démocratiques de l'Europe s'accordent sur ce qui est utile pour la croissance des cinq prochaines années, et que tout ce qui rentre dans ces catégories soit considéré comme investissement et puisse être financé en dérogeant à la limite du Pacte de 3% de déficit » afin que « l'ambiguïté de la définition d'un investissement, au lieu d'être un défaut, devienne un outil de politique industrielle ».

Autre option : pérenniser le fonds de relance européen. « On garde les règles fiscales en place, mais on a un fonds financé par un emprunt commun avec des objectifs partagés (numérique, écologique, etc.), explique Christian Odendahl. Certains gouvernements se dirigent dans cette direction car ils se rendent compte que changer les règles sur l'investissement est assez épineux ». Clément Beaune est « très prudent » sur la question, car le fonds n'a pas été conçu comme tel. En outre, il faudrait d'abord distribuer ses premières dotations et prouver qu'il est efficace. L'avantage de ces deux réformes est qu'elles permettraient aussi de répondre à l'absence de stratégie commune d'investissement en Europe.

@JadeGrandin