

BILLET DE BLOG 1 décembre 2020

Plan de relance, de résilience et de transition de l'Espagne : les défis majeurs de sa mise en œuvre

Auteurs

Lara Lázarou Touza

Analyste, programme énergie et climat (Real Instituto Elcano) et conférencière en théorie économique au Centro de Enseñanza Superior Cardenal Cisneros (Universidad Complutense de Madrid)

Gonzalo Escribano Francés

Analyste, directeur du programme énergie et climat (Real Instituto Elcano) et professeur d'économie appliquée à l'université espagnole (UNED)

Federico Steinberg

Analyste (Elcano Royal Institute), professeur d'économie politique (Université autonome de Madrid) et conseiller spécial du haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité, et vice-président de la Commission européenne Josep Borrell

🕒 Temps de lecture: 10 min



Le 7 octobre 2020, le Premier ministre Pedro Sánchez a dévoilé les grandes lignes du plan de relance espagnol face à la pandémie de Covid-19. Ce plan a été bien accueilli car il est *a priori* aligné sur le Pacte vert européen¹, sur les Objectifs de développement durable, une particularité du plan espagnol par rapport aux autres plans de relance, et sur les priorités du prochain budget renforcé de l'UE. Cependant, des questions se font jour quant à l'exécution concrète du plan.

Le plan de relance de l'Espagne s'ajoute à la liste des plans de relance existants des États membres de l'UE qui privilégient leur alignement sur le Pacte vert. Alors que les mesures d'urgence pour sauvegarder l'économie et l'emploi restent la priorité de nombreux pays, les plans de relance de l'UE et de ses États membres sont essentiels, car ils envoient un signal politique et donnent l'orientation à moyen et long terme des interventions financières publiques de court terme. En lieu et place d'une série de mesures de sauvetage non coordonnées, ces plans ouvrent la possibilité d'être d'évalués quant à leur alignement sur l'ambition environnementale et sociale élevée requise pour « reconstruire en mieux ». Il est également fondamental d'analyser ces plans au niveau de chaque État membre pour comprendre dans quelle mesure ils sont en synergie et harmonisés, et comment une coopération entre États membres pourrait les coordonner voire les rendre encore plus efficaces. Dans ce contexte, l'Iddri s'adresse à ces partenaires *think tanks* dans les principaux États membres afin d'analyser leurs plans de relance, avec deux objectifs : permettre au débat politique français d'être mieux informé sur les plans des autres États membres et contribuer au débat européen sur leur alignement. D'où nos analyses des plans de relance [allemand](#), [français](#), et [au niveau de l'UE](#). C'est dans cette perspective que ce billet de blog présente l'analyse du plan de relance de l'Espagne par des experts du Real Instituto Elcano de Madrid.

L'Espagne figure parmi les pays de l'UE les plus sévèrement touchés par la pandémie, avec 1 556 730 cas confirmés et 42 619 personnes décédées au 23 novembre 2020². En octobre dernier, la mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale du FMI prévoyait un recul du PIB de l'Espagne de 12,8 %³ en 2020. Au 3e trimestre 2020, le taux de chômage était de 16,26 %⁴. Le poids important des secteurs du tourisme et des services dans l'économie espagnole, couplé à la forte proportion de petites et moyennes entreprises (PME) et au taux élevé de contrats temporaires, fait partie des éléments principaux expliquant les importantes répercussions économiques en Espagne par rapport aux autres pays de l'UE.

La réponse de l'UE face à la pandémie en matière d'allocation des fonds étant basée sur la sévérité de ses effets, l'Espagne devrait être le deuxième plus gros bénéficiaire des fonds de relance européens post-Covid-19 en valeur absolue, juste derrière l'Italie. L'Espagne devrait recevoir près de 140 milliards d'euros du mécanisme de relance temporaire (*Next Generation EU*), ce qui représente 11 % du PIB du pays en 2019. Près de la moitié sera versée sous forme de subventions.

En ce qui concerne l'utilisation des fonds européens, le Plan de relance, de résilience et de transition de l'Espagne (*España Puede*) prévoit, conformément aux indications de l'UE, que ces fonds seront alloués pour 37 % à des investissements verts et pour 33 % à la transition numérique. Consulter le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1. Allocation des fonds dans le Plan de relance, de transition et de résilience de l'Espagne.

