



**QUELLE REPRISE,
QUELLE RELANCE DANS
LES TERRITOIRES À LA
SORTIE DU
CONFINEMENT ?**

**ANALYSES ET PROPOSITIONS DE
L'AdCF**

I - ANTICIPER LES IMPACTS ÉCONOMIQUES ET TERRITORIAUX DE LA CRISE PANDÉMIQUE POUR CIBLER LES MESURES

Les incidences du Covid-19 (coronavirus SARS-CoV-2) sur l'économie réelle sont encore aujourd'hui très difficiles à déterminer avec précision tant elles seront liées à la durée de la crise sanitaire, à l'efficacité des dispositifs de soutien mis en place dans un cadre national, mais aussi aux actions coordonnées de relance au niveau mondial (FMI, G20...) et européen.

Les incidences de moyen terme sur les marchés et les systèmes bancaires... font l'objet de multiples études et prévisions mais qui n'ont qu'une valeur très relative tant que la crise sanitaire durera. Ces questions doivent être en partie dissociées des travaux consacrés aux **impacts sur l'économie réelle** qui commencent à être estimés, à partir d'une analyse du double choc d'offre et de demande.

On peut déjà noter deux premières études d'impact réalisées par **l'INSEE** et **l'OFCE** sur la France. **L'INSEE évalue l'impact d'un mois de confinement à environ une perte de 3 points de PIB**. L'OFCE parvient à un chiffre légèrement plus faible (- 2,6 %) mais du même ordre de grandeur.

Une étude de la Coface¹ intègre une hypothèse de confinement prolongé, avec un pronostic de récession de 6,8 % en France, proche de l'Allemagne, plus élevé encore en Italie ; la zone euro subissant l'un des chocs les plus forts du monde.

Ces évaluations des instituts macro-économiques reposent naturellement sur des hypothèses de travail et ne préjugent pas de la plus ou moins grande capacité à relancer l'activité économique, notamment par les dispositifs de soutien des entreprises via les mesures de chômage partiel et de trésorerie. Coface anticipe par exemple des taux de défaillance d'entreprises beaucoup plus élevés aux Etats-Unis qu'en Europe. Dans le même temps, ses modèles prédictifs prévoient une récession moins prononcée aux Etats-Unis, en partie en raison de la plus faible part d'intrants dans leurs chaînes de valeur nationales.

Pour sa part, **l'institut Xerfi** s'est efforcé de réaliser un premier calcul à partir d'une hypothèse de confinement de 45 jours (jusqu'à la fin avril). **Environ 50 % du PIB français est relativement abrité** compte tenu du poids du secteur non marchand (administrations publiques) et de certains secteurs peu affectés (immobilier). Par ailleurs, quelques secteurs marchands qui subissent actuellement le choc pourront néanmoins compter sur des effets de report sur le reste de l'année, ou de rebond possible dans la durée. Il en est ainsi de certaines filières industrielles. D'autres secteurs (surtout de services) sont davantage concernés par des pertes non récupérables, sans report possible (tourisme, activités culturelles, transport, restaurants...) qui pèsent environ 25 % du PIB. Quelques effets de substitution ont lieu en ce moment (e-commerce, livraisons à domicile, produits culturels en ligne...) mais ils ne compenseront pas les pertes.

Au total, l'économiste **Olivier Passet (institut Xerfi)** a proposé un premier calcul sommaire qui conduit à un choc de - 3,5 % de PIB sur l'année, avec des marges d'incertitude liées aux impacts du commerce mondial sur le secteur productif marchand, aux déformations des prix et des coûts du crédit².

De toute évidence, l'intensité et la profondeur des chocs sur les PIB nationaux, les défaillances d'entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat des ménages, les déficits et dettes publics... sont encore évolutives, largement tributaires de la durée des confinements stricts, mais aussi du rythme des futurs dé-confinements (l'Autriche a commencé à engager son dé-confinement progressif ce 6 avril !).

Les modèles prédictifs des instituts n'ont encore qu'une valeur relative car ils reposent sur des modèles conçus pour d'autres contextes. Beaucoup de choses dépendront des décisions prises sur le plan politique, du pilotage de la gestion de crise et de l'intensité des risques sanitaires. Il est également difficile de connaître les formes que prendra la reprise

¹ <https://www.coface.fr/Actualites-Publications/Actualites/Barometre-Coface-COVID-19-vers-une-montee-soudaine-et-mondiale-des-defaillances>

² V. la vidéo, https://www.xerficanal.com/economie/emission/Olivier-Passet-Un-premier-cadrage-de-la-recession-vue-par-l-economie-reelle_3748521.html

d'activité. **Les comparaisons avec les crises antérieures (1968, 1974, 1993-94, 2008-2009...) présentent d'importantes limites car cette crise pandémique du Covid-19 est sans équivalent**, combinant à la fois un choc d'offre et un choc de demande. On assiste de surcroît à des réorganisations des modes de production qui n'existaient pas lors des crises antérieures (notamment le télétravail, les productions 3D, l'essor de l'e-commerce...). La crise peut ainsi contribuer à accélérer des recompositions de processus productifs qui étaient latents mais à rythme modéré. Economie circulaire, relocalisation de productions, circuits courts, réorganisations logistiques, nouveaux commerces, travail à distance, digitalisation des entreprises... peuvent connaître un changement de dimension à l'occasion de cette crise.

QUELS IMPACTS DE LA CRISE SUR L'ÉCONOMIE RÉELLE ET SUR LES TERRITOIRES FRANÇAIS ?

A court terme, le mérite des premières réponses françaises à la crise est d'avoir protégé du mieux possible les trésoreries des entreprises et leur structure productive, via le chômage partiel. La France bénéficie par ailleurs de mécanismes amortisseurs puissants via son niveau élevé de protection sociale et le poids des services non-marchands dans l'économie réelle. Ces **stabilisateurs automatiques** avaient massivement joué en 2009 pour atténuer la récession. Ils vont à nouveau jouer un rôle mais ne protégeront pas toute l'économie.

TIRER LES ENSEIGNEMENTS (ET TENIR COMPTE DES LIMITES) DU PLAN DE RELANCE DE 2009.

Alors qu'en 1993-94 (crise liée à la guerre du Golfe, marquée par l'effondrement de l'immobilier des grandes métropoles mondiales) la récession avait affecté plus fortement l'économie francilienne et celle des grands centres urbains (immobilier de bureau...), la crise financière de 2008-2009 s'était surtout traduite par une rétraction du tissu productif des bassins manufacturiers. Ce sont en effet les bassins d'emploi les plus orientés vers les activités de

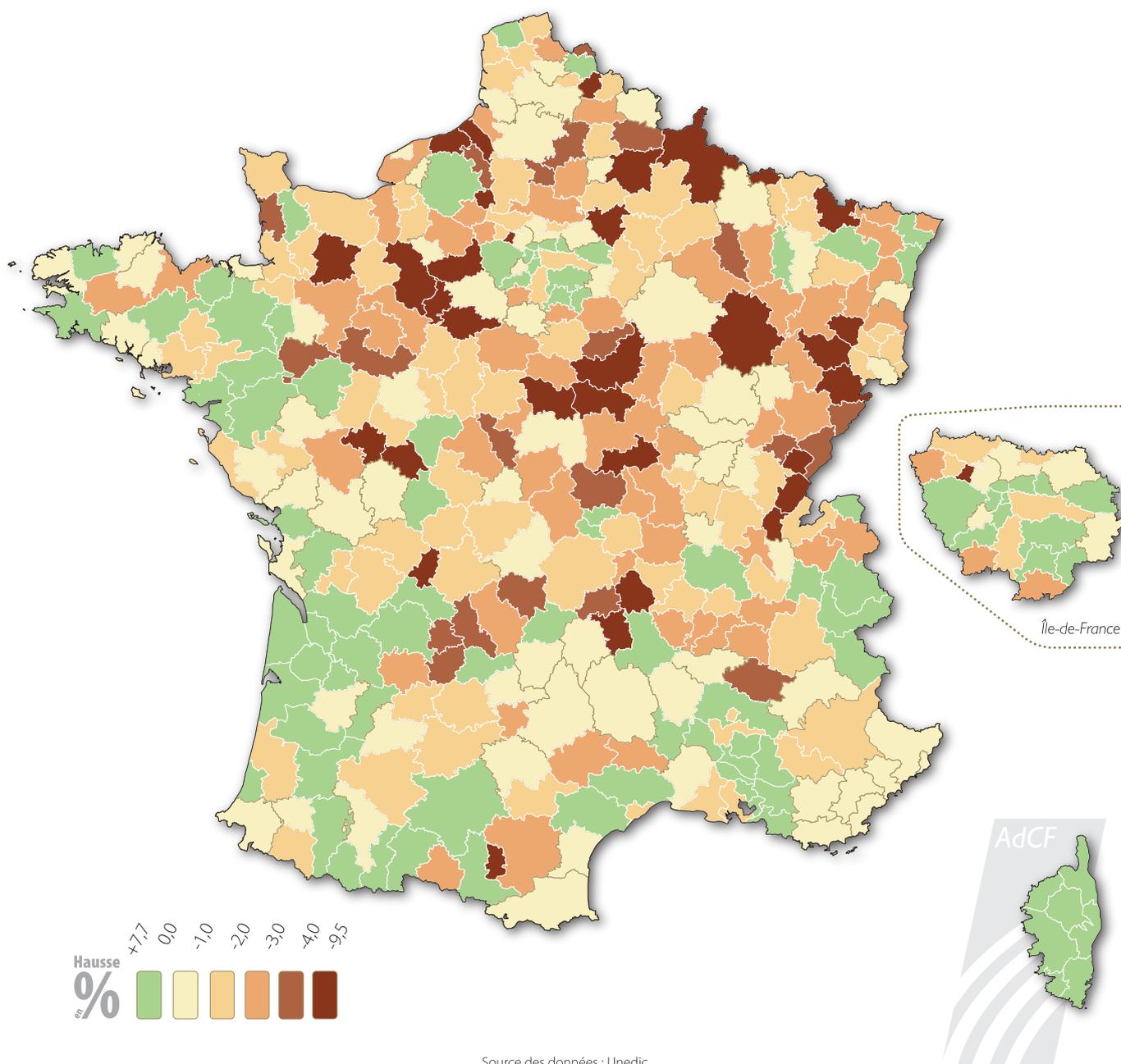
sous-traitance qui ont alors subi les principaux chocs comme l'avait montré **l'étude publiée par l'AdCF, réalisée par Laurent Davezies pour l'association et l'Institut CDC pour la recherche**³ à la suite d'un groupe de travail réuni pendant un an. L'étude avait analysé à la fois les différents moteurs économiques des zones d'emploi et évalué leur exposition aux premiers effets de la crise.

Les bassins d'emploi du grand quart Nord-est et du grand bassin parisien (hors Ile-de-France), les bassins industrialisés de Rhône-Alpes, de Franche-Comté et de quelques autres régions, avaient subi les plus fortes baisses d'emploi (cf. cartes pages 5 et 7 extraites de l'étude).

En dehors de ces bassins au profil spécifique, les chocs économiques avaient été plutôt bien amortis par les stabilisateurs automatiques de la protection sociale et des salaires publics.

L'économie « présenteielle » avait été moins touchée, grâce à un maintien du pouvoir d'achat et des revenus. Nombre de territoires, orientés essentiellement sur des activités résidentielles, touristiques, ou non-marchandes, ont été relativement peu affectés par la crise de 2008. Contrairement à 1993-94, l'Ile-de-France avait moins subi la crise de 2008-2009 que d'autres territoires. Les régions méridionales, la façade atlantique, la Corse... ont même connu des croissances de l'emploi entre 2007 et 2008.

³ La crise et nos territoires : premiers impacts, rapport préparé par Laurent Davezies pour l'AdCF et l'Institut CDC pour la Recherche (Caisse des Dépôts), octobre 2010? <https://www.adcf.org/files/ADCF-etude-crise-20101105.pdf>



Source : AdCF-Institut CDC pour La Recherche, Laurent Davezies, 2010

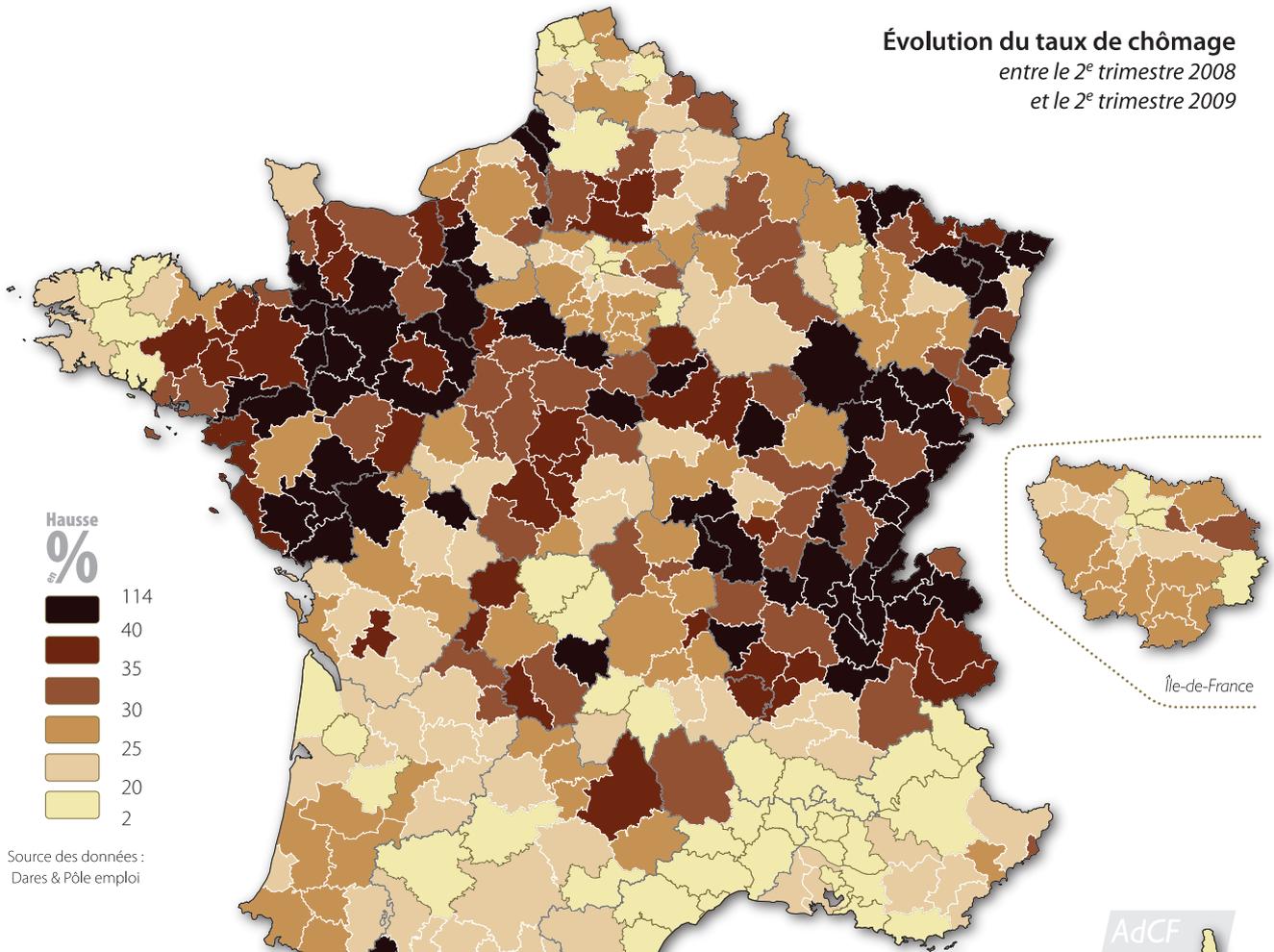
Cartographie : Patrick Poncet - MapsDesigners

En intégrant une année de plus (2009) pour analyser les effets différés, et en corrélant les analyses aux « moteurs » des économies locales, l'étude avait confirmé la forte exposition des bassins productifs, la récession sur l'emploi se propageant vers l'ouest industrialisé.

