

L'éclaireur n°2

Les priorités nationales des bénéficiaires du plan de relance européen



L'économie d'après

Selon François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France, l'économie d'après devrait intégrer trois plus : plus écologique, plus numérique et plus qualifiée. Et ce faisant, contribuer à répondre aux attentes fortes des générations qui montent : partout, elles demandent vigoureusement davantage de respect de la planète, de sens et d'éthique, de justice sociale. Cette contestation est au fond très réjouissante : ce sont nos valeurs européennes mêmes qui l'animent. Nous, Européens, pouvons être les champions d'une économie sociale et durable de marché. J'écris avec cette conviction : assez d'une Europe qui rase les murs ! Le monde chaotique de 2021 a besoin d'une Europe qui porte son espoir et son ambition. (*Retrouver confiance en l'économie*, Odile Jacob, 2021).

Le plan de relance européen (Next Generation EU)

Le plan de relance décidé au Conseil européen de juillet 2020 compte 750 Mds€ de prêts et de subventions qui seront distribués par le canal de la facilité de reprise et de résilience (le sigle anglais est : RRF). Pour y avoir accès, les États doivent soumettre à la Commission des plans de relance nationaux présentant les réformes et les investissements publics afférents. Les pays membres doivent avoir comme objectifs de créer des emplois, de soutenir la croissance, d'accroître la résilience économique et sociale, de favoriser les transitions digitales et vertes. Les fonds européens seront combinés aux plans nationaux déjà établis à la mi-2020 pour pallier les effets récessifs de la crise pandémique.

Ils doivent également présenter des initiatives phare dans sept domaines¹ : énergies propres et renouvelables, rénovation des bâtiments,

¹ The European Commission also calls on Member States to take the Commission's 'flagship initiatives' into account in their plans in order to address the common challenges facing the Member States. These are to:

Power up – future-proof clean technologies, with use of renewables

Renovate – more energy and resource-efficient private and public buildings

Recharge – sustainable, accessible and smart transport and charging stations

Connect – faster broadband and 5G networks

Modernise – digitalisation of the public sector, including the judicial and healthcare systems

Scale-up – increase cloud capacity for industrial data

Reskill and upskill – education systems for better digital skills

accès au réseau de recharge, connectivité, numérisation du secteur public (dont santé et justice), stockage des données industrielles et éducation numérique. 37% des fonds doivent contribuer à la transition climatique et au moins 20% à la transition numérique.

Calendrier

19 pays de l'UE ont déjà présenté leur plan national de relance à la Commission européenne. Manquent, entre autres, la Pologne, l'Autriche, l'Irlande et les Pays-Bas, faute de consensus politique interne. Le délai est le 30 avril 2021. La Commission aura deux mois pour les examiner puis soumettre les plans approuvés au Conseil européen qui devra décider en quatre semaines. Puis 13% des fonds seront disponibles avant l'été. Le versement des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience s'étalera sur trois ans, entre 2021 et 2023, dont 70 % les deux premières années. Sur cette période, chaque pays touchera une allocation différente, définie selon trois critères : population, produit intérieur brut par habitant et taux de chômage sur la période 2015-2019. Les 30 % restants seront donc versés en 2023 (avec un critère lié à la baisse du PIB observée en 2020 et 2021). D'ici 2023 : instauration de deux nouvelles ressources propres : une taxe carbone aux frontières et une taxe sur le numérique. Autres pistes évoquées : l'utilisation du marché carbone (système d'échange de quotas d'émission) éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime, ainsi qu'une taxe sur les transactions financières. 2028 : l'emprunt européen commence à être remboursé, sur 30 ans, jusqu'en 2058.