Allocation des fonds par catégories	%
-------------------------------------	---

1	Agenda urbain et rural, lutte contre l'exode rural et développement de l'agriculture - Y compris : un plan de mobilité durable, l'établissement de Zones à faibles émissions (ZFE), augmentation significative des infrastructures pour charger les voitures électriques (100 000 stations de recharge), réhabilitation des logements (500 000 bâtiments)	16,0
2	Infrastructures et écosystèmes résilients - Y compris : conservation et restauration des écosystèmes et de la biodiversité, des zones côtières et des ressources en eau.	12,2
3	Transition énergétique inclusive et équitable - Objectifs du Plan national intégré Climat et Énergie (PNIEC) pour 2025 avancés à 2023, 250 000 véhicules électriques, promotion des énergies renouvelables par le biais d'enchères et le soutien de projets innovants (en particulier les éoliennes offshore flottantes), une feuille de route pour 4 GW d'hydrogène propre, la stratégie nationale d'autoconsommation, le renforcement du réseau, l'investissement dans les réseaux intelligents, le renforcement du stockage, etc.	8,9
4	Une administration pour le XXI^e siècle - Entre autres, cela devrait réduire les formalités qui, par le passé, ont été considérées comme un frein aux projets d'énergies renouvelables.	5,0
5	Modernisation et numérisation du tissu industriel et PME, relance du tourisme et promotion de la culture entrepreneuriale espagnole	17,1
6	Pacte science et innovation. Renforcement du système de santé national	16,5
7	Éducation et savoir, formation continue et développement des compétences	17,6
8	Nouvelle économie du « care » et politique de l'emploi	5,7
9	Promotion de la culture et du sport	1,1
10	Modernisation du système fiscal pour une croissance durable et inclusive - Y compris une réforme fiscale verte qui devra vaincre les résistances de certaines associations de l'industrie ⁵ ainsi que de consommateurs ⁶ .	-
	Total	100*

Source : adapté de Presidencia del Gobierno (2020 : 56). * Les chiffres ont été arrondis.

Ces fonds seront concentrés sur les deux prochaines années, avec 72 milliards d'euros de subventions qui devraient être versés entre avril 2021 et 2023⁷. En principe, les fonds de relance ne peuvent pas être utilisés après 2026. Il est donc essentiel pour l'Espagne de les utiliser en temps voulu. En outre, 50 % des fonds de relance européens

seront administrés par les autorités régionales, ce qui signifie que la capacité d'absorption et de mise en œuvre régionale est essentielle pour la réussite de la relance et de la transition de l'Espagne financées par l'UE.

Alors que la première évaluation du plan est positive quant à son impact économique potentiel, son ambition sur les plans environnemental et social ainsi que son alignement sur le Pacte vert de l'UE, il existe des inquiétudes au sujet du plan finalisé qui devrait être publié début 2021 : premièrement, la capacité de l'Espagne à absorber de grandes quantités de fonds dans un délai relativement court ; deuxièmement, la gouvernance du plan dans un système institutionnel espagnol fortement décentralisé ; troisièmement, besoin de mieux structurer la collaboration avec le secteur privé, particulièrement avec les PME représentant plus de 99 % des entreprises espagnoles^{8, 9}, et dont certains représentants ont exprimé des inquiétudes quant au peu d'informations qu'ils ont reçues jusqu'à présent de la part du gouvernement ; quatrièmement, le gouvernement devra mettre en œuvre des réformes économiques potentiellement impopulaires, notamment celles de l'éducation, du système de R&D, de la fiscalité, du marché du travail, des retraites et de l'administration publique. Cinquièmement, ces réformes politiques coûteuses devront être mises en œuvre dans un contexte de polarisation de la politique intérieure¹⁰.

Pour garantir les capacités d'absorption et l'utilisation judicieuse des fonds, le Plan de relance, de transition et de résilience de l'Espagne prévoit plusieurs initiatives relatives à la gouvernance et au contrôle. Celles-ci incluent : la création d'une Commission pour la relance, la transition et la résilience (comprenant un comité technique) liée à la Commission déléguée aux affaires économiques du gouvernement et dirigée par le principal conseiller économique du Premier ministre ; une unité de suivi de l'absorption adéquate des fonds de l'UE ; un contrôle parlementaire veillant à l'exécution et aux résultats du plan ; et, enfin, l'adoption d'un décret-loi royal pour éliminer les freins à l'absorption des fonds. En ce qui concerne la promotion de la collaboration public-privé, et dans l'espoir de quadrupler les aides publiques à la relance et donc de mobiliser les investissements privés en faveur de la transition bas-carbone, divers organes consultatifs sont constitués intégrant des acteurs non étatiques. Enfin, afin d'optimiser la coordination entre les autorités régionales et locales, une Conférence sectorielle sur les fonds européens sera organisée sous l'égide du ministère des Finances.

Contrairement à ce qui s'est passé après la crise financière mondiale de 2008, le niveau de préparation de l'Espagne à la transition bas-carbone est aujourd'hui bien meilleur. Sur le plan institutionnel, le ministère de la Transition écologique et du Défi démographique (MITECO) est responsable à la fois de l'énergie et du climat, ce qui facilite l'intégration et la coordination. Dans son Agenda pour le changement publié en 2019, le gouvernement espagnol a analysé les forces et les faiblesses de l'économie et a préconisé d'axer sa politique économique sur la durabilité économique, environnementale et sociale, conformément aux Objectifs de développement durable pour 2030¹¹. L'ambition climatique de l'Espagne s'est accompagnée d'une frénésie réglementaire pour la transition bas-carbone qui est saluée par l'UE. Les principaux textes de loi en matière de climat (initiatives législatives et exécutives) incluent notamment un Plan national intégré Climat et Énergie ambitieux, le deuxième Plan national d'adaptation, la Stratégie de transition équitable et la Stratégie de décarbonation à long terme qui vient d'être présentée¹². Ces initiatives très nombreuses prouvent que la feuille de route de la transition bas-carbone est claire pour l'Espagne.

En bref, la stratégie espagnole associe une feuille de route pour la transition énergétique claire et alignée sur le Pacte vert de l'UE, un programme de réformes économiques ambitieux et différents mécanismes institutionnels pour favoriser la capacité d'absorption. Un plan de relance, de transition et de résilience bien conçu et bien exécuté peut représenter pour l'Espagne une occasion unique d'accélérer ses plans de décarbonation et de renforcer sa contribution aux objectifs de neutralité climatique de l'UE tout en soutenant la relance économique de l'Europe et de l'Espagne.

¹ EC (2020), Le Pacte vert européen. Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

2 Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (2020), COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK, 23rd of November 2020.

3 FMI (2020), Mise à jour des perspectives de l'économie mondiale. Octobre 2020. Fonds monétaire international.

4 INE (2020), Encuesta de Población Activa. Tercer Trimestre de 2020. Instituto Nacional de Estadística.

5 Il faut noter que des associations telles que as Alianza por la Competitividad de la Industria Española ont plaidé pour un moratoire sur toute nouvelle taxation, y compris environnementale et énergétique. Ceci contraste avec la position du Spanish Green Growth Group qui a plaidé pour une réforme fiscale écologique introduisant le principe pollueur-payeur dans le système fiscal espagnol.

6 Lázaro Touza, L. González Enríquez, C. et Escribano Francés, G. (2019), Los españoles ante el cambio climático. Real Instituto Elcano. 24/9/2019.

7 Les 68 milliards d'euros de prêts restants devraient donc être accordés sur 2023-2026, si le gouvernement décide de les utiliser.

8 Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme (2020) Cifras PYMES. Enero 2020. Gobierno de España

9 En fait, la confédération des organisations professionnelles espagnoles (Spanish Confederation of Business Associations) a créé une plateforme en ligne pour présenter les fonds européens disponibles aux entreprises espagnoles, identifier des projets qui pourraient bénéficier de tels fonds et indiquer les actualisations de ces fonds. <https://www.ceoexeuropa.es/presentacion/>

10 L'Espagne a un gouvernement de coalition qui ne dispose pas d'une majorité parlementaire et a besoin du soutien des autres partis pour faire adopter des changements politiques majeurs. Ainsi, la proposition du gouvernement d'augmenter les taxes sur le diesel a été rejetée par deux partenaires potentiels lors de l'adoption du budget national : le Parti nationaliste basque (PNV) et le parti de centre-droit Ciudadanos (C).

11 Ministère de l'Économie (2019), Agenda del Cambio. Hacia Una Economía Inclusiva y Sostenible. Gobierno de España.

12 À noter que le plan de relance espagnol n'aborde pas la future loi-cadre sur le changement climatique et la transition énergétique, qui rendra l'atteinte de la neutralité climatique juridiquement contraignante d'ici 2050, et dont les amendements sont actuellement négociés au Parlement

CLIMATE**RELANCE****COVID-19****SPAIN**