



*Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.*

## Troisième concours

2<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Economie

Meilleure copie

Note : 17/20

Paris, 21 août 2018

Services du Premier ministre  
Secrétariat Général pour l'Investissement  
L'administrateur/trice civil/e

Note à l'attention du secrétaire général

Objet : préparation du point d'étape sur la mise en œuvre du Grand Plan d'investissement 2018-2022 (GPI)

Avec une croissance potentielle estimée entre 1,2% et 1,25% par la Direction générale du trésor (DGT) en France en 2018 et un taux de chômage structurel de 9%, la France continue d'absorber les chocs des crises financières de 2007-2008 et des dettes souveraines de 2011.

Le GPI 2018-2022 vise à restaurer un chemin de croissance plus élevé, en agissant sur les faiblesses structurelles de notre économie, et à accompagner les transformations qui s'imposent dans un contexte de transition écologique et de révolution numérique.

Un point d'étape sur la mise en œuvre du GPI est prévu lors d'une réunion interministérielle (RIM) à la rentrée de septembre.

Dans cette perspective, vous avez souhaité disposer d'une note qui :

I. présente les grandes caractéristiques du GPI et ses fondements économiques pour répondre aux enjeux de la croissance de long terme,

II. évoque les limites et les conditions économiques dans lesquelles les objectifs pourraient ne pas être atteints.

\* \* \*

I. Dans un contexte d'indicateurs économiques dégradés le GPI doit permettre de renouer avec un niveau élevé de croissance à long terme en tirant le bénéfice des effets d'entraînement de l'investissement public.

A. Le GPI 2018-2022 a été lancé dans le sillage des PIA et du plan Juncker pour pallier un investissement privé insuffisant et répondre aux enjeux écologiques, numériques et de formation du XXI<sup>ème</sup> siècle.

1. Des phases de consolidation budgétaires précoces en Europe ont handicapé le retour de la croissance

Face à la dégradation des finances publiques, les États-membres de la zone euro ont précocement écourté leurs phases de relance contra-cyclique et fragilisé la reprise économique qui s'amorçait.

Cette fragilisation a eu un effet d'éviction sur l'investissement privé qui s'est traduit par une moindre dynamique de la croissance.

En France les différents Plans pour les investissements d'avenir (PIA) ont produit des effets positifs mais le PIA 3 restait sans financement total en 2017.

Au niveau européen, le plan Juncker qui doit mobiliser 315 Mds € via différents instruments, suit la même logique, mais reste insuffisant pour répondre à tous les enjeux de transformation nationaux.

2. Outre les effets de la crise, la France doit faire face à de nombreuses faiblesses structurelles qui handicapent la reprise.

- Le taux d'emploi français (rapport entre le nombre d'actifs et le nombre de personnes en emploi) est inférieur de 10 points à celui des pays européens les plus performants. Cette moindre performance renvoie à un déficit de compétences.

- La balance commerciale française est déficitaire depuis 10 ans. La baisse de nos exportations étant attribuable à la dégradation de nos coûts de production et à une trop faible innovation retardant la montée en gamme de nos exportations - problème de compétitivité prix et hors-prix - .

- Avec 57% du PIB en 2015, la dépense publique française excède de 120 Mds € celle d'un groupe de pays comparable. Au-delà de choix collectifs, ce niveau de dépense questionne l'allocation des dépenses et leur efficacité.

3. Pour traiter ces faiblesses structurelles et répondre aux défis de la transition écologique et du virage numérique et en tirer parti pour le futur, un plan ambitieux et ciblé de 57 Mds € a été décidé : le GPI 2018-2022.

- 4 axes ont été définis :

① Accélérer la transition écologique : 20,1 Mds €

(rénovation thermique, transport durable, énergies renouvelables et innovation environnementale)

② Édifier une société de compétences : 14,6 Mds €

(accès à l'emploi, innovation dans l'éducation nationale, traitement de l'échec à l'Université)

③ Ancrer la compétitivité sur l'innovation : 13,1 Mds €

(recherche d'excellence, innovation dans l'industrie et les services, transformation des filières agricoles et agro-alimentaires).

④ Construire l'État de l'âge numérique : 9,3 Mds €

(action publique, virage numérique du système de santé).

