

# LE PLAN JUNCKER : INVESTIR DANS LE SOCIAL ?

Sofia Fernandes | *chercheur senior, Institut Jacques Delors*

Le 27 mars 2017 s'est tenue la conférence « Le Plan Juncker : investir dans le social ? », organisée par l'Institut Jacques Delors en coopération avec le Conseil économique, social et environnemental français et ayant réuni Samuel Clause, José Manuel Fernandes, Thomas Bignal, Robin Huguenot-Noël et Marcel Grignard. Cette synthèse reprend les principaux éléments du débat : présentation du Plan pour l'investissement en Europe, sa contribution à l'investissement social, son articulation avec les autres instruments européens pour investir dans le social et propositions pour renforcer la contribution du Plan aux investissements sociaux en Europe.

L'Institut Jacques Delors a organisé le 27 mars 2017 à Paris une conférence intitulée « Le Plan Juncker : investir dans le social ? », animée par Eulalia Rubio, chercheur senior à l'Institut Jacques Delors (IJD), en présence de **Samuel Clause**, gestionnaire d'investissement senior au Fonds Européen d'Investissement (FEI) ; **José Manuel Fernandes**, membre de la Commission Budget du Parlement européen ; **Thomas Bignal**, conseiller politique à l'Association européenne des prestataires de services pour personnes en situation de handicap (EASPD) ; **Robin Huguenot-Noël**, chercheur à l'European Policy Center (EPC).

La conférence a fait l'objet d'une introduction par Sofia Fernandes, chercheur senior à l'Institut Jacques Delors, qui a rappelé l'importance de l'investissement social en Europe. La discussion s'est ensuite engagée sur la base des présentations des quatre intervenants autour des questions suivantes : comment le Plan Juncker permet-il d'investir dans le social ? Quels sont les autres instruments dont dispose l'UE pour investir dans le social ? Comment améliorer le Plan Juncker pour renforcer sa contribution à l'investissement social en Europe ? Le débat a été suivi d'un discours de clôture prononcé par Marcel Grignard, Président de Confrontations Europe. Cette synthèse reprend les questions clés abordées au cours de cette conférence.

## 1. Présentation du Plan pour l'investissement en Europe

Au cours de leurs interventions, les différents intervenants ont présenté les caractéristiques principales du Plan pour l'investissement en Europe, dit « Plan Juncker ». Cette initiative, lancée en 2014 dans un contexte d'une forte diminution des investissements

en Europe en conséquence de la crise économique, vise à mobiliser au moins 315 milliards d'euros d'investissements publics et privés (2015-2017) pour relancer la croissance et l'emploi en Europe. Robin Huguenot-Noël a, dans ce contexte, rappelé que le plan d'investissement européen s'appuie sur trois piliers, qui se renforcent mutuellement :

- Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) qui finance des projets présentant un profil de risque plus élevé, maximisant ainsi l'impact des dépenses publiques et mobilisant l'investissement privé ;
- La plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH) et le portail européen des projets d'investissement (EIPP) — des initiatives qui doivent aider à sélectionner, préparer et développer des projets dans toute l'Union et ainsi garantir que les investissements réalisés répondent bien aux besoins de l'économie réelle ;
- Le volet réglementaire, incluant des mesures pour garantir une prévisibilité réglementaire accrue et lever les obstacles à l'investissement notamment en renforçant le marché unique, ce qui rendra l'Europe plus attrayante et démultipliera ainsi les effets du Plan.

Samuel Clause a clarifié la logique sous-jacente au FEIS (l'utilisation de garanties publiques européennes pour mobiliser de l'investissement privé) en soulignant que ce fonds européen bénéficie de 21 milliards d'euros de garanties européennes (dont 16 milliards du budget de l'UE et 5 milliards de la Banque Européenne d'Investissement (BEI)). Ce fonds est également ouvert aux contributions des États membres,

directement ou par l'intermédiaire des banques nationales de développement. Le gestionnaire du FEI a également présenté les deux volets du FEIS : le volet « innovation et infrastructure » (porté par la BEI) et le « volet PME » (porté par le FEI) avec l'ambition respective de mobiliser 240 et 75 milliards d'euros d'investissements (et ainsi atteindre l'objectif de 315 milliards d'euros). La Commission a proposé de renforcer et prolonger ce fonds à l'horizon 2020, en portant les garanties européennes à 26 milliards d'euros pour un objectif d'investissement de 500 milliards d'euros.

PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'EUROPE : TROIS PILIERS		
Fonds européen pour les investissements stratégiques	Plateforme européenne de conseil en investissement	Volet réglementaire
Mobilisation de financements pour l'investissement	Garantir des financements qui profitent à l'économie réelle	Créer un environnement plus propice à l'investissement
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimulation des investissements privés</li> <li>• Meilleur accès au financement pour l'investissement pour les PME et les entreprises à moyenne capitalisation</li> <li>• Utilisation stratégique du budget de l'UE</li> <li>• Flexibilité dans le cadre du Pacte de Stabilité et Croissance pour les États membres qui contribuent au nouveau FEIS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sélection de projets et constitution d'une réserve de projets</li> <li>• Assistance technique à tous les niveaux</li> <li>• Coopération entre les banques de développement nationales et la BEI</li> <li>• Suivi aux niveaux global, national, régional et de l'UE, y compris des actions de sensibilisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévisibilité et qualité de la réglementation</li> <li>• Suppression des obstacles réglementaires non financiers dans les principaux secteurs du marché unique</li> </ul>

Le FEIS concentre ses efforts sur des secteurs d'importance cruciale pour l'économie européenne, notamment : les infrastructures stratégiques (réseaux numériques, transports et énergie) ; l'éducation, la recherche-développement et l'innovation ; les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ; le soutien aux PME. Cela dit, le FEIS ne prévoit pas d'allocation sectorielle (ni géographique) des financements alloués.

## 2. Comment le Plan Juncker permet-il d'investir dans le domaine social ?

Thomas Bignal a présenté des types d'investissement pour lesquels le FEIS peut être mobilisé. Tout

en rappelant l'importance des financements publics dans le domaine social, il a souligné le rôle important que peuvent jouer les investissements privés dans le développement d'infrastructures sociales, à savoir :

- Les infrastructures purement physiques : logement social, centre de réhabilitation, etc.
- L'infrastructure innovante : formation du personnel, numérisation de l'équipement, etc.

Le conseiller de l'EASPD a ajouté qu'il y a une demande d'investissement importante pour ces types d'infrastructures dans tous les pays européens. À titre d'exemple, il a affirmé que l'EASPD a demandé à ses membres s'ils avaient besoin de prêts : tous ont répondu affirmativement et presque tous affirment avoir des difficultés pour obtenir ces prêts. L'avantage du Plan Juncker dans le domaine social serait donc de faciliter l'accès aux prêts quand les acteurs sociaux ont du mal à se financer sur le marché.

Malgré les besoins, les investissements du FEIS dans le domaine social restent faibles : en décembre 2016, moins de 4% du FEIS avaient été utilisés pour financer des infrastructures sociales (santé, éducation, culture, logement, etc) et moins de 1% avait été investi dans les services sociaux.

### ENCADRÉ 1 ► Exemples de projets d'infrastructures sociales financés par le FEIS

- Construction de nouveaux centres de soins primaires en Irlande, avec un financement de la BEI par le biais du FEIS d'un montant de 70 millions d'euros (pour un investissement total prévu de 142 millions d'euros) ;
- Construction d'un nouvel hôpital universitaire dans des friches industrielles à Birmingham (RU), avec un financement de la BEI par le biais du FEIS d'un montant de 170 millions d'euros (montant de l'investissement total estimé à 494 millions d'euros, avec 3 800 créations d'emplois prévues durant les phases de construction et d'exploitation).

Face à ce constat, José Manuel Fernandes et Thomas Bignal ont rappelé que le FEIS fonctionne sur une logique de demande et exige de la proactivité : pour qu'il y ait des projets qui soient approuvés dans le domaine social, il faut qu'il y ait des gens qui présentent des projets et demandent un financement du FEIS.

