Perspectives

N°21/210 – 10 juin 2021

NGEU, le plan de relance européen

Comment le dépenser ?

Dépenser par étapes

La plupart des États se sont mobilisés pour fournir, en avril, la version définitive des plans nationaux de relance et les inscrire dans leur programmation budgétaire pluriannuelle. Quatre pays manquent encore à l'appel, mais les États peuvent encore engager les montants des subventions auprès de la Commission jusqu'en 2022 et ceux des prêts jusqu'en août 2023. Si la presque totalité des pays a demandé le montant maximum des subventions disponibles, seulement sept des pays y ayant un intérêt en termes coût de financement ont formulé une requête pour un prêt, et pas tous pour le montant maximal. **La Commission européenne dispose de deux mois pour soumettre son évaluation du plan de relance national au Conseil qui, au bout d'un mois, doit fournir sa validation. Puis, débutera la phase de paiement, qui s'étendra jusqu'en 2026. Aussitôt validés par le Conseil, les plans peuvent bénéficier d'une avance de 13% au cours de l'année 2021. Ensuite, 8,7% du montant total sera versé chaque semestre.** À partir de 2028 et jusqu'en 2058, ce sera la phase de remboursement.

On pourrait penser que l'ambition du plan de relance de soutenir la reprise trouve ses limites dans ce calendrier par étapes semestrielles, très étalé dans le temps. Mais ce serait ne pas prendre en compte le fait que la monnaie est fongible et que la date du versement est peu significative pour des pays ayant un bon accès aux marchés. De plus, la BCE a assuré que les conditions de financement permettraient aux États non seulement de financer leurs dépenses de réponse immédiate à la crise, mais aussi de préfinancer les dépenses liées au plan de relance national. La question n'est pas de savoir quel projet financer avec quel argent, mais quelle est la marge budgétaire libérée pour la dépense nationale.

Respect des engagements plutôt que conditionnalité

Les modalités de versement répondent donc à une logique de gradualité et de régularité. **C'est un processus par étapes semestrielles de vérification sur la base de résultats qualitatifs et d'objectifs quantitatifs permettant l'octroi des tranches d'aide successives. Le contrôle de la Commission européenne ne répond donc pas à une logique de vérification d'une conditionnalité stricte, mais vise plutôt à évaluer si l'exécution budgétaire respecte les délais et est conforme aux engagements**. En effet, le plan de relance national peut se lire comme un contrat entre les États et l'Union européenne. Les États dessinent un plan qui répond à leurs priorités nationales, qui elles-mêmes s'inscrivent dans le cadre des priorités européennes. Il ne s'agit pas de dépenses correspondant à un programme de budget européen, mais de transferts sous le contrôle et la responsabilité nationales, dans le cadre de ce contrat avec les institutions européennes.

Dépenser pour une stratégie : la déclinaison des priorités de l'Union

Afin d'incorporer la valeur de bien commun européen dans les plans nationaux les États sont tenus d'opérer dans le cadre des priorités identifiées par la Commission européenne lors de son installation en 2019. Ces contraintes visent à garantir une cohérence d'ensemble des stratégies nationales et d'assurer que les investissements soient en mesure d'intégrer les changements structurels en cours dans l'Union. **Les priorités politiques définies par l'Union à l'horizon 2027 se déclinent en**

Paola MONPERRUS-VERONI
paola.monperrus-veroni@credit-agricole-sa.fr

six piliers autour desquels doit s'articuler la relance européenne : la transition énergétique, la transformation numérique, la croissance soutenable et inclusive, la cohésion sociale et territoriale, la résilience sanitaire, économique, sociale et institutionnelle, et les politiques pour les générations futures.

