



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

Troisième concours

2^{ème} épreuve d'admissibilité : Economie

Moyenne copie

Note : 11,5/20

Secrétariat Général
pour l'investissement

Paris, le 21 août 2018

Note interne d'analyse et de propositions

Objet : Grandes caractéristiques du GPI
Fondements économiques, limites et conditions de réussite.

Dans un contexte de "course" mondiale à la compétitivité, il est évident que les pays à coût du travail élevé comme la France doivent atteindre un niveau de performance productive importante pour ne pas voir leur positionnement se dégrader. Le niveau d'investissement - et tout autant la qualité des programmes - est un enjeu stratégique.

L'investissement est en premier lieu, d'un point de vue factuel, la FBCF (Formation Brute de Capital Fixe). Cet outil intellectuel et comptable n'intègre pas toujours de manière optimale - parfois pas du tout - l'investissement immatériel et le "capital humain", tel que Gary Becker a pu le théoriser. Jean Pisani-Ferry donne sa propre acception de l'investissement dans le cadre du plan d'investissement : "une dépense non pérenne porteuse d'effets durables au regard de finalités définies.

Le GPI (Grand Plan d'Investissement) couvre quatre domaines d'investissement majeurs sur la période 2018-2022. Il représente un engagement de 57 milliards d'euros. Certains de ses objectifs sont extrêmement ambitieux : baisse de 2% du chômage structurel à l'horizon 2022, baisse de 3% du ratio de dépenses publiques, etc. Tandis que son volume financier est limité : inférieur à 3% du PIB.

L'enjeu est donc d'identifier les déterminants positifs de ce plan d'investissement sur la croissance à long terme, tout en identifiant les risques, limites et effets contre-intuitifs.

S'il est évident que le Plan d'Investissement répond aux enjeux de productivité du capital, de productivité du travail et de taux d'emploi, ainsi qu'aux exigences de soutenabilité écologique de la croissance ; il présente également des faiblesses et risques tant liés à des déterminants externes (environnements financier et macroéconomique) qu'internes (modalités de gouvernance et de contrôle).

I. Le Plan d'Investissement (GPI) répond aux enjeux de productivité du capital, du marché de l'emploi et de soutenabilité de la croissance française à long terme.

I.1 C'est une réponse à l'enjeu global de compétitivité de l' " entreprise France " .

- Un constat sans appel : pour les quatre axes d'investissement, la situation du pays est alarmante. L'objectif de neutralité carbone devrait être atteint avec 17 ans de retard (objectif initial 2050) ; le taux d'emploi est inférieur de 10 points en comparaison avec des économies similaires. La République française a une balance commerciale déficitaire depuis plus de 10 ans. Ce qui souligne un manque d'innovation. Et, sur le plan des finances publiques, la dépense publique primaire excède de 5 points de PIB celle de pays comparables et la dette publique est plus élevée de 30 points. La comparaison avec l'Allemagne est édifiante : excédents primaires, taux de chômage faible et balance commerciale largement excédentaire. La France a le taux de dépenses publiques sur PIB le plus élevé avec le Danemark, mais avec des performances socio-économiques inférieures

- Une logique d'investissement cohérente : les quatre axes de travail du GPI sont pertinents. La logique macroéconomique sous-jacente est éprouvée théoriquement. Il semble clair que le multiplicateur keynésien est un outil intellectuel confortant cette démarche et à même de renforcer la demande agrégée. L'effet sur la productivité globale des facteurs (PGF) sera positif. En outre, dans un environnement de ralentissement de la croissance ou de baisse des dépenses publiques, l'investissement public limite l'effet récessif. L'OFCE indique qu'une hausse de 1% du PIB de l'investissement public génère une hausse de PIB de 1,1% à 3 ans, ainsi qu'une baisse de 245 000 chômeurs. Le GPI représente un peu moins de 3% du PIB ; mais il est raisonnable de rester prudent face aux capacités prédictives des modèles macroéconomiques qui ne peuvent intégrer toutes les données environnementales.

I.2. Le GPI répond aux enjeux des marchés du travail et du capital français.

