



S'ENGAGER POUR CHACUN  
AGIR POUR TOUS

# ÉCLAIRAGE

NOTE D'ÉCONOMIE



Novembre 2020

## Conjoncture et plan(s) de relance : l'investissement public comme levier majeur de transformation en période de crise.

Cette note présente l'état d'avancement du plan de relance et propose des pistes pour d'une part prendre en considération la 2<sup>ème</sup> vague de l'épidémie et d'autre part proposer des inflexions au plan de relance permettant d'allier reprise économique et transformation de l'économie.

Le rythme de l'activité dépend de l'évolution de la pandémie. Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, nous ne devrions donc pas rattraper avant 2023 notre niveau d'avant-crise de fin 2019. Ceci est vrai aussi pour la France aussi. Les perspectives de trouver un vaccin demeurent encore incertaines, mais accéléreront peut-être le chemin pour y parvenir.

### Encadré 1. Point de conjoncture

La dernière enquête mensuelle de conjoncture de la Banque de France<sup>1</sup> offre une première photographie de l'effet des dernières mesures sanitaires (couvre-feu, puis confinement) sur l'activité, inégal selon les secteurs. L'activité a été peu affectée en octobre (-4% de perte d'activité par rapport à la normale), à l'exception de la restauration et de l'hébergement. En novembre, les perspectives d'activité sont davantage

*orientées à la baisse, principalement dans les services (hors services aux entreprises) et de manière toujours marquée dans l'hébergement et la restauration. Plus la crise dure, plus leurs fournisseurs et sous-traitants, directs et indirects, seront eux aussi mis en difficulté. Mais globalement, la perte d'activité en novembre (-12%) serait plus limitée qu'en avril (-31%). A cet égard, les niveaux d'activité de l'automobile et du bâtiment seraient assez proches de la normale par rapport à avril et l'activité dans les services à la personne se détériore moins.*

*Cette reprise dite en « K », avec des secteurs qui font leur retour pendant que d'autres continuent de s'enfoncer, creuse davantage les inégalités de revenus.*

*Selon l'INSEE, entre fin juin et fin septembre 2020, l'emploi salarié du secteur privé augmente de 1,8 %, mais ne compense pas les destructions nettes du premier et deuxième trimestre. Au troisième trimestre 2020, le nombre de chômeurs au sens du BIT atteint 2,7 millions de personnes en France, avec un taux de chômage à 9%, soit près d'1 point au-dessus de son niveau d'avant-crise.*

Par-delà les prévisions de conjoncture, une question se pose: cette crise a-t-elle altéré durablement notre système productif ? Autrement dit, notre capacité de croissance (ou croissance potentielle) va-t-elle s'amoinrir, stagner ou au contraire se

<sup>1</sup> [https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2020/11/09/820162\\_pconjoncture\\_0.pdf](https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2020/11/09/820162_pconjoncture_0.pdf)



décupler par un phénomène de destruction créatrice ?

Répondre à l'urgence est essentiel : de nombreux travailleurs, familles, enfants, personnes isolées, etc. vivent aujourd'hui des situations très difficiles ; le syndicalisme est légitime à revendiquer des solutions pour eux. Mais il est tout aussi indispensable de préparer l'avenir dès à présent !

Le plan de relance gouvernemental pose de premiers jalons en ce sens. La nécessité d'apporter des contreparties reste d'actualité, en renforçant la capacité des représentants des salariés à contrôler l'utilisation des deniers publics mobilisés dans ce cadre.

Aujourd'hui, il est nécessaire d'affiner cette première analyse à l'aune de la deuxième vague.