Ceci dit, le faible pourcentage d'investissements du FEIS dans les infrastructures sociales a été nuancé

par deux considérations des intervenants. Avant tout, il a été rappelé qu'au-delà des investissements du volet « infrastructure » du FEIS, le volet « PME » permet aussi le financement de projets dans le domaine social. De plus, José Manuel Fernandes a souligné l'importance de prendre en considération la dimension sociale du Plan d'investissement d'une manière plus large que celle qui consisterait à ne regarder que les montants des projets d'investissements sociaux. En effet, il rappelle qu'il est nécessaire de garantir que dans l'évaluation des projets qui précède l'attribution des fonds, l'impact sur l'emploi et la cohésion sociale de chaque projet soient pris en compte, ce qui permettra de privilégier les projets les plus porteurs d'emplois et contribuant le plus à la cohésion sociale. Cela sera explicitement prévu dans la révision du règlement du FEIS pour la période 2018-2020. Cela conforte l'idée que la dimension sociale du Plan Juncker doit être transversale et non sectorielle.

Dans cet ordre d'idées, il a été rappelé que l'Organisation internationale du Travail (OIT) prévoyait en 2015<sup>1</sup> que plus de 1,8 millions de nouveaux emplois — directs et indirects — pouvaient être créés entre 2015 et mi-2018 grâce aux investissements publics et privés réalisés dans le cadre du Plan Juncker. Il y aurait de plus environ 200 000 emplois supplémentaires potentiels si une partie des fonds était répartie en fonction du niveau de chômage des États membres, et 100 000 emplois supplémentaires pourraient découler d'un appui additionnel au perfectionnement des compétences (plutôt qu'une affectation entièrement centrée sur l'investissement). Cela porterait le gain total de cette approche favorable à l'emploi à 2,1 millions d'emplois.

### 3. Quelle complémentarité entre le Plan Juncker et les autres instruments européens pour investir dans le social ?

Les intervenants ont maintes fois rappelé que l'UE fait déjà beaucoup dans le domaine social notamment via les fonds structurels et d'investissement européens (fonds ESI). Bien que le FEIS réponde à un principe d'additionnalité (un projet ne doit être retenu que s'il n'aurait pas été réalisé du tout ou dans la même mesure, ou encore dans les mêmes délais, sans le soutien du FEIS), les autorités européennes

souhaitent faciliter la combinaison d'autres fonds de l'UE avec le soutien du FEIS pour mobiliser des investissements supplémentaires. Cela est particulièrement important pour les États membres ayant des difficultés plus importantes pour attirer l'investissement privé.

---

#### ENCADRÉ 2 ► Région Nord-Pas de Calais – exemple d'un projet combinant un financement par le FEIS, d'autres fonds de l'UE et des capitaux privés

Un projet mis en place par la région Nord-Pas de Calais illustre comme il est possible d'associer utilement les fonds ESI et le soutien du FEIS, notamment parce qu'il a permis de maximiser la participation du secteur privé. Ce projet vise à instaurer une économie à faible intensité de carbone (troisième révolution industrielle - TRI) afin que la Région n'émette plus, d'ici à 2050, aucun gaz à effet de serre, tout en créant de l'emploi, en développant l'économie globale et en luttant contre la précarité énergétique. Il a été créé à cette fin un fonds opérant à plusieurs niveaux qui investit du capital-risque dans des entreprises élaborant des projets relevant de la TRI: la Région, recourant aux Fonds ESI, y participera en fournissant un financement sur fonds propres, parallèlement aux investisseurs publics et privés. La BEI, soutenue par le FEIS, fournit au fonds un crédit mezzanine et les banques commerciales mettent à disposition une dette de rang privilégié au niveau des projets. Outre le financement, la Région offre aussi une assistance technique grâce à une subvention d'un montant maximal de 2,5 millions d'euros prélevés sur les ressources des fonds ESI.