Les deux premiers piliers concentrent plus de la moitié de l'effort de dépense. 37% des fonds doivent en effet être alloués à l'objectif climatique et financer la réduction des émissions, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, l'intégration des systèmes de production et de stockage. Le principe consistant « à ne pas causer de préjudice important » aux objectifs environnementaux doit s'appliquer à tous les investissements financés par le plan. **L'objectif de la transformation numérique concentre 20% des fonds** pour la digitalisation des administrations publiques et la fourniture de services publics numériques, l'amélioration de la connectivité (5G et fibre), l'augmentation de la vitesse et la baisse des coûts des réseaux, la recherche et développement, l'intégration du numérique par les entreprises, notamment les PME et l'amélioration des compétences digitales des citoyens. **Le restant des fonds doit être destiné à des projets de renforcement du marché unique, d'amélioration de la productivité et de la compétitivité, à la mise en œuvre du pilier européen des droits sociaux, à l'amélioration des politiques d'accompagnement de l'emploi, à la sécurisation des chaînes de valeur et des infrastructures critiques.**

Des objectifs très précis sont fixés pour l'investissement dans ces domaines et répondent à la déclinaison à l'horizon 2025 des cibles définies pour les défis communs de l'Union pour 2030 en termes de part des renouvelables dans la génération d'énergie, de capacités de production d'hydrogène, de taux de rénovation des bâtiments, de nombre de stations de recharges, de couverture par la 5G, de production de semi-conducteurs et de processeurs, de part des entreprises utilisant le *cloud* et le *big data*, de pourcentage de la population avec des compétences numériques de base.

La notion d'investissement est à interpréter au sens large ; **il peut s'agir d'un investissement public direct, tout comme des schémas publics d'incitation et de subvention de l'investissement privé ou de projets de capital-risque.**

Pour bien dépenser : la matrice investissements-réformes

Le plan représente bien plus que de la dépense. **Il se fonde sur un diptyque investissement-réformes, destiné à libérer les économies des contraintes structurelles en s'appropriant une lecture partagée des ajustements à mettre en œuvre.** L'investissement doit s'accompagner des mesures nécessaires pour garantir le meilleur environnement économique pour atteindre les objectifs du plan. **Les ajustements doivent garantir que des incitations pertinentes sont mises en œuvre, que les entraves administratives, juridiques, organisationnelles sont levées, que la participation du secteur privé est facilitée.** C'est donc une approche complète de l'efficacité de l'action publique qui est jugée. **Les réformes doivent répondre aux dernières recommandations spécifiques adressées par la Commission et le Conseil aux pays dans le cadre de la procédure sur les déséquilibres macro-économiques en 2019 et 2020.** Elles font l'objet, tout autant que les investissements, d'un processus d'évaluation et de validation des progrès par étapes, préalable au déblocage des fonds.

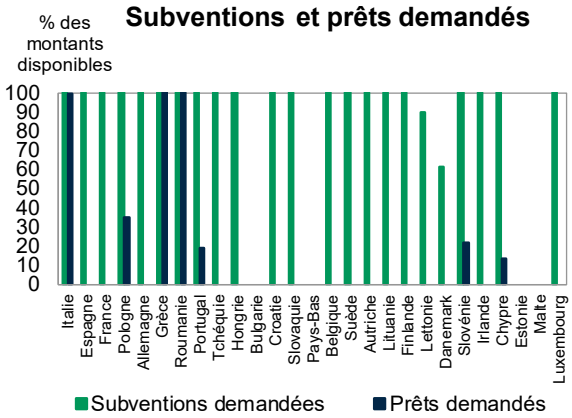
De la difficulté de dépenser

Le programme d'investissement s'annonce donc ambitieux, mais il est semé d'embûches. **On sait qu'il est facile d'augmenter rapidement les dépenses courantes, mais qu'il est plus difficile de mettre en œuvre rapidement l'investissement. On peut déjà avancer que la dépense sera plus facile pour les pays d'Europe de l'Est qui présentent une plus faible densité d'infrastructures, tandis que pour les pays du Sud, il sera plus difficile de trouver des projets efficaces**.