### **1. Un plan de relance en cours de déploiement, avec une forte mobilisation des entreprises industrielles et une territorialisation croissante**

Pour rappel, le plan *France Relance* représente 100 milliards de dépenses publiques, dont 30 milliards pour l'écologie, 34 milliards pour la compétitivité et 36 milliards pour la cohésion sociale. La diversité des 68 mesures rend complexe l'exercice de distinguer ce qui revient aux ménages et ce qui revient aux entreprises, comme pour le dispositif d'activité partielle de longue durée, par exemple (dont le coût est estimé à 6,6 milliards), ou encore les aides à l'emploi des jeunes ou les fonds pour la formation, mais pour l'essentiel :

▪ **Les entreprises sont les premières bénéficiaires :** outre 20

milliards de baisse des impôts de production et 3 milliards d'aides aux fonds propres, suspension des contributions et cotisations, prêts garantis par l'Etat (PGE), fonds de solidarité pour les petites entreprises et micro-entrepreneurs, etc. S'y ajoutent de nombreux dispositifs d'investissement public à destination des entreprises (cf. Encadré 2).

#### **Encadré 2. Les dispositifs d'investissement public à destination des entreprises**

**Ces dispositifs sont nombreux :**

- **Fonds d'accélération des projets industriels** visant à soutenir les investissements des entreprises industrielles, tous secteurs confondus (voir le détail [ici](#))
- **Fonds d'appui sectoriel** pour l'aéronautique, l'automobile, l'agro-alimentaire, la santé, l'électronique et les intrants essentiels de l'industrie (voir [ici](#))
- **Aides aux investissements de transformation** vers l'industrie du futur (40 M€/an en 2020, 2021 et 2022) (voir [ici](#))
- **Lancement de 2 premiers appels à projet hydrogène** (voir [ici](#))
- **Appels à projet pour décarboner l'industrie** (voir [ici](#))
- **Financement de projets de R&D** dans l'aéronautique et l'automobile

**D'autres dispositifs seront déployés prochainement :**

- **Appels à projet pour déployer le nouveau dispositif de reconversion professionnelle** qui s'adresse aux salariés dont l'emploi est menacé de disparition et qui sont prêts à s'engager dans une formation



S'ENGAGER POUR CHACUN  
AGIR POUR TOUS

# ÉCLAIRAGE

## NOTE D'ÉCONOMIE



professionnelle vers un métier en tension dans leur territoire (voir notamment [ici](#))

- **Fonds de retournement des territoires d'industrie** en difficultés pour financer des projets d'ingénierie, de formation et d'aménagement du territoire

- **Le déploiement de la 5G fléché vers les territoires d'industrie**, puisque les opérateurs devront déployer 25% des sites fin 2024, dans une zone rassemblant les communes de zones peu denses et des territoires d'industrie, hors des principales agglomérations

**À ce stade, il est important de retenir deux éléments :**

- **Une forte mobilisation des industriels**, qui ont massivement répondu aux appels à projet et à manifestation d'intérêt. Plusieurs lignes budgétaires sont d'ores et déjà épuisées et le gouvernement a débloqué certains crédits prévus initialement pour 2021 afin de répondre à la demande.

- **Une territorialisation croissante du plan de relance, dont il faudra tout de même vérifier la bonne gouvernance**, avec :

- o Une gouvernance État/région pour certains dispositifs comme le Fonds d'accélération des projets industriels
- o Le fléchage de certains dispositifs sur les territoires d'industrie (copilotés par un binôme élu local/chef d'entreprise)
- o La montée en puissance du ministère de la Cohésion territoriale et de la Banque des Territoires dans la gouvernance du plan de relance

Le ministère a mis en ligne un [guide de l'ensemble des aides à destination des entreprises industrielles](#) (qu'elles soient ou pas intégrées à France Relance), ainsi que plusieurs outils en ligne de recherche d'aides par profil d'entreprise et par intérêt/projet (<https://www.aides-entreprises.fr/> ou <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/profils/entreprises>).

▪ **Certains secteurs sont à plusieurs titres couverts par les dispositifs de France Relance.** Par exemple le BTP et le génie civil entrent dans le champ d'au moins 14 milliards de France Relance, sans compter les aides à l'emploi qui ne sont pas spécifiques au secteur. Pour les autres domaines, on atteint à chaque fois environ 5 milliards (numérique et équipement ; R&D et industrie ; automobile, etc.). Plus de 7 milliards ciblent les jeunes. Et 3,5 milliards pour la formation à proprement parler. Enfin, s'agissant de la recherche, développement et innovation, l'essentiel sera véhiculé par PIA4, soient environ 20 milliards, mais sur 5 années.