Priorités des principaux bénéficiaires du plan de relance

Italie : reconstruire en mieux

Plan UE : 209 Mds€

Baisse du PIB : -8,9% en 2020

Le plan de relance européen est la priorité absolue de Mario Draghi, nouveau président du Conseil, qui a rappelé l'importance d'un plan de 209 milliards d'euros qui doit permettre à l'Italie de se moderniser (subventions : 82, prêts 127)

Reconstruire l'Italie mais la reconstruire en mieux. Mario Draghi cite la reconstruction qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Un « *miracle économique* » dont le souvenir est particulièrement prégnant dans l'imaginaire collectif italien. Mario Draghi est qualifié de « *sauveur de la patrie* » face à la récession, la hausse de la pauvreté et du chômage. « *Certaines entreprises devront se transformer, même radicalement* », a-t-il prévenu et « *certaines de nos modèles de croissance, comme le tourisme, revus. La pandémie n'est pas une simple coupure de courant.* »

Des réformes radicales sont requises : moderniser l'administration publique, simplifier la fiscalité, investir dans le système scolaire, la recherche et le système de santé, notamment la « *santé de proximité* ». Citant Cavour, l'un des pères de l'unité Italienne, Mario Draghi a souligné que « *les réformes faites à temps n'affaiblissent pas l'autorité [du gouvernement] mais la renforce* ». Il déplore qu'au cours des dernières décennies, elles n'aient été que « *partielles, effectuées dans l'urgence et sans la vue d'ensemble et la compétence qu'elle requiert* ».

Mario Draghi est entouré d'une équipe solide d'experts : Roberto Cingolani, physicien, est ministre de la Transition écologique, Vittorio Collao, ancien président de Vodafone et auteur de la première version du plan national de relance, est ministre de l'Innovation technologique et la Transition numérique et Daniele Franco, directeur de la Banque centrale, est ministre de l'Économie. Le Président du Conseil des Ministres bénéficie

du soutien de l'ensemble des formations politiques, cas unique en Europe et rarissime en Italie.

Espagne : des réformes plus importantes que les fonds

Plan UE : 140 Mds€ (½ en subventions et ½ en prêts)

PIB = - 11% en 2020

2021 : prévision de 5,6% (UE à 9,8% (Espagne))

L'Espagne est le second bénéficiaire du plan européen. Son économie fondée sur les services touristiques a été détruite par la pandémie. L'aide européenne lui permet d'améliorer ses conditions d'emprunt en sortant de la catégorie des investissements à risque.

Table 1. Allocation of funds in Spain’s Recovery, Transformation and Resilience Plan².

Allocation of funds by categories		%
1	<i>Urban and rural agenda, fight against rural depopulation and development of agriculture</i> - Including: a sustainable mobility plan, the establishment of Low emission Zones (LEZs), a significant increase in electric vehicle (EV) charging infrastructure (100,000 charging points), housing rehabilitation (500,000 buildings)	16.0
2	<i>Resilient infrastructures and ecosystems</i> - Including: conservation and restoration of ecosystems and biodiversity, coastal areas and water resources.	12.2
3	<i>Inclusive and Just Energy Transition</i> - Integrated National Energy and Climate Plan (INECP) goals for 2025 to be brought forward to 2023, 250.000 EVs, boost of renewables via auctions and support for innovative projects (especially for floating offshore wind), a roadmap for 4GW of clean H ₂ , the National Self Consumption Strategy, reinforcing the grid, invest in smart grids, boost storage, etc.	8.9
4	<i>An administration for the XXI century</i> - Among other, this will arguably reduce red tape that has been argued to hold back renewable energy projects in the past.	5.0
5	<i>Modernisation and digitalisation of the industrial and SME fabric, recovery of tourism and promotion of an entrepreneurial Spain</i>	17.1
6	<i>Science and Innovation Pact. Reinforcement of the National Health System</i>	16.5
7	<i>Education and knowledge, lifelong learning and capacity building</i>	17.6
8	<i>The new care economy and employment policies</i>	5.7
9	<i>Boosting the culture and sports industry</i>	1.1
10	<i>Modernisation of the fiscal system for an inclusive and sustainable growth</i> - Including a green fiscal reform that will have to overcome resistance from some of the industry associations as well as consumers ³ .	-
	Total	100⁴

² Source: adapted from Presidencia del Gobierno (2020: 56)

³ IDDRI : [Spain’s Recovery, Resilience and Transformation Plan : key challenges for implementation](#)

⁴ Figures are rounded up

Le Président du gouvernement, Pedro Sanchez, a inauguré la commission responsable du plan de relance. La double priorité est d'aider les PME à se numériser et à réduire l'empreinte carbone et demande intérieure, selon Nadia Calviño, vice-premier ministre. Les grands groupes comme Iberdola, Telefonica, Seat sont déjà prêts à tirer parti des fonds européens. La réforme des retraites et du code du travail est jugée prioritaire par la CEOE, Confédération espagnole des employeurs. Des frictions politiques sont possibles.

Portugal : pas de subventions

Plan UE : 15 Mds€

Baisse du PIB : -9,8% en 2020

Le Portugal, qui préside le Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2021, a refusé la part de subventions permise par le plan européen. Il a adopté un document stratégique dont les priorités sont : le renforcement des systèmes de santé, les investissements dans les infrastructures et les capacités industrielles, l'augmentation de la cohésion territoriale et de la capacité à affronter la concurrence internationale.

Pologne : clivages politiques

Plan UE : 57 Mds€ (dont 23 en subventions et 34 en prêts)

Baisse du PIB : -4,6% en 2020

La Pologne n'a pas encore soumis son plan à la Commission. Le plan national polonais est piloté par le Ministère des Fonds européens et de la Politique régionale, qui a créé huit groupes de travail thématiques composés de représentants des institutions nationale et régionales, des autres ministères, des partenaires socio-économiques et d'experts : innovation, énergie et environnement, digitalisation, transport,

infrastructure, société, santé et cohésion territoriale. Ces groupes devront évaluer les 1200 projets qui leur ont été soumis.

Une première version du plan est soumise à consultation le 26 février. Le retard est lié au refus d'un parti d'objectifs énergie-climat ambitieux et du lien établi avec l'État de droit et au fait que les projets de qualité manquent (notamment pour le numérique). De plus, l'opposition suspecte que la plupart des projets se situent dans les villes et les régions proches du pouvoir.

France : conforter le plan national de réforme

Plan UE : 37,4 Mds€ (subventions)

Baisse du PIB : - 10,6% en 2020

La communication du Conseil des Ministres du 3 septembre 2020 a présenté un plan de 100 milliards d'euros destiné à la relance de l'économie française, financé à 40% par l'UE. L'enjeu est d'aller au-delà de la démarche conjoncturelle de soutien à l'économie et de lui donner un rôle structurel de soutien aux transitions écologique et numérique, ainsi que de l'inscrire dans l'agenda de réformes du Gouvernement pour améliorer la compétitivité, l'attractivité et la productivité et par l'objectif de renforcer la souveraineté industrielle de la France.

Le plan de relance s'articule en trois volets :

- 30 milliards d'euros seront consacrés à l'accélération du verdissement de l'économie, à l'investissement dans la rénovation énergétique des bâtiments, dans les infrastructures et la mobilité vertes, dans la décarbonation des processus de production, dans le développement de nouvelles technologies vertes (hydrogène, biocarburants, recyclage),

- 34 milliards d'euros viseront au renforcement de la compétitivité et de la souveraineté économique, avec une baisse massive des impôts de production, un soutien au financement en fonds propres des entreprises, l'investissement dans l'innovation industrielle, le soutien à l'export et le renforcement de la résilience et l'indépendance de l'industrie française par des mesures de sécurisation d'approvisionnements critiques et de soutien à l'investissement productif en France,
- 36 milliards d'euros seront employés pour le soutien aux compétences et à la cohésion sociale et territoriale. L'investissement dans les compétences vise à sauvegarder l'emploi (activité partielle longue durée), à développer l'employabilité des plus vulnérables notamment les jeunes (apprentissage, formation professionnelle, prime à l'embauche) et à renforcer la productivité (investissement dans les compétences d'avenir).

Allemagne : démarche ciblée

Plan UE : 22,7 Mds€ (subventions)

6,3% Baisse du PIB en 2020

Le plan allemand a été présenté le 13 janvier 2021 (« *Auf Bau* »). Il complète celui de juin 2020 (130 Mds€) dont les deux principaux objectifs étaient de stimuler l'offre et la demande et de "moderniser l'économie allemande, en particulier son industrie automobile.

Le plan actuel couvre un large spectre de mesures : décarboner en insistant sur l'hydrogène, rénover les modes de transport et les bâtiments. L'accent est placé sur une initiative nationale d'éducation numérique.

Belgique : développement durable

Plan UE : 5,9 Mds€

8,8% baisse du PIB en 2020

Un accord a été trouvé le 28 janvier 2021 au sein du gouvernement fédéral pour un plan dont les priorités sont la durabilité et la numérisation. Il sera mis en œuvre par les entités fédérées, le niveau fédéral apportant environ 1,5 Md€ supplémentaire.

Priorités des pays dits « frugaux »

Ce groupe de pays composé des Pays-Bas, du Danemark, de la Suède et de l'Autriche (par ses prises de positions similaires, la Finlande y est aussi apparenté) compte parmi les États membres aux finances les plus saines de l'Union européenne. Ils ont été moins touchés par les effets économiques de la pandémie (baisse du PIB en 2020 de 5,3% pour la Suède et de moins 6,3% pour la Finlande). Leur part dans le plan européen sera réduite d'autant.

La Finlande a présenté le 3 décembre 2020 un plan (2,3 Mds€ du plan européen) dont la priorité est la relance verte (« *green recovery* ») : réduction des émissions de carbone pour atteindre l'objectif d'une économie à bas carbone et développement écologiquement durable.

La Suède recevra 3 à 4 Mds€ de fonds européens. Il complètera le plan national de 18 Mds€ pour 2021 et 2022, financé par la dette, pour renforcer l'État - providence (la moitié des victimes du Covid 19 résidaient dans des maisons de retraite peu financées), baisser les impôts et poursuivre la transition climatique. Après avoir voulu réduire l'enveloppe du plan européen, la Suède en mesure le bénéfice pour elle-même.

Le Danemark touchera 1,34 Md€ de fonds européens, dédié exclusivement à de nouvelles initiatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui devront diminuer de 70% en dix ans. Elles incluent des

investissements ciblés dans de nouvelles technologies de capture du carbone, de production d'hydrogène, de recyclage du plastique et d'agriculture plus durable. Des dirigeants industriels, des scientifiques et des responsables politiques ont critiqué en novembre 2020 le manque d'ambition du gouvernement.

Conclusions et recommandations

La Commission européenne a strictement encadré les propositions nationales en indiquant ses priorités : transition écologique et numérisation des activités.

Les pays les plus bénéficiaires mettent l'accent à juste titre sur les réformes structurelles (administration, santé, éducation). Leur mise en œuvre dépend fortement du soutien politique durable apporté aux gouvernements qui en ont la charge, comme on l'a vu par l'approbation qui a entouré Mario Draghi.

Dans les autres pays, le plan de relance offre un complément budgétaire aux politiques visant à atteindre une économie à bas carbone.

Au plan sectoriel, la rénovation des bâtiments (Allemagne, France) et des systèmes de transport (Belgique, Portugal), le développement sous tous azimuts des énergies alternatives (hydro-éoliennes, hydrogène, solaire), le renforcement des systèmes de santé et le champ immense de la numérisation (notamment éducative et dans les PME) sont clairement des priorités partagées et durables qui méritent l'attention des investisseurs dans la durée.

ANNEXE

Les initiatives-phare de la Commission européenne⁵

Flagship projects

Based on their relevance across Member States, the very large investments required, and their potential to create jobs and growth and reap the benefits from the green and digital transitions, the Commission strongly encourages Member States to include in their plans investment and reforms in the following flagship areas:

Power up – The frontloading of future-proof clean technologies and acceleration of the development and use of renewables.

Renovate – The improvement of energy efficiency of public and private buildings.

Recharge and Refuel – The promotion of future-proof clean technologies to accelerate the use of sustainable, accessible and smart transport, charging and refuelling stations and extension of public transport.

Connect – The fast rollout of rapid broadband services to all regions and households, including fiber and 5G networks.

Modernise – The digitalisation of public administration and services, including judicial and healthcare systems.

Scale-up – The increase in European industrial data cloud capacities and the development of the most powerful, cutting edge, and sustainable processors..

Reskill and upskill – The adaptation of education systems to support digital skills and educational and vocational training for all ages.

⁵ [NextGenerationEU: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy](#)