



LE PLAN FRANCE RELANCE

par Jean-Claude BERNARDON, directeur des études du Millénaire



Suivant le plan de mesures d'urgence de 470 milliards d'euros, le plan France Relance présenté par le gouvernement en septembre 2020 se donne une double ambition : relancer l'économie pour retrouver très vite le niveau de 2019, mais aussi accompagner les nécessaires transformations du tissu productif français en investissant dans les secteurs les plus porteurs, stratégiques et de souveraineté notamment. Il est doté de 100 milliards d'euros dont 40 milliards d'euros pris sur le Fonds d'Investissement Européen, et comprend 68 mesures regroupées en trois grands volets : la transition écologique pour 30 milliards d'euros, la compétitivité pour 34 milliards d'euros et la cohésion sociale pour 36 milliards d'euros.

L'effort consenti est significatif et la logique d'ensemble, centrée sur l'industrie et les entreprises avec un volet social important, paraît en première analyse pertinente. Mais ce plan répond-t-il en profondeur aux enjeux de la France dans les années à venir ?

Va-t-il nous permettre de rattraper notre retard sur nos partenaires européens et de retrouver notre place dans l'économie mondiale ? Est-il la meilleure réponse dans une économie mondiale en pleine transformation schumpétérienne ou nos entreprises vont devoir investir et se transformer rapidement ? Permettra-t-il à nos entreprises d'accéder aux compétences dont elles auront besoin ? Allons-nous enfin sortir du cercle infernal de destruction de nos emplois et de nos savoirs industriels et redevenir une nation industrielle et savante ?

Ce sont ces questions, et bien d'autres, auxquelles ce rapport essaie de répondre en prenant le surplomb nécessaire pour comprendre les logiques économiques à l'œuvre, analyser la manière dont le plan France Relance y répond et formuler nos contrepropositions pour un plan de relance dont l'urgence et la nécessité n'auront jamais été aussi essentielles pour l'avenir de la France.

UN PLAN SÉRIEUX MAIS QUI MANQUE DE PUISSANCE DE FRAPPE

UN PLAN POUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES, LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET LA COHÉSION SOCIALE

Le plan France Relance présenté en septembre 2020 et qui suit les mesures d'urgence prises par le gouvernement pour soutenir l'économie dans le contexte du confinement se donne une double ambition : relancer l'économie pour retrouver très vite le niveau de 2019, mais aussi accompagner les nécessaires transformations du tissu productif français en investissant dans les secteurs les plus porteurs pour garantir croissance, emploi et performance à l'exportation.

Ce n'est pas un plan de relance par la consommation des ménages qui eût été contreproductif, la demande risquant de bénéficier aux importations du fait de la désindustrialisation de la France, mais un plan centré sur l'entreprise par la stimulation de l'offre et les investissements publics. Il est vrai qu'il prend la suite d'un plan de mesures d'urgence de 470 milliards d'euros qui a soutenu l'emploi, donc la demande, et permis aux entreprises de maintenir leur exploitation en soutenant leur trésorerie.

Il est doté de 100 milliards d'euros dont 40 milliards d'euros pris sur le Fonds d'Investissement Européen et comprend 68 mesures regroupées dans trois grands volets : la transition écologique pour 30 milliards d'euros, la compétitivité pour 34 milliards d'euros et la cohésion sociale pour 36 milliards d'euros, sujets classiques et sans surprise, mais qui ont été conçus dans une perspective systémique pour créer des effets de levier effectifs en s'assurant que les bénéficiaires en seront les entreprises présentes en France et que les emplois créés le seront sur le territoire national. Il se déploie sur deux horizons : court terme jusqu'en 2022 pour soutenir la relance, puis soutien au renouvellement de l'offre et de l'appareil productif pour que la France retrouve le chemin de l'industrialisation.

Ainsi les importants investissements publics répondent à une double vocation : stimuler l'activité par la demande, mais aussi doter la France d'avantages comparatifs pertinents. Un effort particulier a été fait pour flécher ces investissements dans des secteurs de souveraineté ou stratégiques : l'aéronautique, l'automobile, le transport, le secteur agricole et l'alimentation, la santé, les technologies vertes et les technologies numériques. Les principaux bénéficiaires de ce plan sont les entreprises et l'industrie.

Le volet écologie

L'écologie est au centre de ce plan, de manière cohérente avec la stratégie européenne, avec un budget de 30 milliards d'euros qui essaie de combiner l'investissement public dans technologies vertes qui vont stimuler la demande et créer des emplois (la rénovation énergétique des bâtiments, la biodiversité, le renouvellement urbain, la distribution d'eau, décarboner l'industrie, le recyclage, les infrastructures et la mobilité vertes, les ports), et le verdissement de l'offre des industriels pour assurer la compétitivité de l'industrie française, notamment dans la transition agricole, l'hydrogène vert et autres technologies vertes, le ferroviaire, le nucléaire, l'aéronautique et l'automobile dans une perspective de verdissement.

Le volet compétitivité et relocalisation industrielle

La compétitivité et la relocalisation industrielle sont dotées de 34 milliards d'euros avec cinq volets : la fiscalité, le financement, les technologies clé et de souveraineté, la relocalisation industrielle et la numérisation des services publics. Une mesure choc qui était recommandée et attendue depuis longtemps : la baisse des impôts de production, très pénalisants pour la rentabilité des entreprises et l'attractivité de la France, pour 10 milliards d'euros annuels, qui bénéficiera selon les projections du gouvernement pour 32 % aux PME, pour 42 % aux ETI, et pour 26 % aux grandes entreprises. Une seconde mesure choc est un budget de 3 milliards d'euros consacré au renforcement des fonds propres des entreprises. Il sera mobilisé au travers d'une garantie publique aux prêts participatifs accordés par les banques ou des fonds labellisés « Relance ». L'effet de levier pourrait se situer entre 10 et 20 milliards d'euros.

Le soutien de l'offre se matérialise par un budget de 4,6 milliards d'euros pour les technologies clé, IA, numérique, cybersécurité, cloud, santé digitale, les edtech et le quantique, donc des technologies stratégiques de haut niveau. La relocalisation industrielle qui est redevenue une grande préoccupation depuis la COVID 19 est dotée d'1 milliard d'euros dont 600 millions euros fléchés sur 5 secteurs stratégiques révélés par le confinement : la santé, les intrants critiques pour l'industrie, l'électronique, l'agro-alimentaire et la 5G. Un investissement de 1,5 milliards d'euros pour la transformation numérique de l'Etat et des Territoires. 11 milliards d'euros de budget déjà alloués à PIA4 (4ème Programme d'investissements d'avenir) seront mobilisés pour le plan de relance.

Le volet cohésion sociale

Enfin 36 milliards sont alloués à la cohésion sociale, avec deux volets principaux: la sauvegarde de l'emploi, et notamment de l'emploi des jeunes, et la formation. 7,6 milliards d'euros sont consacrés à l'activité partielle de longue durée et à la formation des salariés en activité partielle, prenant ainsi la suite des mesures d'urgence. 6,6 milliards d'euros permettront de soutenir l'emploi dans des entreprises qui ne sont pas menacées et 1 milliard d'euros soutiendront des formations sur des technologies d'avenir. 5,2 milliards d'euros sont attribués aux collectivités territoriales pour compenser leurs pertes de recette et leur permettre de continuer leurs missions. 6 milliards d'euros sont investis dans le Ségur de la santé et la dépendance (EHPAD, hôpitaux, modernisation des outils numériques en santé). 3,2 milliards d'euros seront consacrés à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans (aide à l'embauche ou à l'apprentissage). 3,9 milliards d'euros sont consacrés à la formation et à l'accompagnement vers l'emploi, dont 1,6 milliards d'euros pour des formations qualifiantes, 1,3 milliards d'euros pour 300 000 parcours d'accompagnement vers l'emploi à destination des jeunes les plus éloignés de l'emploi ou en situation précaire, et 1 milliard d'euros pour la formation professionnelle des actifs.

Synthèse des mesures et de leur budget

ÉCOLOGIE : 30 MILLIARDS D'EUROS

• Rénovation énergétique	6,7 Milliards d'euros
• Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	1,25 Milliard d'euros + PIA
• Décarbonation de l'industrie	1,2 Milliard d'euros
• Économie circulaire et circuits courts	0,5 Milliard d'euros
• Transition agricole	1,2 Milliard d'euros + PIA
• Mer	0,25 Milliard d'euros
• Infrastructures et mobilités vertes	8,58 Milliards d'euros
• Technologies vertes	8,2 Milliards d'euros + PIA
• BPI France	2,5 Milliards d'euros

COMPÉTITIVITÉ : 34 MILLIARDS D'EUROS

• Fiscalité des entreprises	20 Milliards d'euros
• Financement des entreprises	3 Milliard d'euros
• Souveraineté technologique / résilience	6,86 Milliard d'euros
• Plan de soutien à l'export	0,247 Milliard d'euros
• Mise à niveau numérique de l'Etat	1,885 Milliard d'euros
• Culture	1,6 Milliard d'euros + PIA
• Commandes militaires	0,832 Milliards d'euros