▪ **Peu d'aides sont destinées aux ménages** (2 milliards pour l'aide à la rénovation) outre le soutien massif à l'emploi via l'activité partielle **et très peu fléchées vers les ménages modestes** (800 millions). Ce plan de relance laisse de côté de nombreuses victimes de la crise, notamment celles qui ne sont pas couvertes par le dispositif d'activité partielle (contrats courts, contractuels, intérimaires, travailleurs indépendants).

▪ Enfin, seulement un peu plus de 5 milliards seront alloués à l'investissement public des collectivités territoriales, pourtant actrices principales de



l'investissement public (génie civil<sup>2</sup>) et détentrices des compétences publiques pour mettre en œuvre la transition écologique (logement, mobilité, aides sociales, urbanisme, gestion des déchets, etc.).

**Au final, ce plan a permis une contraction de l'emploi bien moins importante que celle de l'activité économique, articulant aides aux entreprises et à l'emploi et ciblant avec force le secteur du BTP. Il offre en outre des perspectives concrètes d'investissement et de transformation (Cf. Encadré 2) à moyen terme (deux ans) à l'échelle territoriale.** De ce point de vue, le plan de relance répond aux priorités qui ont été identifiées par le Conseil européen<sup>3</sup> dans le cadre du fond de relance européen *Next Generation* (aider la solvabilité des entreprises, stimuler les investissements privés, mettre en œuvre la transition écologique et numérique, la santé, etc.).

### **2. Plan de relance et seconde vague : nécessité d'accentuer les efforts !**

**Mais la seconde vague risque de bouleverser les inflexions de transformation du plan de relance.** Le contexte d'incertitudes n'est pas favorable à ce que les acteurs s'en saisissent, qu'il s'agisse de l'activité et de l'investissement

des entreprises<sup>4</sup> comme des dépenses des ménages.

▪ **La lutte contre la pauvreté mise à part**, ce deuxième confinement risque de déplacer dans le temps la « bonne fenêtre de tir » pour déployer des politiques publiques d'incitation à l'investissement et à la consommation. De 50 à 85 milliards d'euros d'épargne supplémentaire (selon les sources) doivent être mobilisées. Mais les incertitudes ne sont pas favorables, d'autant plus que cette épargne comprend, certes, les plus aisés, qui ont le plus diminué leur consommation de biens dits « non essentiels », mais également (dans une moindre mesure) des ménages moins riches. Il faut donc prévoir des dispositifs de soutien à la demande (chèques relance, TVA abaissée transitoirement<sup>5</sup>, etc.) adaptés aux profils de consommation et prévoir de les déployer aux moments les plus opportuns entre la fin du confinement et l'arrivée d'un vaccin. Une montée en puissance progressive permettrait de cibler en priorité les ménages menacés de pauvreté avant de stimuler plus tard, plus largement la consommation de l'épargne des ménages. La période entraîne une transformation de la structure de consommation des ménages ; elle est donc propice pour la modifier « durablement »

<sup>2</sup> Mise en œuvre de l'aménagement du territoire dans plusieurs domaines (structures, géotechnique, hydraulique, transport et environnement).

<sup>3</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

<sup>4</sup> Selon l'INSEE, les chefs d'entreprise de l'industrie manufacturière estiment qu'ils auront réduit leurs investissements de 14 % en valeur en 2020 par rapport à 2019.

En 2021, ils prévoient un rebond faible de leur investissement, en hausse de 4 % en valeur.

<sup>5</sup> Pour la CFDT, il est préférable de rééquilibrer la fiscalité au profit d'un impôt direct plus progressif, mais dans le contexte actuel et considérant que les ménages à bas revenus ne paient pas l'IR et consomment une part importante de leur revenu, il pourrait être efficace de réduire la TVA provisoirement, en ciblant notamment les produits.