- Les instruments financiers idoines ont été sélectionnés :

• Pour les investissements dont le rendement privé est significatif il est recouru à des instruments combinant composante subventionnelle et mécanismes de garantie afin d'attirer des investisseurs privés et de démultiplier l'effet de levier.

• Lorsque le rendement socio-économique est prépondérant, c'est la ressource budgétaire qui est utilisée via des réorientations de crédits et des mesures nouvelles intégrées à la trajectoire de finances publiques de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) 2018-2022.

B. Dans un contexte de croissance atone et de faibles taux d'intérêt, l'investissement public constitue l'instrument de relance idoine

1. La croissance potentielle de long terme est conditionnée par la productivité globale des facteurs (PGF) et l'innovation.

La croissance potentielle est la croissance qui serait constatée en situation de plein emploi des facteurs de production (travail et capital) sans générer d'inflation.

Selon le modèle de Solow-Swan (1957) c'est la combinaison des facteurs travail et capital auxquels s'ajoute l'innovation qui détermine la croissance. Dans les économies avancées ce n'est plus l'accumulation de capital qui entretient la croissance - caractéristique des économies en rattrapage -, et les gains de productivité sur le facteur travail ayant déjà atteint un niveau élevé, c'est essentiellement sur l'innovation que se concentre le potentiel d'amélioration de la croissance.

Le processus de destruction-créatrice (Schumpeter) qui accompagne l'innovation nécessite par ailleurs un niveau élevé de capital humain afin d'accompagner les mobilités inhérentes au processus - les emplois qualifiés étant les gagnants -.

2. Les impacts positifs du multiplicateur budgétaire (Keynes) associés à des conditions de financement favorables plaident pour l'investissement public.

- Sous condition de sélection pertinente des projets financés, l'investissement public s'avère efficace à court, moyen et long terme :
  - À court terme il stimule l'activité, la capacité productive augmente pour répondre à la demande, la hausse de l'emploi stimule le revenu des ménages et leur consommation. Les recettes budgétaires augmentent en parallèle.
  - Le multiplicateur budgétaire est estimé à 1,1 point de PIB à 3 ans (DGT).
  - L'effet expansionniste perdure à 5 ans.
  - À plus long terme, les externalités positives sont plus complexes à quantifier, mais contribuent à l'élévation du bien-être. Par exemple les impacts sur la santé publique de l'amélioration de la qualité de l'air.
- L'investissement public agit par ailleurs comme un stimulus de l'investissement privé et peut agir sur les anticipations des agents pour peu que ceux-ci soient rassurés quant à l'absence de hausse des prélèvements obligatoires et que soient évités les effets de l'équivalence barro-ricardienne qui les conduirait à privilégier l'épargne.
- De surcroît, la France se finance actuellement à des taux particulièrement faibles (0,7% en septembre 2017), ce qui facilite un financement des investissements par la dette, économiquement plus efficace que la hausse des prélèvements obligatoires.

La politique de relance par l'investissement public mise en œuvre dans le cadre du GPI 2018-2022 se justifie pleinement sur le plan économique et en matière d'adaptation aux enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle. Ce plan ambitieux nécessite toutefois un pilotage resserré et une certaine plasticité pour faire face aux éventuelles fluctuations macroéconomiques.

\*

II. Des mesures doivent être prévues pour éviter ou compenser certains effets négatifs et l'accent devra être mis sur la gouvernance d'ensemble afin de réagir opportunément en cas de conditions économiques défavorables

A. Pour ambitieux qu'il soit le GPI présente toutefois certaines limites et risques qu'il convient d'anticiper.

1. Comme toute mesure visant à stimuler l'activité, le GPI n'est pas exempt de risques d'effet d'aubaine

En effet, les mécanismes de stimulation de l'innovation comme le CIR (crédit d'impôt recherche) sont efficaces mais peuvent bénéficier à des publics non recherchés.

Le doublement prévu du CIR devrait ainsi s'accompagner de conditions plus restrictives permettant de concentrer le subventionnement sur les structures à potentiel dans des domaines réservés. Cela passe à la fois par un conditionnement plus important du crédit et une évaluation plus fine des bénéficiaires afin de financer réellement l'innovation et d'éviter les effets d'optimisation fiscale.

2. Le programme pourrait stimuler davantage l'investissement privé.

Outre les instruments de financement innovants sélectionnés pour les investissements à rendement privé significatif, il pourrait être envisagé un volet "facilitation du financement des entreprises". Le coût des fonds propres demeure particulièrement élevé en France corrélé à une forte intermédiation bancaire. Il y aurait donc lieu de favoriser la mise en place de fonds dédiés sectoriels et de déployer des mécanismes d'avances remboursables sous conditions - qui existent déjà et pourraient prendre de l'ampleur -.

3. Au-delà des priorités sectorielles, il conviendrait d'inclure une logique géographique.

Outre que certaines régions se prêtent mieux à l'implantation d'un type d'activité - pour des raisons de situation géographique, de ressources, historiques - il est important en matière d'activités innovante de raisonner en termes de filière et d'effets d'agglomération. En effet, pour maximiser les bénéfices de l'investissement, les externalités positives et accélérer la diffusion de l'innovation, il pourrait être opportun que les projets sélectionnés soient regroupés en clusters sur des pôles existants ou à créer. Une forte coordination avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche est nécessaire afin de développer des pôles de compétences spécialisés.

4. Le programme devrait prévoir en parallèle des financements prévus pour les projets et, au-delà des financements de l'axe compétences, un financement spécifique des "perdants" du processus de destruction-créatrice.

Les résultats préoccupants de la France aux différentes évaluations internationales en matière de compétences - PISA, PIAAC - témoignent d'un niveau trop faible de qualification. Or ces emplois sont les plus exposés en phase de transition et le niveau de compétences ne s'élèvera que progressivement. La transformation de l'économie engendrera inévitablement des perdants. Outre leur éligibilité aux différentes mesures portées, entre autres par le plan compétences, il pourrait être envisagé un accompagnement ciblé dans certains secteurs / emplois spécifiques. Ainsi, si l'implantation d'une filière en détruit une autre, une marge de manœuvre du GPI pourrait compenser temporairement par des mesures ad hoc les pertes subies.

B. Les objectifs ambitieux du GPI nécessitent des conditions économiques favorables pour être atteints

1. Une hausse des taux d'intérêt aurait un impact négatif sur les finances publiques et sur le GPI

Les conditions actuelles de financement sont extrêmement favorables et permettent de limiter la charge de la dette. Si celles-ci venaient à évoluer défavorablement, la contrainte sur les finances publiques risquerait de peser négativement sur le GPI. Bien que le budget dédié soit sanctuarisé, les efforts supplémentaires que cela impliquerait sur les autres dépenses pourraient avoir un effet récessif qui pèserait sur les résultats attendus du GPI.

2. Il serait opportun de plaider pour une exclusion des investissements du GPI des règles de consolidation budgétaire européennes.

Si la conjoncture venait à se dégrader fortement il faudrait être en mesure de maintenir les investissements du GPI tout en absorbant un nouveau choc via les stabilisateurs automatiques. Une telle situation pourrait ramener la France au-delà du seuil de 3% de déficit imposé par les traités. Dès lors, pour éviter des contraintes trop importantes sur l'instrument budgétaire, la France, pourrait plaider pour une exclusion des investissements d'avenir du calcul du déficit. Cette exclusion restant hypothétique, un pilotage du programme en fonction de l'évolution de la croissance s'impose.

3. Afin d'ajuster le programme aux besoins de l'économie et de son évolution, la gouvernance joue un rôle clé.

L'incertitude quant aux effets de la fin du quantitative easing, la possible remontée des taux d'intérêts, le risque qui n'est pas à écarter d'un nouveau choc, nécessitent une gouvernance adaptée du GPI. Celle-ci doit être en mesure d'ajuster les investissements en fonction des variations macroéconomiques et de l'évolution de la croissance. Les indicateurs pertinents doivent être développés et le rythme des revues adapté. Le pilotage doit permettre de réagir rapidement aux chocs et de réallouer facilement les ressources.

4. Dans une hypothèse de stagnation séculaire, les objectifs du GPI semblent difficilement atteignables

L'hypothèse de stagnation séculaire (Gordon) implique que les économies avancées sont entrées dans une phase de croissance faible durable. Si on retient cette hypothèse les politiques de relance sont quasi inefficaces. Or, cette hypothèse n'est absolument pas démontrée. Si on ne peut l'exclure totalement, il est plus réaliste de penser que des progrès considérables, notamment dans les TIC, peuvent encore être réalisés qui doivent avoir un impact positif sur la croissance.

\*\*\*