- La France connaît un taux d'emploi trop faible ainsi qu'un taux de chômage trop élevé. Le GPI consacre 13,9 milliards d'euros (sur un total de 14,6 milliards d'euros) à l'accès à l'emploi de 2 millions de personnes. La France a un marché du travail dual (type insiders / outsiders) qui finit par exclure et éloigner de l'emploi des personnes qui se déqualifient. Ce à quoi il est nécessaire d'ajouter les " décrocheurs ". Deux groupes d'1 million de personnes. L'enjeu est majeur. Les objectifs quantitatifs visent une baisse d'1% de chômage structurel. et la création de 300 000 emplois. Les publics concernés bénéficieront de formations longues qualifiantes ainsi que d'un accompagnement personnalisé : Le GPI présente dans ses grandes lignes un raisonnement cohérent et des conditions d'encadrement favorables à la croissance à long terme en ce qui concerne le marché du travail.

- Pour le marché du capital, l'idée est " d'ancrer la compétitivité sur l'innovation ". Ce programme de 13 milliards d'euros est ventilé autour de 3 axes : 3,5 milliards pour la recherche, 4,6 milliards dans l'industrie et les services et 5 milliards pour stimuler la transformation des filières agricoles et agro-alimentaires. A long terme, les deux déterminants essentiels de la croissance sont la démographie et le progrès technique. Les deux premiers axes s'y insèrent évidemment. Quant au troisième axe, il se concentre sur une filière qui, tant en amont qu'en aval, a grandement souffert. Dans un contexte de remise en cause de la PAC (Politique Agricole Commune) et de dégradation de la compétitivité-coût de la filière, c'est une décision de politique publique pertinente. Le GPI a une acception large de la notion de capital, en englobant les aspects matériel et immatériel.

I.3 Le GPI tient compte de la soutenabilité de la croissance à long terme, tant sur le plan environnemental que sur celui des finances publiques.

- La principale tranche d'investissements concerne la transition écologique : 20,1 milliards. Cet enjeu ne se discute pas tant il est vital, à la fois politiquement (Accords de Paris) et économiquement (la dégradation de l'environnement abaisse la croissance à long terme). L'effort de rénovation énergétique des bâtiments est de 9 milliards d'euros, en cohérence avec la politique énergétique du pays. La meilleure énergie est celle qui n'est pas consommée. D'autant plus que les épaves énergétiques sont en général habitées par des foyers modestes. Ce

mécanisme amplifie les inégalités économiques. Les axes relatifs au transport et aux énergies renouvelables ne peuvent qu'améliorer le niveau d'infrastructures ainsi que l' " energy mix " de la Nation.

- Soutenabilité des finances publiques : Tout d'abord, l'axe relatif à l'Etat de l'âge numérique a pour but d'obtenir des gains de productivité dans le service public, tant étatique qu'hospitalier. Les gisements d'économies sont en effet nombreux et il est clair que les comparaisons internationales à dépense constante ne sont pas favorables à la France. Il est également évident que le sous-investissement en systèmes d'information au sein des structures hospitalières est évident. Il est clair que ces axes d'investissement sont pertinents et de nature à optimiser la dépense publique. Le financement du GPI est également bien conçu : " sanctuarisés ", les budgets pourront aisément être dépensés sans crainte de la part des gestionnaires de programmes ; à effet limité sur les finances publiques car seuls 30 milliards sur les 57 milliards d'euros annoncés auront un impact sur la trajectoire pluriannuelle de finances publiques. En outre, des instruments financiers de type : prêts, garanties, fonds propres permettent un " effet de levier " augmentant la capacité du GPI (à hauteur de 11 milliards). Globalement, ce programme d'investissement, est le fruit d'une analyse pertinente, bénéficie d'un ciblage adapté et d'un montage financier classique et prudent. Mais le volume d'investissement du GPI est limité et les objectifs très ambitieux.

II Le GPI : un plan très ambitieux quant à ses objectifs, qui est de fait soumis à des risques externe (financier et économique) et des risques de gouvernance.

II.1 Des risques externes (financier et économique)

- Un risque financier : La France emprunte à des taux historiquement bas aujourd'hui (de l'ordre de 0,7% en septembre 2017, et à un niveau similaire aujourd'hui). Quel sera le niveau des taux en cas de choc financier externe ? Un krack obligataire n'est jamais à exclure. Des asymétries de marché sont d'ores-et-déjà constatées : le Treasury Bond US à 10 ans est à un niveau de rendement de 2,9%, soit un spread de 2,2% entre les obligations américaine et française. Et la politique accommodante de la BCE semble progressivement s'approcher de ses limites.