Samuel Clause a présenté deux exemples de bonnes pratiques concernant la complémentarité du FEIS avec des instruments préalablement existants permettant d'investir dans le social. D'une part, le FEIS est un accélérateur dans la mobilisation des fonds du programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI<sup>2</sup>), dans la mesure où, grâce au FEIS, il est possible d'avoir accès en avance au budget de ce programme d'ici 2020 (environ 920 millions d'euros pour la période 2014-2020). D'autre part, le FEIS soutient également le développement du « Social Investment Accelerator », un fonds de fonds géré par le FEI qui investit en capital et quasi-capital dans des fonds à impact social. Thomas Bignal a néanmoins indiqué que les programmes de financement européen ne sont pas toujours adaptés aux acteurs sociaux ; en l'occurrence, le SIA est dessiné surtout pour soutenir les start-up dans le domaine social et est moins adapté aux fournisseurs de services sociaux.

1. Organisation Internationale du Travail, *Une stratégie d'investissement orientée vers l'emploi pour l'Europe*, 28 janvier 2015.

2. Le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) est un instrument de financement européen visant à promouvoir un niveau élevé d'emplois durables et de qualité, à garantir une protection sociale correcte et adéquate, à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et à améliorer les conditions de travail

## 4. Renforcer la contribution du Plan Juncker aux investissements sociaux

La Commission européenne et le Parlement européen ont identifié parmi les axes d'amélioration du FEIS pour la période 2018-2020 (FEIS 2.0), la nécessité de renforcer la dimension sociale du plan d'investissement européen. Thomas Bignal a cité un document de travail de la Commission européenne qui l'illustre : « Il [le Plan pour l'investissement en Europe] est toutefois loin d'avoir déployé tout son potentiel en terme de promotion du développement du capital humain. Des efforts supplémentaires doivent être consentis pour concevoir des outils adaptés à ce secteur et garantir une collaboration plus étroite entre les acteurs sociaux et financiers »<sup>3</sup>.

Les intervenants ont au cours du débat présenté différentes propositions pour renforcer la contribution du Plan Juncker aux investissements sociaux ; nous les re prenons ci-après.



### 4.1. Améliorer la visibilité et la compréhension du plan : la valeur ajoutée des plateformes de conseil

Thomas Bignal a identifié un ensemble de problèmes du Plan d'investissement européen qui limitent son utilisation pour des projets sociaux. Parmi ces problèmes figure le manque de promotion et de visibilité du plan ; les acteurs du secteur social ne voient pas encore cet instrument comme étant utile pour financer des prêts pour des projets sociaux. Il a également souligné le fossé qui existe entre le secteur social et le secteur financier. Le secteur social repose historiquement plus sur des fonds publics et maîtrise donc mal le langage des financeurs privés.

3. Commission européenne, *Semestre européen 2017: évaluation des progrès accomplis dans les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis*, COM(2017)90, 22 février 2017.

Ainsi, pour augmenter le niveau de financement du Plan Juncker pour des projets sociaux, il faut mieux faire connaître les opportunités existantes et améliorer la communication entre le secteur social et le secteur financier. À cette fin, José Manuel Fernandes et Thomas Bignal ont mis en avant l'importance des plateformes de conseil. Pour le conseiller de l'EASPD, il faudrait commencer par développer la connaissance de la Plateforme européenne de conseil en investissement sur le secteur des services sociaux et lui permettre ainsi de mieux cibler le secteur. José Manuel Fernandes a ajouté qu'il faut améliorer les synergies de cette plateforme européenne avec d'autres acteurs, que ce soit les banques de développement national pour qu'elles puissent bénéficier des garanties du FEIS pour faire des investissements ou d'autres plateformes similaires à mettre en place au niveau national et/ou régional (cela existe déjà dans certains pays). Il devrait également être envisagé d'avoir des plateformes d'investissement sectorielles, notamment pour les projets dans le domaine social. Les plateformes d'investissement ont de plus l'avantage de faciliter la combinaison des prêts du FEIS avec d'autres sources de financement, notamment les fonds ESI.

Ce besoin de visibilité et de promotion est valable pour le plan d'investissement mais également pour d'autres instruments européens. Thomas Bignal a mentionné la nécessité de mieux faire connaître le programme EaSI, de renforcer ses moyens et de relever le plafond des projets (aujourd'hui fixé à 500 000 euros) en rappelant que dans le secteur des prestataires de services sociaux, les prêts dont les acteurs ont besoin dépassent souvent un million d'euros.