COHÉSION : 36 MILLIARDS D'EUROS

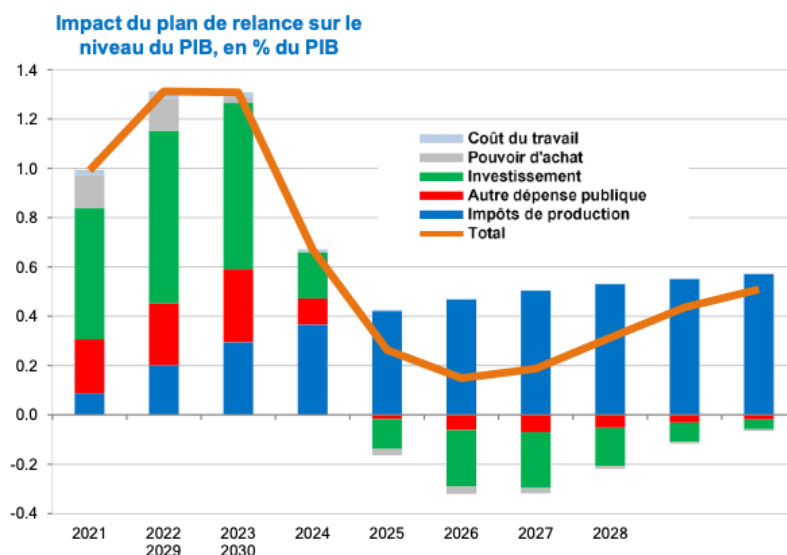
• Sauvegarde de l'emploi	7,6 Milliards d'euros
• Jeunes	6,75 Milliard d'euros
• Handicap	0,1 Milliard d'euros
• Formation professionnelle	1,9 Milliard d'euros
• Recherche	2,95 Milliard d'euros
• Ségur de la santé	6 Milliard d'euros
• Coopération sanitaire	0,050 Milliards d'euros
• Cohésion territoriale	9,5 Milliards d'euros
• Soutien aux personnes précaires	0,8 Milliards d'euros

QUEL IMPACT PEUT-ON ATTENDRE DE CE PLAN ?

Le gouvernement annonce 1,5 points de croissance supplémentaire en 2021 et 1 point en 2022 grâce au soutien du pouvoir d'achat des ménages et aux investissements publics ambitieux, et une baisse du chômage dès l'année prochaine dans tous les territoires.

L'institut REXECODE a analysé l'impact du plan de relance sur l'évolution du PIB et en a tiré les conclusions suivantes :

- Gain de 1 point de PIB en 2021 (alors que le gouvernement prévoit 1,5 point de PIB). Les programmes d'investissement et de dépenses publiques et le dispositif de soutien à l'activité partielle contribueraient à hauteur de 90 % à cet impact.
- En 2022 et 2023, l'impact sur le niveau du PIB serait de +1,3 points en raison de la montée en puissance des investissements.
- A partir de 2024, l'impact du plan de relance diminuerait pour atteindre 0,5 point de PIB en 2030, toutes choses égales par ailleurs. La baisse des impôts de production prendrait le relais des investissements arrivés à leur terme.



Lecture : en 2023, le niveau du PIB serait supérieur de 1,3 point par rapport à un scénario où le plan de relance n'aurait pas été mis en œuvre. La baisse des impôts de production contribuerait à hauteur de 0,3 point à cet impact.

Pour bien comprendre la nécessité de ce plan et l'importance de réussir sa mise en œuvre à marche forcée REXECODE a analysé les crises passées de la France et a constaté que les récessions de 1993 et 2009 ont fait perdre 0,7 point de croissance potentielle du PIB à notre économie et que 5 années en moyenne ont été nécessaires pour rattraper le niveau de PIB d'avant la crise. Cette perte de croissance potentielle est liée à la destruction de capital productif et humain et à l'augmentation du taux de zombification de l'économie.

La croissance de la France était estimée à 1,1 % pour 2019. Si l'on perdait 0,7 point de PIB cela signifierait une croissance annuelle de 0,4 % que l'on rattraperait en 5 ans environ après la récession. Autre exemple pour illustrer ces longs délais de rattrapage, lors de la crise des subprimes l'emploi industriel a reculé de 14 % dans les pays de l'OCDE, et le taux de chômage de 2008 d'avant crise financière (7,4 %) n'a jamais été réatteint (en 2019, le taux de chômage était à 8,5% selon l'INSEE). Ainsi, la France n'est jamais repassée sous les 7% de taux de chômage depuis 1983 soit après les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 qui marquent la fin des Trente Glorieuses.

La situation de la France exige par ailleurs doublement ce plan de relance :

- Pour ne pas entrer dans une période de stagnation économique.
- Mais aussi pour rattraper notre retard dans la mutation économique en cours,
- et mettre notre appareil productif à niveau pour capter les nouveaux marchés et augmenter notre productivité.

QUE NOUS APPREND LA COMPARAISON AVEC LE PLAN ALLEMAND ?

Le plan allemand est de 130 milliards d'euros avec 35 milliards pour la transition énergétique. Rapporté au PIB, il est donc comparable en volume au plan français et fléché au même niveau sur la transition écologique. L'Allemagne consacrera 9 milliards d'euros à l'hydrogène vert d'ici 2030 et la France 7 milliards d'euros. La France accorde une prime à la conversion des véhicules thermiques ce que ne fait pas l'Allemagne.

L'Allemagne a fait le pari d'une relance par la consommation avec une baisse de sa TVA. Toutefois, ce choix est spécifique à l'Allemagne puisque leur appareil productif et notamment industriel est plus important que le nôtre. Ainsi, la consommation en Allemagne a moins de chance de profiter aux importations qu'en France. La France a elle aussi soutenu la demande par le dispositif de chômage partiel qui a montré son efficacité en Allemagne pendant la crise financière de 2008.

En résumé les deux plans sont inspirés par une même logique et se différencient seulement sur des points spécifiques à chacune des économies. La question pourrait se poser d'un plan français plus généreux puisque l'économie française a un rattrapage à opérer, même si investir 100 milliards d'euros sur 2 ans est un effort important. Ce plan de 100 milliards d'euros sur deux ans nous semble aller dans le bon sens même si les retards français auraient nécessité des investissements plus importants. Ce plan comporte des zones blanches, et sûrement une certaine dispersion qui peut nuire à son efficacité. Cette analyse est d'autant plus d'actualité avec la volonté affichée du Gouvernement de mettre en place un second plan de relance pour soutenir le premier.

ET LA COMPARAISON AVEC LE PLAN AMERICAIN ?

Les États-Unis, comme la majorité des pays européens, ont mis en œuvre un plan de sauvetage de l'économie complété ensuite par un plan de relance.

Le plan de sauvetage américain (« American Rescue Plan ») a été débloqué en trois étapes, 2000 Md\$, puis 900 Md\$ en 2020 par l'administration Trump, puis, en mars 2021, 1900 Md\$ par l'administration Biden, soit une relance par la demande d'une magnitude 25 % du PIB. Une analyse réalisée par Xerfi montre que le revenu des ménages américain a augmenté de 7,2 % en 2020 et de 2,2 % en 2021, soit une augmentation moyenne sur la période 2020/2021 de 4,7 % ce qui correspond à un gain net de pouvoir d'achat de 3,3%. Ce gain excède de 0,5 % le gain tendanciel de pouvoir d'achat d'avant la crise. Les ménages américains se trouvent donc en 2021 en position légèrement favorable par rapport à avant la crise.

La différence entre les États-Unis et la France tient essentiellement aux moyens employés : la France s'est appuyée sur un système social avec la prise en charge du chômage partiel et les réductions et les différés de charge, alors que les États-Unis dont le système social est moins protecteur ont choisi de distribuer des chèques.

Pour autant la situation économique entre la France et les États-Unis est différente : la récession aux États-Unis a été en 2020 de 3,5 % alors qu'elle a atteint 8,3 % en France qui a plus confiné. Avec une croissance en 2021 prévue à 6 %, les États-Unis devraient avoir rattrapé leur retard fin 2021.

Le président Biden a par ailleurs proposé un plan de relance de l'économie « Build Back Better » de 1900 Md\$ qui poursuit un triple objectif, mettre à niveau les infrastructures américaines vieillissantes, permettre aux États-Unis de gagner la bataille commerciale avec la Chine, enfin adresser le problème du chômage de longue durée et du retour à l'emploi des minorités défavorisées, priorité affichée du candidat Biden.

Ce plan « American Jobs Plan », d'inspiration Keynésienne, avec un budget de 1% du PIB investi annuellement sur 8 ans, comprend notamment :

- La modernisation des autoroutes, des ponts, des ports et des aéroports.
- La modernisation de la distribution d'eau et de l'électricité et de l'accès à l'internet haut débit.
- La réhabilitation de 2 millions de maisons et de bâtiments commerciaux, des écoles et des hôpitaux.
- La mise à niveau du système de soins avec notamment une revalorisation des salaires et une amélioration de l'accès aux soins.
- La modernisation de l'industrie avec un objectif de relocalisation. Il sera complété par un dispositif fiscal « Made in America Tax Plan » dont le but sera de prévenir l'évasion fiscale (en 2018 91 entreprises du Fortune 500 n'ont pas payé d'impôts fédéraux sur leurs revenus américains) et de favoriser la création d'emplois aux États-Unis.

Ce plan est fléché sur les investissements jugés stratégiques pour l'industrie américaine. Il sera notamment financé par une augmentation de l'impôt sur les sociétés qui passera de 21 % à 28 % (sujet de fort désaccord avec les Républicains).

