



Résumé

Face à une crise économique majeure liée au Covid-19, le gouvernement a présenté le 3 septembre 2020, un programme d'impulsion budgétaire, baptisé « *France Relance* ». Ce plan d'un montant de 100 Md€ s'inscrit dans la continuité du plan d'urgence décidé au printemps dernier et présente la

particularité d'avoir une ambition à la fois conjoncturelle et structurelle. Cette double vocation était soulignée par Emmanuel Macron lors de sa présentation : « *la véritable ambition de France Relance n'est pas tant dans l'importance des moyens mobilisés pour soutenir l'activité à court terme, que dans la philosophie de transformation qui sous-tend le plan* ».

Dans cette note, Éric Chaney, conseiller économique de l'Institut Montaigne, s'est efforcé d'évaluer la part respective des mesures du plan de relance dédiées au court ou au moyen-long terme, c'est-à-dire, soit au soutien conjoncturel de l'activité économique, soit à l'évolution structurelle de l'économie française. *France Relance* permet-il de répondre à l'urgence économique de la situation ?

Anticipant les conséquences du second confinement et constatant qu'une grande partie des mesures contenues dans ce plan de relance ne prendront pas effet avant plusieurs années, Éric Chaney préconise la mise en œuvre de plusieurs mesures complémentaires. Celles-ci doivent permettre de soutenir l'activité économique à très court terme, de réduire l'incertitude des acteurs économiques et d'accélérer l'adaptation de notre économie au choc d'offre inédit auquel elle est confrontée

France Relance, un plan d'urgence ?

Sur les 100 Md€ que comprend ce programme, seul un cinquième de ce montant (21,5 Md€) sera consacré au soutien à court terme de l'économie, quand le double (43 Md€) sera alloué à des mesures de moyen et long terme. Les 35,5 Md€ restants sont dédiés à des mesures présentant un caractère mixte, en ce qu'elles ont une double incidence, à la fois rapide et structurelle.

Plus singulièrement, sur les 68 mesures que comprend le plan *France Relance*, nous estimons que 50 d'entre elles sont dédiées à la transformation durable de l'économie et de la société française

Il en résulte que ce plan est avant tout orienté vers l'évolution en profondeur de notre système productif, plus qu'au soutien de l'activité économique à court terme. Une fois la pérennisation de la baisse des impôts de production prise en compte, Éric Chaney estime que seulement 60 % du plan de relance devraient ainsi être consommés à partir de 2022 – cela sans tenir compte des éventuels retards à prévoir dans la mise en œuvre de certaines mesures.

Comment relancer à court terme ?

L'impact limité de *France Relance* à l'horizon 2021, associé aux nouvelles mesures de confinement pour faire face à la reprise inattendue de l'épidémie, conduiront nécessairement à une consommation en berne et à une forte poussée du chômage.

Dans un tel contexte, il est impératif d'encourager les ménages et entreprises à dépenser leur excès de liquidité pour relancer l'économie. Selon la Banque de France, à la fin août, l'épargne financière des ménages avait augmenté de 90 Md€ par rapport à l'avant crise (février), et les trésoreries des entreprises de 180 Md€.

Or, dans cette période de grande incertitude – qui résulte, entre autres, des nombreuses mesures sanitaires en réponse à l'évolution de l'épidémie (couvre-feu, confinement), des sombres perspectives du marché du travail, de l'incertitude autour de la pérennité de la politique économique ou encore de la perspective incertaine de vaccination – comment y parvenir ?

Éric Chaney préconise 5 pistes d'action afin de dynamiser la relance et, ainsi faire face aux conséquences économiques de la pandémie.

1. Préparer un plan de vaccination et une campagne de communication destinée à convaincre de son importance.

Dans notre pays, le scepticisme vaccinal est plus caractérisé qu'ailleurs. Dès lors, lorsque les résultats des tests en cours seront convaincants, il sera crucial de bien communiquer sur l'importance de la vaccination ainsi que sur les modalités d'accès.