Dans ce contexte, Thomas Bignal a présenté des initiatives développées par l'EASPD pour accroître la visibilité et la compréhension des opportunités offertes par le plan d'investissements aux acteurs sociaux. L'EASPD développe un site web afin de promouvoir les instruments au secteur social<sup>4</sup> et organise des événements promotionnels dans six pays européens en 2017, ainsi qu'une grande Conférence européenne en novembre, réunissant tous les acteurs principaux.

### 4.2. Créer un nouveau pilier pour le FEIS dédié au capital humain

Robin Huguenot-Noël a insisté sur la nécessité de faire de l'investissement social une priorité politique pour le FEIS 2.0. Cela pourrait se traduire par la

4. Voir le site de l'EASPD : [www.socialinvestment.eu](http://www.socialinvestment.eu).

création d'un troisième pilier (en plus de ceux dédiés aux infrastructures/innovation et aux PME) dédié à l'investissement en capital humain. Les garanties européennes seraient ainsi utilisées pour favoriser les investissements dans la formation (la base juridique de cette action européenne serait l'article 166 du TFUE qui prévoit que l'UE doit soutenir les États membres dans la formation et intégration sur le marché de l'emploi).

Le chercheur de l'EPC a cité comme exemple la proposition d'un Fonds Spinelli présentée par France Stratégie, même si dans sa formulation originale les auteurs envisagent ce fonds pour les périodes de crise (il s'agirait d'avoir en temps de crise des garanties européennes permettant d'investir de manière rapide dans les compétences pour faciliter la mobilité professionnelle).

Le Centre européen de stratégie politique (EPSC) de la Commission européenne a présenté, dans une note sur l'amélioration du FEIS publiée en avril 2016, une proposition qui va dans ce sens. Les analystes de la Commission proposent ainsi d'ajouter au FEIS un instrument dédié à l'investissement en capital humain offrant des financements regroupés pour des investissements additionnels, notamment en formation, apprentissage tout au long de la vie dans les PME, apprentissage, etc. Une partie des financements pourrait être utilisée pour renforcer des programmes existants tels qu'Erasmus+ ou EaSI<sup>5</sup>.

José Manuel Fernandes s'est montré dubitatif face à cette proposition, soulignant que l'UE dispose déjà du Fonds social européen (FSE) pour investir dans le capital humain et il faut faire attention à ne pas créer de nouveaux instruments qui pourraient remettre en question l'utilité de ceux déjà en place.

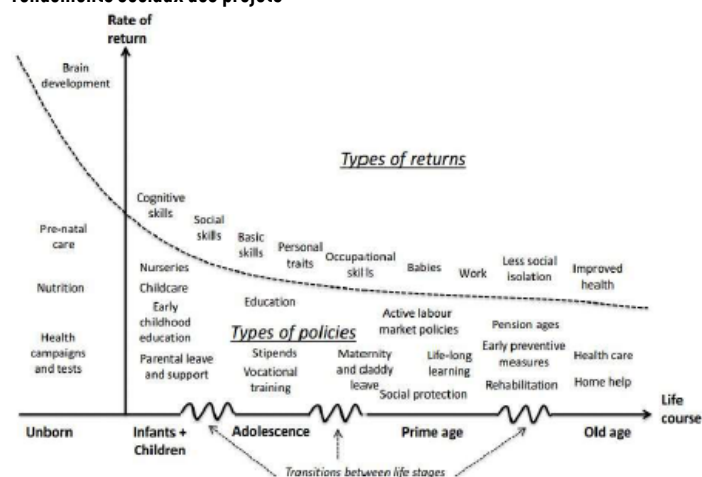
#### 4.3. Définir un cadre pour évaluer les rendements sociaux et améliorer la gouvernance sociale de l'UE

Robin Huguenot-Noël a souligné l'importance de définir un nouveau cadre d'évaluation pour les rendements sociaux. Il faut aller au-delà des rendements financiers des projets et pouvoir mesurer le retour sur investissement des investissements dans le domaine social. À cette fin, il est certainement nécessaire d'avoir recours à des indicateurs de progrès social, tels que l'acquisition de compétences,

l'inclusion sociale ou l'amélioration de la santé. Marcel Grignard a insisté sur ce point dans sa conclusion, en rappelant sur les investissements les acteurs restent toujours sur une logique de rentabilité financière ; il y a des difficultés à intégrer des critères d'enjeu économique (qui ne sont pas les mêmes que les enjeux financiers) et sociaux/sociétaux dans la valorisation des investissements et donc dans le poids prioritaire des investissements à faire.