La conjonction du plan de sauvetage et du plan de relance crée une situation inédite par un fort « push » de la demande dont l'objectif est de mettre l'économie en surpression pour diminuer drastiquement le chômage. C'est un scénario de rupture par rapport aux politiques précédentes, notamment celle de l'administration Trump qui avait baissé les impôts des entreprises. Est-ce un pari fou qui va conduire à une situation de forte inflation et de dette record ? ou un New Deal fondé sur des bases théoriques solides ?

L'administration Biden considère que l'économie américaine doit sortir de la période de stagnation séculaire (qui est aussi celle de l'Europe) et abandonner les politiques qui y ont conduit. La doxa jusqu'à présent était de considérer qu'il y a un niveau de chômage, le NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) en deçà duquel l'économie devient inflationniste. Il fallait donc rester au-dessus de ce niveau, considéré comme caractéristique d'une économie « tournant à plein régime », ce qui conduit notamment à un niveau de chômage discriminatoire pour les minorités. Or l'expérience récente d'avant la crise sanitaire a montré que le taux de chômage aux États-Unis était tombé à 3,5 % sans tension sur les prix des marchandises et des services (alors que le NAIRU était estimé par les économistes du Ministère du Travail à 5,2%). Ce changement marque une nouvelle donnée dans le changement de paradigme économique américain.

Le patron de la FED, Jérôme Powell, a donc pris le risque d'une politique budgétaire agressive, de « l'helicopter money », même si cela doit creuser la dette à court terme. Si le plan fonctionne sans inflation significative, le PIB augmentera, le poids de la dette publique diminuera, et l'emploi, notamment celui des plus défavorisés (minorités, salariés faiblement qualifiés et chômeurs de longue durée), augmentera, permettant en même temps de résoudre les inégalités et les problèmes sociaux induits par le chômage.

Cette théorie de la mise sous tension de l'économie a été formulée par Arthur Okun, un économiste keynésien, en 1973. Elle soutient que l'économie doit viser à minimiser le chômage pour fonctionner en régime de rareté des ressources employées. Un phénomène d'hystérésis rendrait même persistants les bénéfices de la croissance économique, mais aussi ceux de la stagnation !

La politique économique européenne a été (reste ?) jusqu'à présent à l'opposé du « New deal » des États-Unis et de la mise sous pression de l'économie. Elle prône toujours, même si les critères du Pacte de stabilité ont été temporairement mis en sourdine, la maîtrise des déficits publics, de la dette et de l'inflation, donc une politique de basse pression.

Le budget du plan « Build Back Better » est deux fois supérieur à celui du « France Relance » français en % du PIB, sachant que le plan de sauvegarde américain représente 25 % du PIB, soit près de trois fois celui de la France (mais tout n'est pas directement comparable). On a vu également que les consommateurs américains auront retrouvé fin 2021 leur pouvoir d'achat d'avant la crise.

Dans ce contexte incertain, il faudra que la France et l'Europe observent avec attention ce qui va se passer dans les mois qui viennent aux États-Unis et en Asie. Car si le New Deal américain fonctionne et si l'Asie repart rapidement, l'Europe devra sans attendre compléter son dispositif de relance afin d'être à la hauteur de la croissance des autres économies. Sans cela l'Europe pourrait être distancée, ce qui, dans le contexte du cycle d'innovation schumpétérien en cours, serait mortifère.

AVEC CEPENDANT DES POINTS DE FAIBLESSE À SURVEILLER

LE RISQUE D'EFFET D'AUBAINE ET DE FINANCEMENT DES ZOMBIES

Revenons à la situation française. Un chiffre doit interpeller : Il y a eu 40 % de défaillances d'entreprises en moins en septembre 2020 qu'en septembre 2019. Ceci signifie que les mesures d'urgence appliquées sans discrimination ont certainement permis de sauver de la faillite des entreprises structurellement déficitaires et condamnées à terme.

Ceci a été favorable à l'emploi, mais a représenté un mauvais investissement pour notre économie qui souffrait déjà d'un niveau élevé de zombies. Enfin, comme pour d'autres dispositifs, les chasseurs d'aubaine opportunistes aidés de consultants spécialisés seront actifs.

LA LOURDEUR ET LA LENTEUR BUREAUCRATIQUE

Tout d'abord rappelons que le financement européen de 40 milliards d'euros ne devrait pas être débloqué avant la fin 2021.

Ensuite le retour d'expérience sur le programme des investissements d'avenir (PIA) montre que le taux de décaissement de ces programmes peut être plus lent que prévu (depuis 2009 les PIA ont été dotés de 57 milliards d'euros dont seulement 25,5 milliards d'euros ont effectivement été décaissés en 2019).

Enfin la complexité des sujets et la multiplication des dispositifs sont susceptibles de ralentir le traitement des dossiers et les prises de décision. Or la contribution du plan à court terme dépendra en grande partie de la rapidité de son exécution. Ce sera donc un sujet à piloter au plus près.

LA COMPLEXITÉ TECHNIQUE DES DOSSIERS ET LES CONTREPARTIES DEMANDÉES

La précision et la technicité de certaines mesures du plan dans des domaines nouveaux ou rapidement évolutifs demandent une très forte expertise pour évaluer le retour sur investissement et la pertinence des dossiers. Comment, par exemple, évaluer la contribution du ruissellement des investissements de la transition écologique sur l'industrie française? Or le succès du plan sur le moyen terme dépendra de la performance des investissements qui auront été sélectionnés.

Il faudra aussi que des contreparties mesurables soient demandées aux bénéficiaires et que les investissements qui ne rapportent pas soient rapidement abandonnés. Pour cela il faudra mettre en place un processus d'évaluation et de retour d'expérience, et surveiller au plus près les résultats.

MAIS QUI PASSE À CÔTÉ D'ENJEUX IMPORTANTS POUR LA FRANCE

UN PLAN BIEN CIBLÉ MAIS AVEC DES ZONES BLANCHES

Le plan France Relance dont un pôle important est l'industrie, les investissements publics et l'offre, mobilise cinq leviers pour relancer l'économie française : l'investissement public, la formation, la fiscalité, les fonds propres et la modernisation de l'appareil productif. Ces cinq leviers sont conçus pour avoir des effets multiplicateurs sur la croissance au travers de boucles de renforcement que nous allons expliquer. Nous analysons ci-après la manière dont ces leviers vont fonctionner, ce que l'on peut en attendre, mais aussi les conditions de réussite du plan et ses carences.

La stimulation de la croissance par des investissements publics ciblés est une bonne solution

L'investissement public France Relance va créer de la demande à destination des entreprises des secteurs ciblés. Ces entreprises vont disposer de contrats pour mettre au point et enrichir leur offre, et de commandes pour développer leur activité. Ceci leur permettra de cumuler effet d'échelle (amortissement des coûts fixes sur un plus grand volume de production. Les investissements sur de nouveaux marchés sont lourds, donc il faut rapidement atteindre un volume critique d'activité pour dépasser le point mort), courbe d'expérience (capitalisation d'expérience pour construire un savoir-faire opérationnel distinctif et développer des offres premium) et accélération de la croissance (" first-mover advantage », avantage au premier présent sur le marché qui entretient un cercle vertueux innovation - croissance - création de valeur) qui sont trois facteurs critiques pour se développer dans les phases d'innovation schumpétériennes. Bien fléché vers les domaines où la France possède déjà et peut consolider des avantages comparatifs, l'investissement public est un levier très efficace de développement économique et de création d'emplois de qualité dans le contexte actuel.

Mais cet investissement public fléché va aussi rendre possible la création de cluster industriels. Une entreprise ne se développe pas seule, elle collabore avec ses partenaires dans une chaîne de valeur. Pendant la première révolution conservatrice néolibérale la tendance a été une forte fragmentation de la chaîne de valeur à l'échelle planétaire (ce que le livre de Suzanne Berger "How we compete" avait très bien illustré). Ce phénomène s'essouffait déjà avant la COVID. Il est maintenant avéré que les entreprises cherchent à réorganiser leur chaîne de valeur par plaque géographique et par cluster industriel. Cet investissement public est une opportunité pour permettre à de nouveaux clusters d'émerger sur notre territoire (comme l'ont permis par le passé les pôles de compétitivité). Ceci pourra aussi permettre à la France de regagner des parts de marché à l'international si elle développe des offres compétitives.

L'emploi ne se décrète pas, il est le résultat de la performance des entreprises sur des territoires disposant des bons avantages comparatifs. En ce sens l'investissement public bien fléché est le meilleur antidote au chômage qui est et continuera d'être dans les prochaines années un des principaux problèmes de la France. Et l'industrie reste dans une économie la principale source d'innovation, de développement de compétences et de création d'emplois de qualité.

C'est cette logique qui inspire France Relance, celle de l'investissement public fléché, qui, dans le contexte actuel d'innovation et de destruction créatrice, est donc dans son principe une bonne solution pour l'économie française. Les secteurs de l'écologie, stratégiques, technologiques et de souveraineté qui sont retenus sont cohérents et offrent des potentiels importants pour le développement de notre industrie, la création d'emplois de qualité et le développement de nos connaissances scientifiques et technologiques. Il faudra cependant que le dispositif d'analyse des dossiers fonctionne à un rythme soutenu, ce qui n'est pas une certitude, et doit donc être piloté au plus près.

Mais les solutions pour l'emploi de France Relance sont très insuffisantes

La France a deux enjeux en matière d'emploi : permettre aux salariés des secteurs affaiblis de retrouver un emploi, et faire que les entreprises des secteurs d'avenir trouvent les ressources dont elles ont besoin pour se développer. Cette situation est inédite, extrêmement périlleuse, et, mal gérée, pourrait nous amener dans une impasse mortifère.

D'un côté le développement d'un chômage structurel de longue durée avec des personnes à faible employabilité du fait de leur mauvais positionnement sur le marché du travail en dehors des métiers demandant peu de qualifications, donc faiblement rémunérés et offrant peu de perspectives de carrière. La filière des services à la personne (dont nous ne remettons évidemment pas en cause l'utilité sociale) en est le parfait exemple. Les personnes les plus exposées sont les moins diplômées et les jeunes.

De l'autre côté les entreprises des secteurs d'avenir ne pourront se développer sur le territoire national que si elles trouvent des ressources compétentes et disponibles. Or les grandes transformations sont déjà en cours et vont se poursuivre dans les 3 à 5 ans à venir. Sur cette période les entreprises vont rechercher les compétences qui leur manquent pour se développer. Si elles ne trouvent pas de solution sur le territoire français elles sourceront ces ressources sur le marché européen ou installeront leurs unités de recherche & développement et de production dans d'autres pays que la France.

Pour éviter le cumul du piège à chômeur et de l'évasion de l'emploi, et ce dans un délai court de 3 à 5 ans, la seule solution est de gérer avec efficacité et précision cette réallocation massive des ressources des secteurs économiques durablement affaiblis vers les secteurs d'avenir. Ceci va nécessiter la mise en place d'un dispositif de formation très performant capable d'orienter les personnes vers les bons emplois (dans une logique de gestion des emplois et des compétences), puis de leur permettre d'acquérir de nouvelles compétences avec des formations qualifiantes de très bon niveau et déployées rapidement. Nous ne disposons pas actuellement de cet outil de formation professionnelle réactif et agile, et le plan France Relance ne propose pas de solution à la hauteur des enjeux. Il va falloir l'inventer et le faire fonctionner très rapidement.

Les ingrédients pour le construire sont les nouvelles technologies de formation (digitalisation, "serious game", classes interactives), une gestion au plus près du terrain de l'offre et de la demande de compétences au niveau des territoires avec un travail rapproché entre entreprises, écoles et organismes de formation et Pôle Emploi, et un pilotage stratégique au niveau national pour faire qu'offre et demande de compétences convergent avec le minimum de friction.

Ceci est nécessaire mais, seul, n'est pas suffisant. Nous le savons maintenant les pures politiques de l'emploi ont toujours échoué tout en coûtant très cher. Pour que ce dispositif donne des résultats il faut supprimer le piège à chômeurs, c'est-à-dire les situations où ne pas travailler rapporte plus que travailler. Cette réallocation des ressources demandera donc aussi des règles précises en matière d'acceptation des propositions d'emploi par les bénéficiaires, notamment en matière de mobilité (la mobilité des Français est trop faible et est un des facteurs explicatifs du chômage). Cette contrepartie pourra être demandée, et sera d'autant mieux comprise et acceptée, que le dispositif de formation sera adapté, agile et performant. Cette question n'est pas non plus abordée dans le plan France relance.

En synthèse le plan France relance n'a pas pris la mesure de la transformation à venir des emplois. Il ne propose pas de solution de fond, et c'est une carence importante à laquelle il faut apporter une solution rapidement.

Diminution des impôts de production et Renforcement des fonds propres sont indispensables, mais encore insuffisants

Sur le plan fiscal et des fonds propres, il est nécessaire de redonner des marges de manœuvres aux entreprises pour recréer un cercle vertueux après une période où elles ont été sous perfusion. Avec la crise, la rentabilité et l'endettement des entreprises vont se péjorer très fortement. Sans action spécifique, cela va conduire les entreprises à adopter des positions très prudentes en matière d'emploi, de salaires et d'investissements productifs. Les mesures sur la fiscalité avec la réduction des impôts de production et le renforcement des fonds propres répondent en partie à cet enjeu.

Avec des charges diminuées les entreprises françaises pourront améliorer leur compétitivité coût (cet impact a déjà été observé avec le CICE et le Pacte de Responsabilité sous François Hollande : selon la Banque de France, le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité de François Hollande ont permis de créer 240.000 emplois marchands entre 2015 et 2019. Soit près d'un quart du million d'emplois créés sur la période). De plus, avec des fonds propres augmentés, les entreprises pourront investir dans un appareil productif plus moderne qui leur permettra d'améliorer leur compétitivité coût, et dans la R&D pour renouveler leurs offres et monter en gamme afin d'améliorer leur compétitivité hors coût.

À ce titre, les mesures de François Hollande (CICE et Pacte de Responsabilité) ont davantage permis de restaurer les marges des entreprises françaises pour les mettre au niveau des entreprises allemandes. Ces mesures ne créent pas de l'emploi directement, mais elles permettent de créer un écosystème économique favorable qui va ensuite initialiser un cercle vertueux favorisant la création d'emploi.

Ce que confirme le rapport de la session 2017-2018 du Sénat du sénateur Martial BOURQUIN: "La mise en place à partir de 2012 de mesures visant à réduire le coût du travail, telles que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité et de solidarité, mais également des efforts de modération salariale consentis par les salariés dans un contexte de faible inflation, ont permis de ralentir très significativement la hausse annuelle du coût du travail dans l'industrie française, qui avait crû très rapidement pendant les années 2000 : elle s'est élevée à 0,5 euro/heure par an depuis 2012. De ce fait, le coût horaire du travail dans l'industrie manufacturière française est de nouveau inférieur au coût horaire allemand, à 37,60 euros/heure en 2016, contre 39,00 euros/heure. Il demeure toutefois l'un des plus élevés de la zone euro, où le coût du travail atteint en moyenne 32,40 euros/heure".

Le rapport précise aussi concernant les marges des entreprises : "Si le CICE a entraîné une réduction du coût du travail, il a également permis aux entreprises industrielles françaises d'améliorer significativement leur taux de marge. Celui-ci a augmenté de 4,6 points entre 2012 et 2016, dont +3,3 points en 2015, le CICE contribuant à son augmentation à hauteur de 1,2 point entre 2013 et 2015.

Le rebond du taux de marge s'explique également par l'amélioration de la conjoncture internationale, notamment la baisse du prix du pétrole (-49 % en euros entre juillet 2014 et juillet 2017) et la dépréciation de l'euro par rapport au dollar (-24 % entre mars 2014 et son point bas de décembre 2016), qui a conduit à celle du taux de change effectif nominal de la France (-4 % entre mars 2014 et décembre 2016). Le taux de marge des entreprises industrielles s'est ainsi stabilisé en 2016 à 36,9 %, ce qui lui a permis de retrouver son niveau de 2001, après avoir fortement baissé tout au long des années 2000 (-5,8 points entre 2000 et 2010)."

France Relance inclut des avancées notables sur la diminution des impôts de production et l'augmentation des fonds propres des entreprises, dont les effets seront rapides et contribueront à la compétitivité des entreprises françaises. Mais ces mesures sont insuffisantes pour donner l'impulsion dont l'économie française a besoin, elles ne feront qu'opérer un rattrapage partiel du retard que nous avons. Nous devons aller plus vite et frapper plus fort pour obtenir repositionner nos entreprises au bon niveau de performance dans la compétition mondiale.

LE PLAN FRANCE RELANCE SOUFFRE DE SIX ZONES BLANCHES QUI VONT DIMINUER SON EFFICACITÉ

Le plan de relance doit inclure d'autres composantes pour améliorer son efficacité, notamment devenir plus attractif, éviter les crises sociales qui risquent d'affaiblir la confiance, mieux concentrer les investissements pour leur donner plus d'ampleur ainsi qu'améliorer leur vitesse d'exécution.

Sur la question de l'attractivité, la France doit se renforcer pour attirer les entreprises et les nouvelles localisations d'activité. Cette attractivité suppose d'offrir des avantages comparatifs forts par rapport à nos concurrents. Cela peut passer par un investissement public important qui renforcerait nos infrastructures, une fiscalité moins répulsive, mais aussi de nouveaux clusters industriels qui, en France, sont portés par les Pôles de Compétitivité.

Précisons aussi que l'impératif de modernisation de l'outil industriel concerne les secteurs fléchés par le plan de relance, mais aussi de nombreux autres secteurs d'excellence, peut-être moins glamour, mais aussi très efficaces en matière de création d'emplois. On parle beaucoup de relocalisations depuis la crise sanitaire, notamment dans les secteurs de souveraineté où les enjeux sont importants. Mais, hormis ces secteurs, il n'y aura pas de relocalisations massives à court terme pour deux raisons principales : les coûts de production dans les pays « low cost » sont égaux à la moitié des coûts en France, et les raisons qui poussent les entreprises à fragmenter leur chaîne de valeur sont aussi et souvent de nature stratégique (proximité des marchés, des sources de matières premières et des clusters d'innovation, et optimisation globale de leur modèle opérationnel) et pas nécessairement pour gagner localement du coût.

En revanche la modernisation de l'outil de production permettra de procéder à des relocalisations compétitives (parce que les coûts de production des nouvelles installations et leur performance permettront par exemple de fabriquer des produits plus premium à des coûts plus compétitifs avec une supply chain plus agile), de gagner de nouvelles localisations (Suzanne Berger le remarquait déjà, ce qui est inquiétant ce n'est pas tant les délocalisations que les non-localisations qui souvent sont perdues au profit de pays européens avec des fondamentaux économiques comparables) et de monter en gamme (grâce notamment aux possibilités apportées par les technologies de l'industrie 4.0 et aux équipements plus performants). Cette montée en gamme donnera accès à des marchés plus rentables parce que positionnés sur des produits plus premium.