Proposition n° 1 : Sécuriser le financement du GPI en utilisant les instruments financiers adéquats pour profiter des taux d'intérêt actuels très bas (inférieurs à 1%).

La levée de fonds doit être anticipée pour sécuriser le financement. En outre, en cas de remontée brutale des taux d'intérêt, la trajectoire de finances publiques sera violemment remise en cause. Un financement anticipé évitera un éventuel effet d'éviction en cas de resserrement du marché du crédit.

- Un risque économique : si la conjoncture économique mondiale est encore favorable, des signes de ralentissement apparaissent : la prévision de croissance économique annuelle de l'Allemagne a été révisée de 0,8% à la baisse, et des indicateurs avancés comme le pétrole indiquent un retour à des prix " acceptables " (65 USD pour le WTI le 21 août, contre près de 74 USD quelques semaines auparavant).

Proposition numéro 2 : Corréler les objectifs de création d'emplois à un niveau de croissance attendu, éventuellement en déclinant des paliers selon le niveau de croissance du PIB. En cas de ralentissement conjoncturel, le retour à un niveau de déficit proche des 3% de PIB pourrait remettre en cause les efforts de sanctuarisation budgétaire du GPI.

Proposition numéro 3 : Proposer des initiatives aux Ministères en charge des questions européennes pour que le GPI bénéficie d'une " règle d'or " ou d'un regard bienveillant d'Eurostat.

Enfin, dans l'hypothèse où le taux d'emploi remonterait de manière importante, et ce particulièrement dans un contexte de croissance plus atone, la productivité du travail pourrait diminuer sans que cela soit alarmant - bien au contraire - Par ailleurs, l'effet " amortisseur " du GPI dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques serait très faible en cas de ralentissement économique sévère. Et le risque de dégradation du solde commercial et d'accélération des prix est quasi nul, au regard de la modestie des sommes avancées.

Proposition numéro 4 : Envisager d'augmenter l'effet de levier du GPI via les instruments financiers sans effet sur solde pour augmenter son efficacité, même marginalement.

II.2. Des risques de gouvernance du GPI.

Le GPI a des objectifs très ambitieux : pour certains quantifiés ; pour d'autres plus vagues. En ce qui concerne les objectifs non quantifiés ou plus vagues, des comités interdisciplinaires pourraient veiller à l'avancement des projets et à l'élaboration d'indicateurs qualitatifs.

- Pour les objectifs quantifiés : il sera nécessaire d'être prudent quant aux éventuels " effets d'aubaine ". Enfin, pour les objectifs relatifs à l'environnement, des protocoles stricts d'évaluation devront être mis en œuvre :

Proposition numéro 5 : pour l'isolation thermique comme pour l'énergie renouvelable, fixer des objectifs précis et validés par des organismes certificateurs.

Proposition numéro 6 : Mettre en place des comités de suivi interdisciplinaires pour évaluer les objectifs non quantifiés.

Pour les objectifs relatifs au marché de l'emploi, il conviendra d'être plus prudent et d'encadrer les engagements de formation dans les métiers pénibles, dans lesquels les personnes restent peu de temps.

Proposition numéro 7 : Conditionner les formations qualifiantes à une obligation d'emploi dans le secteur d'activité de la part des demandeurs d'emploi. Ceci évitera des comportements " consuméristes " sans effet concret sur le marché de l'emploi. Cela évitera des dépenses publiques inutiles ou inefficaces.

Pour la gestion des programmes, et du regard de l'ambition du GPI, la plus grande souplesse devra être accordée aux gestionnaires.

Proposition numéro 7 : Augmenter au-delà de 3% la possibilité de réaffectation de crédits, de manière dérogatoire et exceptionnelle. Sans la rendre obligatoire.

Enfin, évidemment, communiquer sur le GPI.

Proposition numéro 8 : Mettre en place un plan de communication sur le GPI. Auprès du grand public pour sa notoriété. Puis auprès des entreprises pour en augmenter la portée.