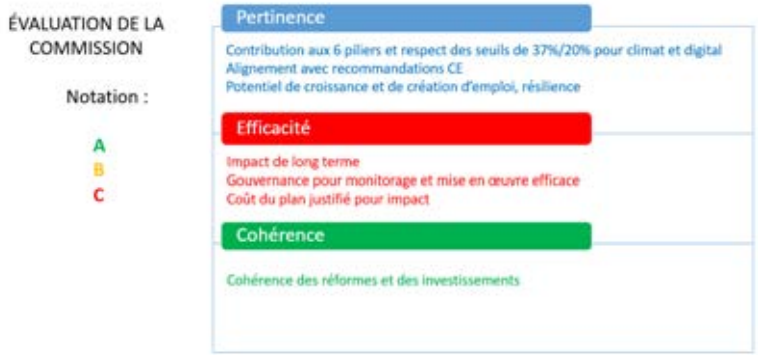
La Commission a été claire à ce propos : le plan ne doit pas financer des dépenses récurrentes, ni se substituer à d'autres financements européens. L'utilisation des fonds doit être limitée dans le temps, à l'horizon 2026. Ces contraintes posent des questions en termes de capacité d'absorption des pays. **Le taux moyen d'absorption des fonds des programmes européens préexistants (fonds structurels, de cohésion) au bout de sept ans est de 51,4%, bien que très différencié selon les pays. Mais ce taux n'est pas une bonne référence pour le plan de relance qui, à la différence des autres programmes européens, ne demande pas de cofinancement national et pas autant de procédures administratives.** La gestion centralisée ou par les banques nationales d'investissement, plutôt que par le

Paola MONPERRUS-VERONI
paola.monperrus-veroni@credit-agricole-sa.fr

biais des collectivités locales, peut aussi assurer une meilleure efficacité de la dépense. La question de la gouvernance du processus de dépense sera clé pour en déterminer l'efficacité. Nous aborderons cette question dans notre prochain podcast.



Sources : Plans de relance nationaux, Crédit Agricole S.A.



Paola MONPERRUS-VERONI
paola.monperrus-veroni@credit-agricole-sa.fr

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet :

Date	Titre	Thème
08/06/2021	Europe centrale et orientale, Asie centrale – Échanges commerciaux : le monde de demain sera-t-il favorable aux vieux effets de gravité ?	PECO et Asie centrale
07/06/2001	Brésil et Mexique – Que perçoivent et que disent les banques centrales ?	Amérique latine
07/06/2021	NGEU, le plan de relance européen : endettement commun, si exceptionnel que ça ?	Zone euro
04/06/2021	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
03/06/2021	Les algues, pour un avenir plus vert !	Sectoriel
02/06/2021	Colombie – La petite goutte d'eau qui fait déborder un vase déjà très plein	Amérique latine
01/06/2021	NGEU, le plan de relance européen : un accord historique et une crise mise à profit	Zone euro
01/06/2021	Thaïlande – Covid-19, fossoyeur ou accélérateur de l'évolution du modèle de croissance ?	Asie
31/05/2021	Zone euro – Défaillances, fin de la trêve ?	UE
28/05/2021	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
27/05/2021	Robinhood, le pire de la Fintech !	Fintech
27/05/2021	Mexique – Un survol pré-électoral	Amérique latine
26/05/2021	Chine – La démographie comme enjeu de puissance	Emergents
25/05/2021	Émergents – La hausse des réserves : trompe-l'œil statistique ou signe d'une crise atypique ?	Emergents
25/05/2021	Podcast - Les algues, pour un avenir plus vert !	Sectoriel
21/05/2021	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
20/05/2021	Les métaux pour batteries sous tension	Métaux
20/05/2021	Afrique du Sud – De bonnes nouvelles dans un horizon de contraintes insurmontables ?	Emergents
19/05/2021	Hong Kong – Comment gérer une reprise "en K" ?	Asie
19/05/2021	Royaume-Uni – Après un T1 pas trop mauvais, la reprise s'annonce forte	Royaume-Uni
18/05/2021	Royaume-Uni – La BoE a confirmé son positionnement relativement hawkish en mai	Royaume-Uni
18/05/2021	Inflation et prix d'actifs	France

Crédit Agricole S.A. — Direction des Études Économiques
12 place des États-Unis – 92127 Montrouge Cedex

Directeur de la Publication : Isabelle Job-Bazille

Rédacteur en chef : Armelle Sarda

Documentation : Dominique Petit – **Statistiques :** Robin Mourier

Secrétariat de rédaction : Fabienne Pesty

Contact: *publication.eco@credit-agricole-sa.fr*

Consultez les Études Économiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :
Internet : https://etudes-economiques.credit-agricole.com/
iPad : application Etudes ECO disponible sur App store
Android : application Etudes ECO disponible sur Google Play

Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.