(dans tous les sens du terme). Il faut néanmoins avoir à l'esprit que la reprise risque de ne pas être linéaire, même avec un vaccin (mesures de restriction durant tout l'hiver, vagues d'accélération du virus versus rythme de la généralisation de la vaccination).

▪ **L'activité partielle et les mesures de soutien financier aux entreprises** (PGE, report et exonération de cotisations sociales, moratoire sur l'état de cessation des paiements, etc.) ont pour le moment limité le nombre de faillites d'entreprises et de restructurations. Un rebond du nombre de défaillances est attendu pour 2021, après extinction de certains dispositifs comme les PGE. Plus largement, de nombreuses entreprises devraient être fragilisées – notamment en amont des secteurs les plus directement touchés –, limitant leurs capacités d'investissement. Dans ce contexte, de nouveaux dispositifs seront nécessaires pour aider les entreprises les plus affaiblies, en particulier les TPE, PME et les indépendants. La proposition de l'OFCE de créer un mécanisme de contribution aux fonds propres des entreprises en difficulté pour 8 Mds€ constitue une piste de réflexion intéressante. Sur le long terme, il importe d'anticiper un renouvellement du tissu productif : inévitablement, de nombreuses défaillances se produiront, et il est nécessaire de susciter de nouvelles

créations d'activité, avec l'ambition d'être exigeant d'un point de vue économique, social et écologique. C'est particulièrement vrai pour des secteurs jusqu'ici relativement perméables à la stratégie industrielle au sens large (commerce, restauration, etc.). D'ores et déjà, le soutien public apporté à la digitalisation des commerces pendant le confinement contribuera certainement à transformer les secteurs concernés sur le long terme.

### 3. Muscler l'investissement public !

Les fondamentaux de la demande (des entreprises et des ménages) sont minés en profondeur. En période de crise et de relance, l'investissement public permet de manager, stimuler et piloter la demande. A cela s'ajoutent les défis de la transition numérique et écologique, ainsi que l'adaptation au changement climatique, plus que jamais d'actualité pour restaurer/renforcer notre capacité collective à produire des richesses. Il est donc nécessaire de remettre en perspective les 100 milliards du plan de relance, qui ne doivent pas occulter deux points essentiels :

▪ Le plan de relance gouvernemental offre une inflexion du point de vue de l'investissement public (36,7 milliards sur 100 milliards), notamment s'agissant de la transition écologique (18 milliards y sont destinés<sup>6</sup>). Mais ces efforts doivent être pérennisés pour véritablement transformer notre économie ; surtout si l'on tient compte

<sup>6</sup>Dont 4,5 milliards pour la rénovation thermique et énergétique des bâtiments, ainsi que pour les logements sociaux ; 6,5 milliards pour les mobilités et transports ; 1,5 milliard pour la mise à niveau de l'Etat, les services publics et

les territoires ; 6 milliards pour la santé ; jusqu'à 5,2 milliards pour l'investissement des collectivités territoriales et 3 milliards au bénéfice des banques des territoires.



de la nouvelle cible européenne de réduction d'émissions (-55% en 2030 au lieu de -40%) précise le *think tank* I4CE<sup>7</sup>. Des efforts doivent également être déployés pour s'adapter aux conséquences du changement climatique.

La pandémie aggrave la situation de l'investissement public. Selon l'OFCE, l'investissement public a diminué de 26% au premier semestre 2020. Les chutes les plus sévères qui avaient été observées ces 70 dernières années sont de l'ordre de 5 ou 6%.

- Le patrimoine public (écoles, hôpitaux, terrains, bâtiments résidentiels, routes, rails, barrages, ports, ponts, droits de propriété intellectuelle, etc.) en France se dégrade<sup>8</sup>, notamment s'agissant des bâtiments non résidentiels et des ouvrages de génie civil.

Ce patrimoine public constitue le cumul des investissements réalisés par le passé en tenant compte de leur dépréciation. **Le développement d'un capital public durable et inclusif doit être la contrepartie de la dette publique<sup>9</sup> afin d'assurer sa soutenabilité.** En effet, ce sont les richesses que nous serons capables de produire dans le futur qui permettront de rembourser la dette publique. Cette dernière devrait atteindre en France 119,5% en 2022.

La soutenabilité de la dette publique repose sur la capacité de l'investissement public à

transformer notre capital productif à long terme. Mais en période de crise, l'investissement public dispose d'un effet moteur important à court terme sur la demande. De ce double point de vue, le plan de relance est insuffisant.

D'autant que la dette publique n'est jamais remboursée d'une traite - et il n'est pas souhaitable de vouloir le faire dès que les choses commencent à aller mieux-. Ensuite, ce qui compte ce n'est pas l'ampleur de la dette mais son coût. Et il restera durablement bas :

- La dette française fait partie des actifs de bonne qualité et trouve la confiance des investisseurs. Le fait qu'elle soit détenue principalement par des non-résidents montre son attractivité.
- L'épargne disponible est importante, les investissements médiocres. Les investisseurs préfèrent investir dans la dette française plutôt que dans d'autres actifs comme les actions, du fait des incertitudes économiques, ce qui témoigne de leur confiance dans l'économie française.
- La Banque centrale européenne rachète la dette de la France (elle en détient 16%, contre 19% de dette allemande). Une grande partie des dettes émises par la France depuis la crise Covid ont atterri dans son bilan. En réaffirmant le 11 novembre son soutien à l'économie sur

<sup>7</sup> <https://www.i4ce.org/volet-climat-du-plan-de-relance/>

<sup>8</sup> Si l'on met de côté la valorisation du foncier (effet prix) et que l'on déduit l'usure et l'obsolescence du capital existant. <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief79.pdf>

<sup>9</sup> Note Cfdt *Financer et organiser une relance économique pour plus de progrès social et écologique.* [https://www.cfdt.fr/portail/outils/autres-outils/financer-et-organiser-une-relance-economique-pour-plus-de-progres-social-et-ecologique-srv1\\_1124932](https://www.cfdt.fr/portail/outils/autres-outils/financer-et-organiser-une-relance-economique-pour-plus-de-progres-social-et-ecologique-srv1_1124932)



le long terme, la BCE offre la possibilité aux Etats de s'endetter dans des conditions durablement favorables et sécurisées.

- Enfin, les investisseurs de la dette publique française sont aussi confortés par la nouvelle capacité d'emprunt de la Commission européenne, gage de solidarité et de ressources fiscales nouvelles en Europe.

Le scénario d'un défaut de la dette n'est pas réaliste, ni le fait de relancer la croissance indépendamment de son contenu, ou encore de mener des politiques d'austérité.

Comme l'avait souligné la note *La crise et l'après*<sup>10</sup>, la crise a mis en lumière, voire accentué, l'évolution déjà en cours du capitalisme de rentes<sup>11</sup> : la numérisation de l'économie et les inégalités de revenus du fait d'un manque de régulation ; la prégnance des marchés financiers ; la fragilité et les (inter)dépendances des chaînes de valeur ; l'insuffisance de services publics ; la non reconnaissance de métiers à forte utilité sociale ; les vulnérabilités cumulées de certaines populations, du point de vue de l'emploi et/ou de leur couverture sociale ; etc. Cette évolution ne doit pas être subie. Ainsi, le seul scénario légitime dans le contexte actuel est celui de la transformation du capitalisme par l'investissement public.

<sup>10</sup> Note Cfdt *La crise et l'après*.  
[https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2020-06/2la\\_crise\\_et\\_apres.pdf](https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2020-06/2la_crise_et_apres.pdf)

<sup>11</sup> Rentes financières, numériques, etc. Note Eco de novembre 2020 **Capitalisme financier et crises : de nouvelles**

**régulations à construire**  
[https://www.cfdt.fr/portail/capitalisme-financier-et-crisis-de-nouvelles-regulations-a-construire-srv2\\_1088326](https://www.cfdt.fr/portail/capitalisme-financier-et-crisis-de-nouvelles-regulations-a-construire-srv2_1088326)