2. Augmenter et mieux cibler les aides au revenu des ménages.

Une action de soutien, ciblée en particulier sur les ménages à faible capacité d'épargne, dont la propension à consommer est élevée aurait un effet rapide et puissant sur la consommation et répondrait à une forte demande sociale d'équité, d'autant plus importante durant la crise.

3. Encourager l'investissement des entreprises par une subvention temporaire compensant en partie le coût de l'incertitude.

L'octroi d'une subvention à hauteur de 10 % de toutes les dépenses d'investissement des entreprises sur le territoire national, permettrait de réduire le coût de l'incertitude systémique et donc de faciliter l'investissement de nos entreprises.

4. Ne pas parler d'impôts supplémentaires et libéraliser temporairement les soldes.

L'un des risques majeurs de cette crise serait que l'épargne considérable accumulée par les ménages ne se transforme en épargne de précaution. Une incitation à dépenser l'excès d'épargne accumulé par les ménages pourrait consister, faute d'envisager une réduction de la TVA (solution allemande), à libéraliser le régime de soldes sur une période élargie, qui pourrait aller du 1^{er} janvier au 31 juillet 2021. Cette politique ambitieuse visant à une relance de la consommation pourrait avoir un effet macroéconomique significatif.

5. Un plan conjoncturel de 50 à 60 Md€ concentré sur 2021.

Les diverses mesures énoncées précédemment, visant à mieux cibler l'attribution des aides sur les ménages modestes (aides directes sous forme de coupons), à encourager l'investissement des entreprises (octroi d'une subvention de 10 % pour les dépenses d'investissement) et à soutenir la consommation (libéralisation des soldes) pourraient constituer un plan de relance conjoncturel efficace visant spécifiquement l'année 2021 (un plan « d'urgence »).

Ce plan, ciblé sur l'année 2021, pour être efficace, devrait atteindre un niveau de 50 à 60 Md€, en incluant *France Relance* (44,2 Md€ en 2021). L'ampleur de ce plan conjoncturel devrait être revue selon l'évolution des indicateurs économiques.

Penser dès à présent l'adaptation à long terme de notre économie

Pour ramener la trajectoire de l'économie à sa tendance d'avant crise, les mesures de relance à court terme, qui doivent permettre de répondre aux chocs de demande et d'incertitude, ne pourront suffire car l'économie française fait simultanément face à un choc d'offre structurel.

Dès lors, l'une des priorités, pour les autorités publiques, doit être de mener une évaluation qualitative et quantitative du choc d'offre à long terme afin de pouvoir anticiper l'évolution de notre économie. Cette mission pourrait être confiée au nouveau Commissariat au Plan.

Ensuite, une plus grande flexibilité du marché du travail est essentielle pour que les talents et les énergies migrent des secteurs en

déshérence vers des secteurs plus prometteurs. Un plus grand dynamisme des marchés des capitaux doit également permettre aux secteurs les plus porteurs de pouvoir disposer de ressources financières, plutôt que de maintenir artificiellement en vie des secteurs et entreprises en perte de vitesse.

Dans cette perspective, la note formule deux propositions.

1. D'une part, le développement du capital risque privé permettrait d'acquiescer cette flexibilité financière nécessaire ;
2. D'autre part, l'encouragement à la création d'entreprises par les chômeurs – via des exonérations de cotisations – permettrait de contribuer à l'adaptation de l'économie au choc d'offre qui, dans un premier temps, risque d'augmenter fortement le chômage.

Au-delà de la flexibilisation du marché du travail, la meilleure garantie de l'adaptation de la force de travail à des circonstances changeantes est une formation initiale et permanente de qualité. Si le plan *France Relance* n'ignore pas le sujet, puisqu'il alloue 3 Md€ à la recherche – via des dotations à l'enseignement supérieur et à l'ANR – cet investissement apparaît relativement modeste au regard du retour sur investissement que l'on peut en espérer.

Comme annoncé par Emmanuel Macron en septembre dernier, *France Relance* offre une solution double à la situation économique actuelle, en développant 68 mesures à visée conjoncturelle et structurelle. Cependant, l'étendue de la crise sanitaire du Covid-19 accentue la nécessité criante d'un plan majoritairement axé sur des mesures à effets immédiats.