Le chercheur de l'EPC a rappelé également l'importance de garantir que la priorité accordée à l'investissement social soit mieux prise en compte dans la gouvernance économique européenne. Il y a certes des indicateurs sociaux dans les critères d'évaluation macroéconomique, mais ils sont faibles et sont faiblement reconnus. Pour que le discours et l'action européenne soient cohérents, il est impératif de veiller à ce que les droits sociaux et les dépenses sociales nationales ne soient pas sacrifiés au nom des impératifs budgétaires ou de compétitivité.

#### ENCADRÉ 3 ► Des indicateurs de progrès social pour évaluer les rendements sociaux des projets



Source : Jon Kvist, *A framework for social investment strategies: Integrating generational, life course and gender perspectives in the EU social investment strategy*, Comparative European Politics, 2014 (repris par Robin Huguenot-Noël dans sa présentation).

5. Centre européen de stratégie politique, « *The European Fund for Strategic Investments - Maximising its potential* », Note stratégique n° 11, 6 avril 2016.

## CONCLUSION

Marcel Grignard a repris les principales idées présentées au cours du débat et les a replacées dans le contexte plus large de l'action et de l'avenir de l'UE. Il a insisté sur la nécessité de repenser le mode de développement européen, face à la transformation profonde des économies européennes et face au constat des lacunes du mode de développement des dernières décennies, qui ne permet pas d'enrayer le chômage, favorise l'accroissement des inégalités et a un impact très négatif sur l'environnement. Pour le président de Confrontations Europe, il y a un

problème de fond qui est celui de la capacité de l'UE à mettre en ligne ses choix politiques et de mettre les moyens au service de ses politiques. Cela a l'air évident mais s'avère difficile à faire. Il a ajouté qu'il ne faut pas isoler la dimension sociale du projet européen. On a raison de dire que l'Europe sociale, c'est la capacité d'aider les plus démunis mais c'est beaucoup plus que ça : c'est la capacité de lier le destin de chaque pays et d'en faire un destin commun à tous les Européens.

Cette synthèse a été écrite dans le cadre d'un événement organisé sous le patronage de la Représentation en France de la Commission européenne, du bureau du Parlement européen en France et du Ministère des Affaires étrangères.



Sur les mêmes thèmes...

L'AVENIR DU BUDGET EUROPÉEN : QUELLES INCIDENCES DU LIVRE BLANC SUR L'AVENIR DE L'UE ET SES FINANCES ?  
Eulalia Rubio et Jörg Haas, Policy Paper n°199, Institut Jacques Delors, 29 juin 2017

PROLONGER ERASMUS : UN NOUVEL ÉLAN POUR LA MOBILITÉ DES JEUNES EN EUROPE  
Sofia Fernandes et Yves Bertoncini, Policy Paper n°198, Institut Jacques Delors, 14 juin 2017

SOLIDARITÉ 2.0  
Marjorie Jouen, Policy Paper n°196, Institut Jacques Delors, 13 juin 2017

FAIRE DE L'EUROPE SOCIALE UNE RÉALITÉ POUR LES EUROPÉENS  
Sofia Fernandes et Frank Vandenbroucke, Tribune - Le Mot, Institut Jacques Delors, 31 mai 2017

INVESTISSEMENT EN EUROPE : TIRER LE MEILLEUR PARTI DU PLAN JUNCKER  
Eulalia Rubio, David Rinaldi, Thomas Pellerin-Carlin et Enrico Letta, Études et Rapports n°109, Institut Jacques Delors, mars 2016

UN NOUVEL ÉLAN POUR L'EUROPE SOCIALE  
Jacques Delors, David Rinaldi, Nicolas Schmit et Marianne Thyssen, Études et Rapports n°108, Institut Jacques Delors, février 2016

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors