Perspectives

N°21/216 – 15 juin 2021

NGEU, le plan de relance européen

Un enjeu de gouvernance

Dans les podcasts précédents nous avons évoqué les pistes pour pérenniser le financement du plan de relance et les changements institutionnels nécessaires, mais la durabilité de ce plan dépendra surtout de ses résultats. S'il est correctement utilisé, le NGEU pourra constituer un jalon fondamental de la construction européenne, mais la responsabilité des États pour transformer cette première initiative commune en un succès est plus que jamais engagée. Il s'agit d'une responsabilité collective majeure, pouvant conditionner le potentiel de développement des pays, mais aussi du continent. Toutes les forces en présence joueront donc un rôle fondamental dans le succès ou la faillite du programme européen.

Un enjeu de gouvernance nationale…

La décision concernant la façon de dépenser ces fonds est loin d'être purement technique ; elle est au contraire profondément politique, avec des conséquences économiques et redistributives capitales. Elle doit mobiliser d'importantes ressources organisationnelles, institutionnelles et financières, mais aussi impliquer les énergies du secteur privé, des territoires et des corps intermédiaires. Elle doit donc assurer une mobilisation du système-pays dans un engagement commun autour de l'objectif stratégique de transformation de l'économie. Mais elle doit aussi intervenir dans un délai assez court. **L'efficacité du processus est donc essentielle et la capacité institutionnelle de planification, d'exécution et de suivi des engagements des États doit être adaptée à cet effort très ambitieux. C'est un exercice qui pourrait conduire à une réforme des capacités administratives pour les faire converger vers les meilleures pratiques, une opportunité de transformation pour les pays qui en ont le plus besoin.** Plusieurs aspects sont à considérer. Faut-il adopter une approche *top-down* ou *bottom-up* pour mieux prendre en compte et impliquer tous les acteurs concernés et la société civile ? Qui assure la régie du plan au sein du gouvernement ? Quelle responsabilité démocratique et quelle légitimité vis-à-vis des élus ? Le Conseil et la Commission n'ont pas voulu imposer une obligation contraignante de contrôle parlementaire sur les plans de relance, mais ils ont demandé que les plans contiennent un résumé de la phase de consultation avec les parties prenantes.

… aux multiples déclinaisons…

Les États portent la responsabilité de construire une gouvernance capable simultanément de définir et de réaliser les projets individuels, selon les délais, les modalités et les coûts prévus et de permettre un monitorage conjoint, national et européen. **En dépit de la granularité nécessaire au suivi et à la mise en œuvre des projets individuels, la gouvernance se doit d'être politique et de garder un rôle décisionnaire et exécutoire tout en permettant un échange constant avec la régie du NGEU au sein de la Commission européenne.**

Mais cette gouvernance politique peut prendre des formes assez différentes en fonction de plusieurs facteurs. Le montant de ressources européennes mobilisées par le plan en est un. **Là où ces ressources sont peu importantes par rapport aux efforts de relance financés par le budget national (par exemple en Allemagne ou en France) le plan est passé par la procédure budgétaire habituelle, il a été voté rapidement par le parlement et a déjà pu être dépensé. Le ministère des Finances a généralement assuré la régie du plan en associant les autres ministères pour en intégrer les contraintes et les missions.** Dans le cas français, une commission interministérielle pour l'audit et le

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

contrôle a en outre été constituée, sans autre nouvelle structure *ad hoc* que le comité national de suivi présidé par le Premier ministre et des comités régionaux pour le suivi dans les territoires. C'est à ce niveau que les collectivités locales et les partenaires sociaux ont été inclus, tandis que le processus de consultation nationale a été plutôt expéditif.

En revanche, dans d'autres pays où la composante européenne du financement est la principale, le plan a fait l'objet d'un dialogue social et avec les autorités locales bien plus important et a privilégié une gestion plus centralisée. En Espagne, il s'est accompagné de forums avec des experts de haut niveau, de conseils consultatifs, d'appels à manifestation d'intérêt et de consultations publiques sur les réformes. La régie politique au sein du cabinet du Premier ministre avec une unité de suivi du plan s'appuie sur une commission *ad hoc* pour la reprise, la transformation et la résilience. **S'agissant d'un gouvernement de coalition, avec comme horizon les prochaines élections de 2023, il a fallu dessiner un plan le plus consensuel possible pour permettre aux réformes de franchir l'étape parlementaire. En Italie, la mise en musique du plan a même conduit à la constitution d'un nouveau gouvernement « d'unité nationale », représentant la presque totalité des forces politiques, qui a gardé un type de régie très concentré autour du nouveau Premier ministre.** C'est donc aussi la nature de la coalition au pouvoir qui détermine la gouvernance du plan. Généralement, dans les gouvernements avec des coalitions plus hétérogènes, c'est le Premier ministre qui en garde la responsabilité, tandis que, dans des majorités plus homogènes, c'est le ministère de l'Économie et des Finances qui s'en charge.

Dans des pays qui ont connu des programmes d'ajustement macro-économique accompagnés d'une assistance financière européenne, le plan s'inscrit dans une programmation de long terme déjà élaborée en amont. C'est le cas du Portugal et de sa stratégie à l'horizon 2030, où les aspects de monitorage et d'audit, renforcés par le contrôle passé de la *Troïka*, sont particulièrement développés et bien opérants. Dans le cas de la Grèce, c'est le renforcement du secteur privé qui est visé, avec un rôle déterminant du secteur bancaire pour orienter les prêts européens vers des projets privés où l'État est co-financeur.

À l'opposé, de la logique *top-down* des grandes économies du centre, dans les pays baltes et en Finlande, c'est la logique *bottom-up* qui a prévalu au prix d'un certain retard dans la présentation des plans. En Finlande, une consultation publique a été présentée au Parlement, puis traduite dans le plan par un comité de pilotage ministériel et soumise de nouveau au Parlement pour en définir les priorités. En Belgique, c'est plus un plan régional que national, avec un fort pouvoir décisionnel des régions sur la dépense des fonds.

Traverser le nouveau cycle électoral

Le large consensus sur lequel ont été construits les plans est un gage de continuité, une assurance contre tout changement de gouvernement et de priorités. De plus, la gouvernance européenne du NGEU prévoit des protections suffisantes contre tout revirement, puisque le processus de validation semestriel de la Commission contraint au respect des objectifs et des engagements. Toute modification du plan de relance doit donc être soumise à une nouvelle validation du Conseil européen. Généralement, les réformes les plus controversées (retraites, imposition) n'ont pas été prises en considération dans les plans, bien que certains pays aient au contraire utilisé la pression et le possible rôle de bouc émissaire de la Commission pour imposer des réformes que les parlements nationaux avaient refusé par le passé. Le principal défi pour les gouvernements sera de maintenir la dynamique politique derrière les réformes jusqu'à leur mise en œuvre, le financement européen ayant néanmoins déjà démontré sa capacité à jouer un rôle politique positif dans la création du consensus.

Cheval de Troie d'une nouvelle gouvernance européenne

Si le plan de relance européen peut constituer un moteur de la transformation de la gouvernance nationale, il a certainement déjà changé la gouvernance européenne. En liant l'investissement aux questions de gouvernance et de réforme, il a su apporter le soutien nécessaire au cycle de supervision budgétaire et de surveillance des déséquilibres macro-économiques. Cette puissante incitation permet de faciliter l'appropriation nationale des changements structurels.

Le plan permet aussi de réorganiser la coordination budgétaire, de libérer les ressources nationales pour allier une trajectoire de retour à la croissance avec la résorption des déficits. Il ne sera pas sans conséquences sur la nouvelle configuration des règles budgétaires européennes, qui devront

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

opérer un traitement différent de l'investissement, pour permettre la continuité du financement des certains projets structurants pour l'économie européenne.

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet :

Date	Titre	Thème
15/06/2021	États-Unis – L'inflation atteint 5% en mai, de nouveau au-delà des anticipations	États-Unis
14/06/2021	Zone euro – Conjoncture flash : PIB et emploi au T1 2021	Zone euro
11/06/2021	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
11/06/2021	NGEU, le plan de relance européen : comment le dépenser ?	Zone euro
10/06/2021	Asie : les retards de la vaccination inquiètent	Asie
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
07/06/2021	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

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.