Elle permettra aussi aux entreprises d'être mieux placées à l'exportation avec des produits plus premium à des prix compétitifs. La France a toujours eu un faible pour les secteurs high tech, mais les secteurs de medium tech sont aussi très intéressants lorsqu'on sait développer un positionnement premium qui se vend bien à l'International : les résultats de l'Allemagne et de l'Italie sont là pour le démontrer.

Le rapport du cabinet McKinsey "Accélérer la mutation technologique des entreprises : un gisement de croissance et de compétitivité pour la France" précise clairement les enjeux : " En nous appuyant sur des modèles théoriques et sur l'observation concrète d'un échantillon représentatif d'entreprises, nous évaluons que, selon les secteurs, entre 10 et 40 % de résultat opérationnel des entreprises pourraient être menacés, du fait de l'intensification de la concurrence. Mais dans le même temps, ces risques sont contrebalancés par des opportunités de croissance et de rentabilité qui, si les entreprises les saisissent, pourraient améliorer leur résultat opérationnel de 20 à 50 %. Au total, le solde net de la transformation peut donc aller de -20 % à +40 % d'impact sur le résultat opérationnel, selon l'agilité numérique des compagnies."

Il est également nécessaire d'éviter des crises sociales graves liées à la paupérisation de nos concitoyens les plus démunis. D'abord parce que la République doit protéger tous les citoyens, mais aussi parce que les troubles sociaux sont très négatifs pour la restauration de la confiance et les investissements étrangers. Or la confiance sera très importante dans les deux ou trois années à venir, afin que notre pays rattrape son niveau de production d'avant-crise.

La logique d'ensemble du plan France Relance est bonne, mais avec une faiblesse majeure qui est de trop disperser les investissements, ce qui affaiblit les boucles d'amplifications à la source de la croissance. Réduction des impôts de production, dispositif favorisant l'augmentation des fonds propres, formation professionnelle et modernisation de l'outil industriel ne sont pas dimensionnés au bon niveau, et ceci fait courir un risque au plan France Relance.

Par ailleurs la vitesse d'exécution de la transformation de l'appareil productif sera un facteur clé de succès majeur, ce qui milite pour une focalisation du plan (moins de mesures plus ciblées) et des processus simples et très opérationnels pour sa mise en œuvre.

En synthèse, ce plan souffre de six zones blanches qui vont diminuer son efficacité :

- Les réductions d'impôt de production restent insuffisantes.
- La formation professionnelle n'est pas traitée au bon niveau.

- Les propositions sur les fonds propres ne vont pas assez loin.
- La modernisation de l'outil industriel hors entreprises stratégiques est le grand oublié.
- Les mesures pour nos concitoyens les plus fragiles sont trop faibles.
- Le saupoudrage des mesures risque de nuire à l'efficacité du plan.

LES RÉDUCTIONS D'IMPÔTS DE PRODUCTION RESTENT INSUFFISANTES

La réduction de l'impôt de production a un effet structurel fort sur la compétitivité coût des entreprises et l'attractivité de la France, mais la baisse de 10 milliards d'euros par an n'est pas au niveau requis pour rattraper notre retard.

Les impôts de production désignent tous les impôts que les entités légales supportent du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services produits ou vendus. Ils peuvent être classés en cinq catégories : impôts sur le facteur travail, le facteur capital, le foncier, la valeur ajoutée (VA) ou le chiffre d'affaires (CA).

Moins connus que leur homologue, l'impôt sur les sociétés, les impôts de production se font plus discrets alors que le débat public remet en cause leur pertinence économique. En 2016, alors que l'IS rapportait « seulement » 30 milliards d'euros au budget de l'Etat, les impôts de production ont rapporté plus du double pour atteindre un montant de 72.1 milliards (3.2% du PIB français en 2016 versus 1.6% dans la zone euro), soit 10% de nos recettes fiscales (2% pour l'Allemagne) ou encore un quart de la fiscalité économique. Un bref regard macroéconomique souligne l'importante distorsion entre la progression des impôts de production (en augmentation de 12 milliards entre 2007 et 2016 soit une hausse de 20%) et celle de la richesse nationale (+ 14.2%).

Les impôts de production sont un « boulet » fiscal pour la compétitivité des entreprises. En France, les impôts de production pèsent pour 3.6% de la valeur ajoutée des entreprises.

Les impôts de production pénalisent plus particulièrement l'industrie qui nécessite des investissements d'infrastructures lourds et longs à amortir, et expliquent en partie le déclin constant de l'industrie française qui ne pèse plus que 12% de la valeur ajoutée française (contre 24% en Allemagne et 20 % en Italie). Or, notre pesanteur fiscale, associée à l'essor de la délocalisation des activités industrielles due à la concurrence étrangère, a joué un rôle de premier plan dans la désertification industrielle française : ces dix dernières années, l'industrie a perdu un demi-million d'emplois et sa part dans le PIB connaît un affaissement continu depuis 1970. Plus globalement, les sociétés françaises payent sept fois plus d'impôts de production que les allemands et deux fois plus que la moyenne européenne.

Les impôts de production sont une contre logique économique. Les impôts de production ne prennent pas en compte la création ou non de richesse par l'entreprise. Ils frappent de façon uniforme l'entreprise déficitaire et l'entreprise qui gagne de l'argent. Ils ne pèsent pas sur le profit dégagé puisqu'ils agissent en haut du compte d'exploitation engendrant par effet de capillarité « des taxes sur les taxes » sur toute la chaîne de production. Une rapide analyse économique des impôts de production permet de constater une hausse du point mort pénalisant la compétitivité économique de nos entreprises.

Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement a annoncé une réduction des impôts de production de 10 milliards d'euros par an, en réduisant notamment de moitié la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de moitié la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour leurs établissements industriels évalués selon la méthode comptable, et l'abaissement de 3 % à 2 % du taux de plafonnement de la cotisation économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée, ce qui permettra d'éviter qu'une partie du gain lié à la baisse de la CVAE et des impôts fonciers ne soit neutralisée par le plafonnement.

Notre objectif est d'aller plus loin que les mesures annoncées par le Gouvernement afin de ne pas pénaliser nos entreprises par rapport à leurs voisins d'Outre-Rhin. Il s'agirait ainsi d'un effort de 20 à 30 milliards d'euros supplémentaires par an pour aligner notre fiscalité. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) doit être supprimée puisqu'il s'agit du prélèvement le plus nuisible. (Cout : 3,8 milliards d'euros).

Cet impôt est même qualifié par le Conseil d'analyse économique comme « droit de douane sur sa propre production ». Le reste de l'alignement doit procéder d'une baisse progressive aboutissant à une suppression d'autres impôts de production comme notamment la taxe sur les salaires (6,2 milliards d'euros en 2016), le versement transport (7,2 milliards d'euros) et supprimer le reste de la cotisation sur la valeur (12 milliards d'euros restant). Une partie de ces prélèvements bénéficiant aux collectivités territoriales, il est proposé de transférer à terme le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) aux collectivités territoriales pour compenser leur perte de revenu. Le transfert de la TICPE aux collectivités locales est logique puisqu'il s'agit de prendre en compte les disparités territoriales entre chaque territoire pour y appliquer un taux modulable décidé par les représentants locaux.

L'ensemble des mesures présentées précédemment n'ont qu'un impact indirect sur l'emploi. En effet, notre objectif est en deux temps : le premier temps consiste à préserver le tissu d'entreprises françaises pour que, dans un second temps, ces dernières préservent l'emploi et préparent notre économie à l'après Covid afin de doter la France d'un avantage comparatif lorsque la reprise s'amorcera. À terme, la fiscalité ne devrait concerner que les résultats de l'entreprise qui seuls traduisent sa performance économique réelle. Fiscaliser des soldes intermédiaires de gestion ou le haut du compte de résultat est une aberration économique, car c'est imposer des charges avant que l'entreprise n'ait réalisé un euro de résultat et donc faire le lit des importations.

LA FORMATION PROFESSIONNELLE N'EST PAS TRAITÉE AU BON NIVEAU

Les mesures proposées en matière de formation professionnelle sont souvent utiles, mais trop dispersées, donc perdant en efficacité, et surtout elles s'inscrivent dans le paradigme prévalant avant la crise. Elles ne sont pas à la hauteur des enjeux et n'anticipent pas suffisamment les grandes mutations à venir en matière d'emplois.

La question de la formation est d'autant plus sensible que la France avait déjà un système de formation professionnelle peu efficace avant la crise, et qu'il va falloir mener de front deux transformations : résoudre les problèmes de l'existant et soutenir les réallocations de compétences massives qui vont devoir s'opérer entre les secteurs en décroissance et les secteurs porteurs. En gérant intelligemment le facteur temps, car certaines mesures s'inscrivent dans le temps court comme le FNE-Formation pour la formation des salariés en activité partielle tandis que d'autres relèvent d'actions de transformation de fond sur plusieurs années comme la digitalisation de l'appareil de formation professionnelle.

Quels sont les enjeux liés aux grandes mutations à venir ?

La crise va entraîner des transformations en profondeur de la demande et de la structure des secteurs industriels.

Certains secteurs vont ressortir renforcés et en croissance. Ce sont notamment l'agro-alimentaire, la santé, les énergies vertes, les technologies numériques, les technologies renouvelables, le commerce en ligne, les télécoms ainsi que les secteurs dont le gouvernement considère qu'ils relèvent de la souveraineté nationale comme le médicament ou certains intrants industriels stratégiques.

D'autres secteurs vont a contrario subir des pertes de demande, voire être obligés de repenser leur business model : le transport aérien, l'automobile, l'aéronautique, certains intrants de fabrication intermédiaires, l'immobilier d'entreprise, le tourisme, les énergies fossiles, les gros biens d'équipement de la maison (du fait de l'arbitrage des ménages en faveur de l'épargne de précaution), la culture et les loisirs, les biens d'équipement industriels (du fait de la faiblesse de l'investissement des entreprises dans un environnement incertain), et l'hôtellerie / restauration.

Selon Patrick Artus et Olivier Pastré les secteurs durablement touchés par la crise représentent en France 29 % des emplois et ceux qui en sortent renforcés 13%. Il va donc falloir organiser la réallocation des ressources des premiers vers les seconds. Cette transformation suppose une formation professionnelle efficace pour former rapidement les salariés vers de nouveaux métiers.

Mais la France est-elle équipée pour soutenir cette mutation qui va s'opérer dans les 3 ans à 5 ans à venir et dont la vitesse d'exécution sera un facteur clé de succès de la transformation de l'offre et de l'appareil productif de nos entreprises ?

D'où partons-nous ?

La France part d'une position précaire. L'enquête PIAAC place les compétences de la France en queue de peloton des pays de l'OCDE au 21ème rang sur 28 (Ceci dit précédée par les Etats Unis à la 20ème place). Ce faible classement est corrélé au faible taux d'emploi, à la faiblesse de la mobilité professionnelle, et à la précarité des situations professionnelles.

Par ailleurs les nouveaux emplois vont concerner en grande partie des formations scientifiques. Or, seulement 21 % des élèves en France suivent des formations scientifiques contre 41 % en Allemagne. Cette différence explique l'écart entre le PIB industriel français et allemand. 17 % des élèves sortent du système éducatif sans qualification et, nous dit Patrick Artus, 18 % des jeunes de 15 à 29 ans sont des «neet», c'est-à-dire qu'ils ne sont ni en emploi, ni en études ou ni formation («not in employment, education or training»). On sait que les jeunes français sont peu attirés par l'industrie, les métiers du bureau d'études ou de la production, et les emplois d'ingénieurs et de techniciens. Selon l'enquête d'Harris Interactive "les jeunes et le secteur de l'industrie" de Mars 2019 "l'artisanat, les professions médicales et le secteur du numérique jouissent de la meilleure image auprès des jeunes. L'industrie, malgré une opinion dans l'ensemble favorable (66%), arrive en fin de classement. Le secteur de l'industrie est spontanément associé par les jeunes à des conditions d'emploi difficiles (travail à la chaîne, délocalisation, chômage) et à la question de la pollution". Or la demande future sera en très grande partie industrielle et scientifique.

Par ailleurs la transformation sectorielle en cours va exacerber la polarisation des emplois, entre des emplois à fort niveau de compétence et des emplois faiblement qualifiés de type agent d'entretien, opérateur en plateforme téléphonique, employé, manutentionnaire, livreur, etc. Or, il faut capter ces nouveaux emplois qualifiés sinon la France va poursuivre sa descente en gamme en matière de compétences.

Au-delà d'un certain seuil, le capital humain est détruit et très difficile à reconstituer, comme le démontre l'exemple de la centrale nucléaire française EPR, vendue à la Chine, construite plus rapidement que celle en France.

Comment améliorer le portefeuille de mesures ?

Les mesures du plan de relance concernant le volet formation professionnelle, pour une dotation totale de 1,9 milliard d'euros, proposent de bonnes solutions pour le court terme, notamment :

- La digitalisation de l'appareil de formation professionnelle avec deux mesures pour 360 millions d'euros.
- Diverses mesures dédiées à la transition ou à la reconversion professionnelle pour 518 millions d'euros.
- La dotation de 750 millions d'euros de France Compétences pour soutenir les contrats d'alternance et d'apprentissage.

A cela il faut ajouter une dotation de 1 milliard d'euros, au titre du volet de sauvegarde de l'emploi, du FNE-Formation pour la formation des salariés en activité partielle. Il est à noter qu'un certain nombre de mesures du volet Jeunes (les mesures sont très (trop ?) nombreuses, 26 mesures pour une dotation de 6,75 milliards d'euros) concernent aussi la formation :

- Aide aux employeurs de contrats de professionnalisation pour 0,8 milliard d'euros.
- Aide aux employeurs d'apprentis pour 1,2 milliards d'euros.
- Création de places en formation supérieure au titre du plan Jeunes pour 180 millions euros.
- Le développement de l'insertion par l'activité économique des jeunes pour 206 millions d'euros.
- Un budget de 417 millions d'euros pour les PEC (Parcours Emploi Compétences).
- Le plan Jeunes / Service Civique visant 100 000 bénéficiaires supplémentaires en service civique, au titre du volet Jeunes, doté de 564 millions d'euros.

Ces mesures visent notamment l'accompagnement des jeunes sans qualifications ou en dehors du système scolaire (le système éducatif de la « deuxième chance »), voire ayant de graves difficultés d'insertion sociale. Il s'agit d'une bonne pratique, mais qui vient combler en second rideau l'échec de notre système éducatif. Les budgets sont très significatifs, au total 6,75 milliards d'euros pour l'emploi et la formation des jeunes, mais ces mesures restent conjoncturelles.

Au total le volet formation ne répond pas à la question essentielle qui se pose à la France pour les 3 à 5 ans à venir "comment opérer la reconversion des ressources humaines des secteurs durablement touchés par la crise vers les secteurs de croissance". Sachant que ces secteurs de croissance (l'agro-alimentaire, la santé, les énergies vertes, le médicament, les technologies numériques, les technologies renouvelables, le commerce en ligne, les télécoms) impliquent des niveaux de qualification élevés, notamment dans les domaines scientifiques et techniques. Une enquête de BPI France menée en 2018 indique que pour 53 % des ETI interrogées le manque de compétences est le principal frein à leur transformation.

Un processus de destruction créatrice schumpetérien s'est mis en œuvre, celui de la transition vers l'industrie du futur, et la France n'a pas mis en place les moyens pour que les compétences s'ajustent aux nouveaux besoins. Et, sans surprise, il y a une forte corrélation entre le niveau de compétence du capital humain et la performance des industries. Nous pensons qu'il est pertinent d'explorer les pistes suivantes qui doivent être initiées maintenant, mais qui continueront au-delà du plan de relance :

- La revalorisation de l'industrie auprès des jeunes qui en ont encore une trop mauvaise image ou pas d'image du tout. C'est maintenant qu'il faut présenter les métiers de l'industrie aux jeunes quel que soit leur niveau. Cette revalorisation pourrait aussi concerner les enseignants afin qu'ils la relaient auprès de leurs élèves.
- La revalorisation du métier d'ingénieur et plus largement des formations scientifiques et techniques : l'élève de Terminale d'aujourd'hui sera ingénieur dans cinq ans. C'est maintenant qu'il faut relancer cette filière et remotiver les élèves.

- La revalorisation des enseignants. La qualité de la formation et des compétences des enseignants ne doit pas être un tabou. Les salaires ne sont pas suffisamment attractifs et les compétences ne sont pas toujours là.
- La digitalisation massive de l'appareil de formation. Le digital est un outil productif et efficace pour toutes les formations, mêmes celles qui relèvent plus de savoirs comportementaux que théoriques (avec notamment les « serious games »).
- Le renforcement du système d'évaluation de la formation professionnelle, la déficience de l'évaluation étant dûment constatée. La solution consistera à mettre en place un système en "closed-loop". La formation doit être conçue pour répondre aux besoins précis exprimés par les entreprises qui en seront les utilisatrices. En retour ces mêmes entreprises doivent évaluer les compétences des salariés passés par ces programmes de formation et en noter les points forts et les points d'amélioration. La comparaison entre attentes et résultats est ensuite utilisée pour corriger les défauts et les manques du système de formation.
- La mise en place d'un système de pilotage de la transition des compétences vers les secteurs porteurs, agissant à deux niveaux :
 - Sur le terrain, avec une très bonne coordination entre les institutions de formation, les collectivités locales et les entreprises
 - Au niveau national avec des indicateurs permettant de piloter le processus dans sa globalité. Ce système de pilotage rentrerait parfaitement en cohérence avec les compétences du Commissariat au Plan.

Le système de formation initiale et professionnelle (budget de 35 milliards d'euros, soit 1,5 % du PIB) devra être complètement revu dans les prochaines années, bien au-delà de l'horizon du plan de relance (il faut 5 ans après le bac pour former un master ou un ingénieur, 8 ans pour un docteur ingénieur). Les enquêtes faites auprès des PME et des ETI montrent qu'elles ont de grandes difficultés à recruter. Or sans personnel qualifié, il n'y aura ni industrie, ni relocalisations.

LES PROPOSITIONS SUR LES FONDS PROPRES NE VONT PAS ASSEZ LOIN

La Banque de France estime à 50 milliards d'euros les besoins en fonds propres des entreprises. Le plan de relance table sur 10 à 20 milliards de prêts participatifs (garantis par l'Etat à hauteur de 2 milliards d'euros) en plus des fonds propres apportés par les fonds « Relance » garantis par l'État à hauteur de 1 milliard d'euros. Ceci ne concernant pas les fonds propres des entreprises stratégiques traités dans des mesures spécifiques.

La question des fonds propres est essentielle. En effet, une entreprise avec des fonds propres insuffisants n'a pas de marge de manœuvre pour investir, donc sa compétitivité coût se dégrade inexorablement (car elle ne renouvelle pas suffisamment son outil industriel), ainsi que sa compétitivité hors coût car elle ne peut pas suffisamment innover et renouveler son offre.

Nous préconisons cinq mesures supplémentaires par rapport à ce que propose France Relance : l'assouplissement des échéances de remboursement des prêts participatifs, l'effacement partiel du PGE en contrepartie d'investissements sur le territoire national, l'augmentation de la garantie de l'État de 50%, la réorientation de l'épargne des ménages vers les entreprises non cotées et la promotion de l'actionnariat salarié auprès des TPE.

L'assouplissement des échéances de remboursement des prêts participatifs

La première mesure, simple, serait d'assouplir les échéances de remboursement des prêts participatifs (report d'échéances ou modulation du montant des échéances) ou d'en allonger la durée.

Il serait aussi possible de proposer la conversion de PGE en prêts participatifs avec certaines contreparties. Ceci permettrait à des entreprises viables qui ont des projets de développement de les mener à bien sans alourdir leur capacité future d'endettement. Il ressort en effet que beaucoup d'entreprises ont contracté un PGE de précaution, mais ne l'ont pas utilisé, leur ratio trésorerie / dette restant très favorable.

L'effacement partiel du PGE en contrepartie d'investissements sur le territoire national

Le PGE et les aides ont été distribués et ont été, selon les cas, en partie utilisés par les entreprises pour soutenir la baisse de leur chiffre d'affaires ou conservés pour conforter leur trésorerie. Que faire du PGE à la sortie de la COVID ?

Demander son remboursement paraît la solution la plus évidente, et, pour les cas où elle sera appliquée, il faudra s'assurer qu'elle ne remet pas en cause la viabilité de l'entreprise. Car si l'entreprise dépose son bilan l'entreprise perd, ses salariés perdent et la France perd.

Mais l'Etat peut aussi considérer le PGE comme un investissement qui pourrait contribuer à la création d'activité et d'emplois en France. Nous proposons des effacements partiels de PGE en contrepartie d'investissement profitables à la France :

- Création nette d'emploi par embauche.
- Embauche d'un ingénieur ou d'un docteur pour augmenter le capital intellectuel de l'entreprise (les PME ont de très gros besoins dans ce domaine et n'embauchent pas suffisamment de docteurs),
- Effort de reconversion de collaborateurs dont l'employabilité est compromise pour préserver l'emploi.
- Investissements industriels (outil industriel ou digital) permettant d'améliorer la rentabilité d'exploitation.
- Reconversion de l'outil industriel vers des activités plus porteuses.
- Investissements fléchés vers des secteurs d'avenir que la France souhaite développer.

Un protocole précis serait mis en place pour veiller à la bonne utilisation des parts de PGE ainsi valorisées.

L'augmentation de la garantie de l'Etat de 50 %

La troisième mesure consisterait à augmenter de 50 % la garantie de l'Etat sur les financements longs (prêts participatifs) et les fonds "Relance" en la fixant à 4,5 milliards d'euros au lieu des 3 milliards prévus au plan (1 milliard pour le label "Relance" et 2 milliards pour les prêts participatifs) afin d'augmenter l'effet de levier pour viser un potentiel 15 à 30 milliards d'euros de fonds propres (le plan France Relance prévoit de 10 à 20 milliards de fonds propres supplémentaires pour une garantie de l'Etat de 3 milliards d'euros). Cette mesure serait à effet très immédiat avec un fort effet de levier.

La réorientation de l'épargne des ménages vers les entreprises non cotées

Selon les prévisions de la Banque de France l'épargne des ménages aura augmenté de 200 milliards à la fin de 2021. Le contexte n'est pas forcément favorable car les ménages vont en partie consommer et en partie maintenir une épargne de précaution en prévision des difficultés du marché de l'emploi (même si la rémunération de cette épargne sur le livret A, le LDDS, le CSL ... est très faible, voire négative).

Pour les intéresser à l'investissement dans l'entreprise, nous proposons de créer un livret de fonds propres des entreprises non cotées avec garantie du capital par l'État et espérance de gain de l'ordre de 1,5 à 4 % pour l'investisseur selon son profil d'investissement, ce qui permettrait à l'État de garantir son risque par une rémunération suffisante de l'ordre de 2% et de rémunérer le gestionnaire du fonds. A ce niveau de rémunération il est possible de trouver un équilibre économique pour ces produits entre le gestionnaire du produit, la garantie de l'État qui est rémunérée, le distributeur et l'épargnant.

Pour les épargnants ne souhaitant pas prendre de risque sur leur rémunération l'Etat pourrait proposer un emprunt "fonds propres" avec une rémunération sensiblement supérieure à celle du livret A, et capital et intérêts garantis.

La promotion de l'actionnariat salarié auprès des TPE

La loi PACTE a déjà amélioré le dispositif et l'a rendu plus attractif, notamment en ce qui concerne la décote sur les stocks options.

Nous pensons que le capitalisme populaire est un levier à ne pas négliger pour les TPE. En associant le salarié à son entreprise il crée un cercle vertueux, le salarié investissant dans son entreprise pour la renforcer et augmenter en retour la solidité de son emploi et sa rémunération.

Selon la Fédération européenne de l'actionnaire salarié, les salariés détenaient en 2018 environ 4% du capital de leur entreprise, contre 1,68% pour la moyenne européenne. Mais ceci concerne surtout les grandes entreprises. Il faudrait en faire une promotion appuyée auprès des TPE qui n'ont pas accès au marché de capitaux.

LA MODERNISATION DE L'OUTIL INDUSTRIEL HORS ENTREPRISES STRATÉGIQUES EST LE GRAND OUBLIÉ DU PLAN

Par ailleurs ce plan souffre d'un biais important : il se focalise sur les secteurs technologiques, écologiques, de souveraineté et stratégiques (aéronautique, automobile, santé, numérique, agro-alimentaire, médicament, défense, électronique, ...), mais il ne propose rien pour les filières d'excellence de moyenne technologie ou la France peut se repositionner et qui sont susceptibles de créer des emplois de bonne qualité dans les territoires. La France à l'instar de l'Allemagne peut opérer une montée en gamme sur ces secteurs et reprendre des parts de marché sur son territoire et à l'international avec des produits premium. Nous avons trop peu de grosses PME et d'ETI dans ce domaine. Les PME allemandes se caractérisent par leur taille moyenne et leur ouverture à la mondialisation avec une taille moyenne supérieure aux entreprises françaises. Il manque à la France ce tissu industriel de grosses PME ancrées dans leur territoire, mais avec une présence internationale.

Citons à titre d'exemple la filière Meuble. La France métropolitaine possède le troisième stock en volume de bois sur pied en Europe derrière l'Allemagne et la Suède, et devant la Finlande, mais elle est pratiquement la dernière en termes de consommation de bois par habitant, malgré la forte histoire de la forêt française.

Le secteur « forêt-bois » en France représente plus, en termes d'emplois, que le secteur de l'automobile dans son ensemble : 550 000 emplois pour 100 000 entreprises essentiellement réparties en milieu rural. Et malgré cela la filière Meubles est plus faible que celle de notre concurrent allemand. Où est l'erreur ? La filière Meuble est une filière de moyenne technologie que nous pourrions revaloriser et dont nous maîtrisons l'approvisionnement en matière première.

L'outil industriel français est vieillissant et nécessite des investissements importants. L'industrie 4.0 est trop peu présente dans le plan à l'exception des secteurs stratégiques. Patrick Artus le souligne : l'investissement des entreprises françaises en nouvelles technologies est deux fois plus faible que celui des entreprises de l'ensemble de la zone euro, trois fois plus faible que celui des entreprises américaines ; le nombre de robots par salarié de l'industrie en France est deux fois plus faible qu'en Allemagne, trois fois plus faible qu'au Japon, quatre fois plus faible qu'en Corée.

Ces filières ont notamment besoin de fonds propres et d'une fiscalité plus favorable, comme toutes les entreprises, mais aussi de la modernisation de leur outil de production. Le plan propose 400 millions d'euros pour le soutien aux projets industriels dans les territoires et 385 millions euros pour la mise à niveau numérique des TPE, PME et ETI, soit environ 800 millions euros. Il est insuffisamment doté pour permettre une modernisation réelle et sérieuse. Il faut augmenter ces budgets et les prolonger au-delà de 2022. Cette modernisation est indispensable pour améliorer la compétitivité coût (indispensable pour les relocalisations) et la compétitivité hors coût (indispensable pour la compétitivité de notre industrie et le développement de nos exportations, celle-ci supposant différenciation et montée en gamme). Le volet compétitivité du plan pour les TPE, PME et ETI représente 800 millions euros soit 2,35% du plan France Relance. Notre recommandation est qu'il devrait être doublé et reconduit sur plusieurs années avec des incitations ciblées sur la modernisation du capital productif et les investissements de l'industrie 4.0.

Le plan France Relance vise à relocaliser les activités, mais ce sera difficile excepté pour les activités de souveraineté décrétées par l'Etat. Tout d'abord, les relocalisations ne sont pas immédiates, car la relocalisation des facteurs de production est un projet qui demande du temps.

De plus, une entreprise ne relocalise pas par effet d'aubaine, mais sous contrainte stratégique et pour optimiser son modèle opérationnel, l'avantage comparatif du coût local n'étant pas nécessairement le déterminant majeur. Enfin rappelons aussi que pour relocaliser il faut que le pays d'accueil dispose de ressources humaines compétentes, donc d'un bon niveau de formation ce qui suppose un dispositif de formation initiale et professionnelle performant.

Pour conclure, il faut des relocalisations, mais ciblées, 1) de souveraineté pour certaines, donc soutenues et aidées par la puissance publique si nécessaire, et 2) crédibles d'un point de vue économique pour toutes les autres. Et elles doivent dans tous les cas être accompagnées de la modernisation nécessaire de l'outil productif, grand oublié du plan France Relance.

LES MESURES POUR NOS CONCITOYENS LES PLUS FRAGILES SONT TROP FAIBLES

Une vision macroéconomique de l'épargne des ménages fait passer à côté d'un point essentiel. Les plus pauvres se sont appauvris durant la crise, et ceci risque de conduire à des conflits sociaux violents (80 % des encours du livret A sont détenus par 20 % des Français).

Le plan prévoit deux mesures pour les plus fragiles, la majoration de 100 euros de l'allocation de rentrée scolaire, et 200 millions d'euros pour le soutien aux personnes en grande précarité et le soutien des associations de lutte contre la pauvreté. Le COVID a aggravé la précarité avec 9 millions de personnes pauvres en France en 2020, c'est-à-dire ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian soit 1050 euros par mois, et 8 millions de personnes en situation de précarité alimentaire.

Nous proposons de soutenir la consommation de ces personnes les plus fragiles économiquement en leur donnant des chèques consommation fléchés vers des produits avec un faible contenu en importation et une forte valeur ajoutée produite en France. Ce pourraient être des produits alimentaires bio français (œufs, produits laitiers, viande, boisson) ou des biens d'équipement indispensables fabriqués en France (tels que la rénovation thermique, l'installation de chaudières HPE).

Cette mesure serait contributive au plan de relance, puisque fléchée sur des produits fabriqués en France, et écologique, tout en apportant plus de justice sociale.

UN SAUPOUDRAGE QUI NUIRA À L'EFFICACITÉ

Le plan de relance comporte un certain nombre de mesures significatives bien focalisées et dotées d'un budget important. Citons la rénovation thermique des bâtiments publics pour 4 milliards d'euros, le ferroviaire pour 4,7 milliards d'euros, l'hydrogène vert pour 2 milliards d'euros, le soutien à l'aéronautique et à l'automobile pour 2,6 milliards d'euros, la baisse des impôts de production pour 10 milliards d'euros par an, le renforcement des fonds propres pour 3 milliards d'euros, l'activité partielle de longue durée pour 7,6 milliards d'euros, la formation sur les métiers d'avenir pour 1,6 milliards d'euros et le Ségur de la santé pour 6 milliards d'euros.

Mais 38 mesures pesant moins d'1 milliard d'euros, dont certaines dotées de petits budgets, pèsent pour 12,5 milliards d'euros, notamment dans le volet cohésion sociale. Cette dispersion aura potentiellement deux effets contre-productifs : un impact potentiellement moindre sur l'économie, mais aussi le risque de passer à côté d'opportunités du fait d'un fléchage trop fin du budget.

Tout l'enjeu est d'avoir un budget focalisé, chaque action ayant des moyens suffisants pour atteindre son objectif de contribution et, en même temps, une approche ouverte qui permette de détecter des opportunités.

LE LONG CHEMIN POUR REDEVENIR UNE NATION INDUSTRIELLE ET SAVANTE

Un plan de relance de 100 milliards d'euros sur 2 ans même renforcé comme nous le proposons et correctement exécuté ne pourra pas permettre de rattraper 40 ans de désindustrialisation et de délocalisations.

Nos premiers concurrents sont nos partenaires européens, et parmi ceux-ci, des pays industrialisés comme l'Allemagne ou l'Italie qui rentrent dans les mêmes équations économiques que nous, mais ont trouvé des solutions pour les résoudre mieux que nous.

Beaucoup pensent que notre positionnement sur les hautes technologies et les services nous protège. Pour l'industrie beaucoup d'experts pensent que les grandes vagues de délocalisation sont terminée et que l'offshore va plutôt perdre du terrain ou, à tout le moins, se recentrer par plaque géographique dans les prochaines années. Ceci est probablement exact, mais reste la question des nouvelles localisations qui mettront en concurrence des pays européens sur le continent. Ceux qui auront su moderniser leur appareil productif, bénéficieront d'un avantage comparatif pour capter les nouvelles localisations.

Ce que l'on sait moins c'est qu'une nouvelle vague de destruction et de délocalisations d'emplois est à venir dans les services. Grâce aux nouvelles technologies, le cloud, l'intelligence artificielle, les chatbots, les solutions de gestion des processus et les robots, il est maintenant possible de localiser un service partout sur la planète. Ces emplois de service que nous pensions protégés sont menacés et vont être délocalisés pour une partie d'entre eux dans les 5 ans à venir.

C'est une raison supplémentaire, au moment où la vague de d'offshore et de fragmentation de la chaîne de valeur des entreprises se termine, avec a minima une régionalisation des activités et des opportunités de localisation de nouvelles opérations, de se doter d'une stratégie et de moyens bien fléchés et à la bonne hauteur pour accompagner la réindustrialisation de la France.

MAIS NOTRE GOUVERNEMENT PEUT-IL REDONNER CONFIANCE ?

La confiance sera essentielle pour que les ménages consomment et acceptent d'investir dans l'économie nationale, et que les entreprises investissent. Or cette confiance risque d'être obérée encore longtemps du fait des nombreuses incertitudes qui pèsent sur l'économie de la France et du climat social français.

Les enquêtes réalisées par REXECODE avec BPI France et l'AFTE indiquent que 2/3 des entreprises envisagent des reports ou des annulations complètes de leurs investissements.

In fine une question essentielle demeure : ce plan est-il suffisamment incarné par un Gouvernement en lequel les acteurs économiques et les ménages ont confiance. Cette confiance suppose trois piliers : un projet de relance qui soit perçu comme solide, un Etat protecteur de ses entreprises et de ses citoyens, et un Etat souverain et fort.

Ajoutons à cela une parole présidentielle crédible sur le plan économique afin d'apporter de la lisibilité et une vision aux acteurs économiques. Quand le Président écrit que la dette sera financée par la croissance et les transformations, alors que les entreprises seront très endettées, est-ce vraiment sérieux et cela donne-t-il confiance ?

EN CONCLUSION : POUR REUSSIR IL FAUT CONCENTRER L'EFFORT

En conclusion, les mesures du Plan de Relance sont pour l'essentiel pertinentes, avec une logique systémique de boucle d'amplification des résultats qui mérite d'être notée, mais avec un manque de puissance de feu sur certains leviers importants et une relative dispersion portant sur 12,5 milliards d'euros. Le plan de relance porte ainsi une puissance transformatrice moins efficiente, là où nous avons besoin d'un choc de croissance pour accompagner les transformations sectorielles en cours. Ce plan en l'état ne créera pas ce choc de croissance et cette rupture qui sont indispensables pour renouveler notre industrie, mais seulement une montée en puissance sur une trajectoire déjà engagée avec le risque d'une relégation lente en deuxième division si nos concurrents sont plus efficaces que nous.

La France était en retard avant la crise, elle a besoin d'un fusil à deux coups pour rattraper ce retard et reprendre sa place parmi les leaders: se mettre au niveau de ses concurrents, puis accélérer son développement. Les crises sont des moments privilégiés pour se renforcer et se transformer pour qui sait détecter les bonnes opportunités et les développer intelligemment.

Nous pensons que ce Plan de Relance peut faire bien mieux à condition :

- 1.D'accélérer la réduction des impôts de production avec une première étape consistant à se mettre au niveau de la moyenne européenne.
- 2.De lancer dès maintenant des mesures qui préparent l'avenir en matière de formation professionnelle.
- 3.D'être plus ambitieux sur le renforcement des fonds propres des entreprises.
- 4.De soutenir la modernisation de l'outil industriel des filières d'excellence.
- 5.De soutenir les ménages les plus fragiles pour éviter les risques sociaux.

Pour renforcer ce Plan de Relance, il existe deux solutions : soit redimensionner le plan pour lui donner plus d'importance, soit ne pas augmenter le budget et éliminer les mesurette sans grand impact. Il y a 38 mesures de moins d'un milliard d'euros dans le plan pour un montant global de 12,5 milliards d'euros. Nous pensons qu'elles pourraient être en grande partie réallouées aux 5 leviers stratégiques que nous avons rappelés.

Enfin l'horizon de temps de sortie de la crise ne sera pas de deux ans. Les crises précédentes de 1975, 1993 et 2009, moins graves, nous ont appris qu'il faut en moyenne 5,5 ans pour rattraper l'écart de croissance du PIB. Durant cette période il conviendra de maintenir un plan, non plus de relance, mais de transformation pour accompagner les transformations sectorielles. La baisse des impôts de production entre dans cette catégorie, tout comme la formation et la modernisation de l'outil industriel des filières d'excellence.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Vice-Président : Gilles BÖSIGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Directeur des affaires publiques : Emeric GUISET

Directrice de la communication : Alexandra MONET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*