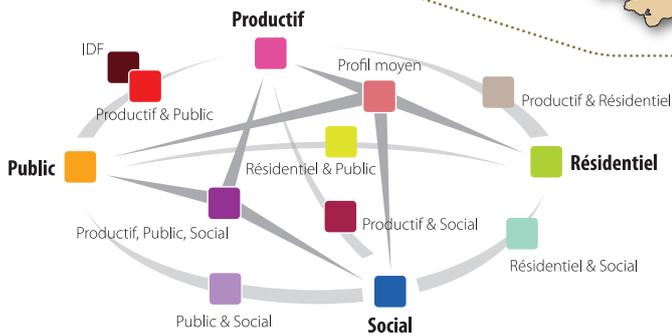
En l'espace d'une année, entre le 2^e trimestre 2008 et le 2^e trimestre 2009, les bassins d'emploi manufacturiers avaient enregistré une hausse du taux de chômage allant jusqu'à +114 %. Sur la période 2^e trimestre 2008-1^{er} trimestre 2010, cette augmentation a atteint jusqu'à 170 %.

VARIATION DU TAUX DE CHÔMAGE ENTRE 2008 (T2) ET 2009 (T2) DANS LES ZONES D'EMPLOI FRANÇAISES

Évolution du taux de chômage
entre le 2^e trimestre 2008
et le 2^e trimestre 2009



TYPLOGIE DES MOTEURS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

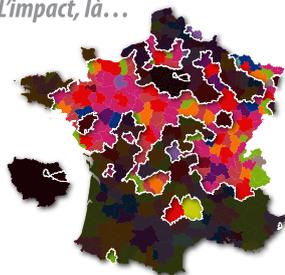


Les zones d'emplois impactées selon leur moteur de développement local

Source des données : Calcul d'après l'Oeil

Les bassins manufacturiers surexposés

L'impact, là...



...amorti, ici



Évolution du chômage : +35 à +114 %

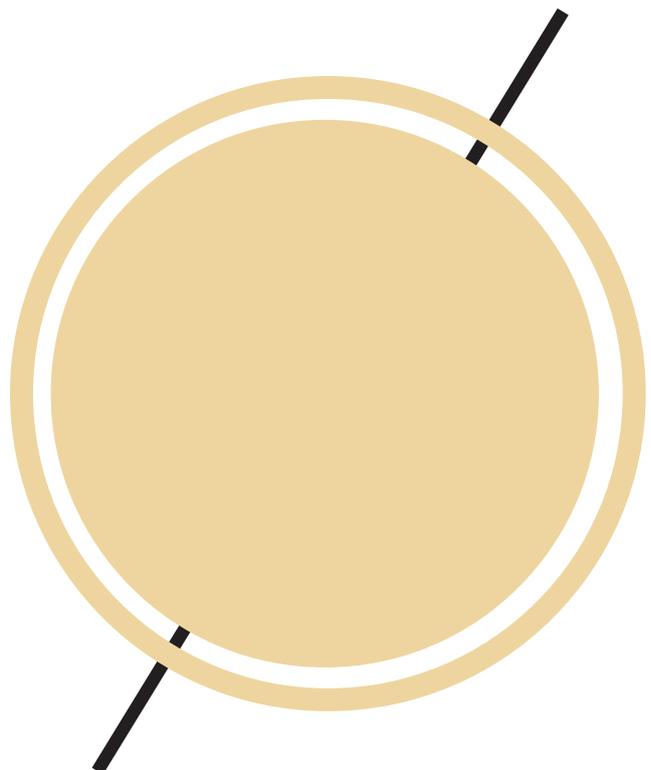
CRISE COVID-19 : DES IMPACTS TERRITORIAUX TRÈS DIFFÉRENTS À ANTICIPER

D'ores et déjà, **il est clair que la crise actuelle se traduira par des impacts dont l'intensité sera géographiquement contrastée et très différente de la dernière crise.** Nombre de territoires « abrités » de 2008 ne le seront pas du tout cette fois-ci. Si les bassins de vie dont les revenus proviennent massivement des transferts sociaux (pensions de retraites, allocations, remboursements des soins...) ou d'activités non-marchandes peuvent compter sur la force des stabilisateurs automatiques, les territoires très tributaires du tourisme, du bâtiment et de l'économie résidentielle marchande vont fortement subir la crise actuelle. Les inquiétudes qui se font jour en Corse, sur les littoraux, en montagne, en Outre-Mer... sont parfaitement compréhensibles. L'AdCF va de fait s'intéresser aux effets territoriaux de la crise et à ses impacts différenciés en fonction des moteurs de développement.

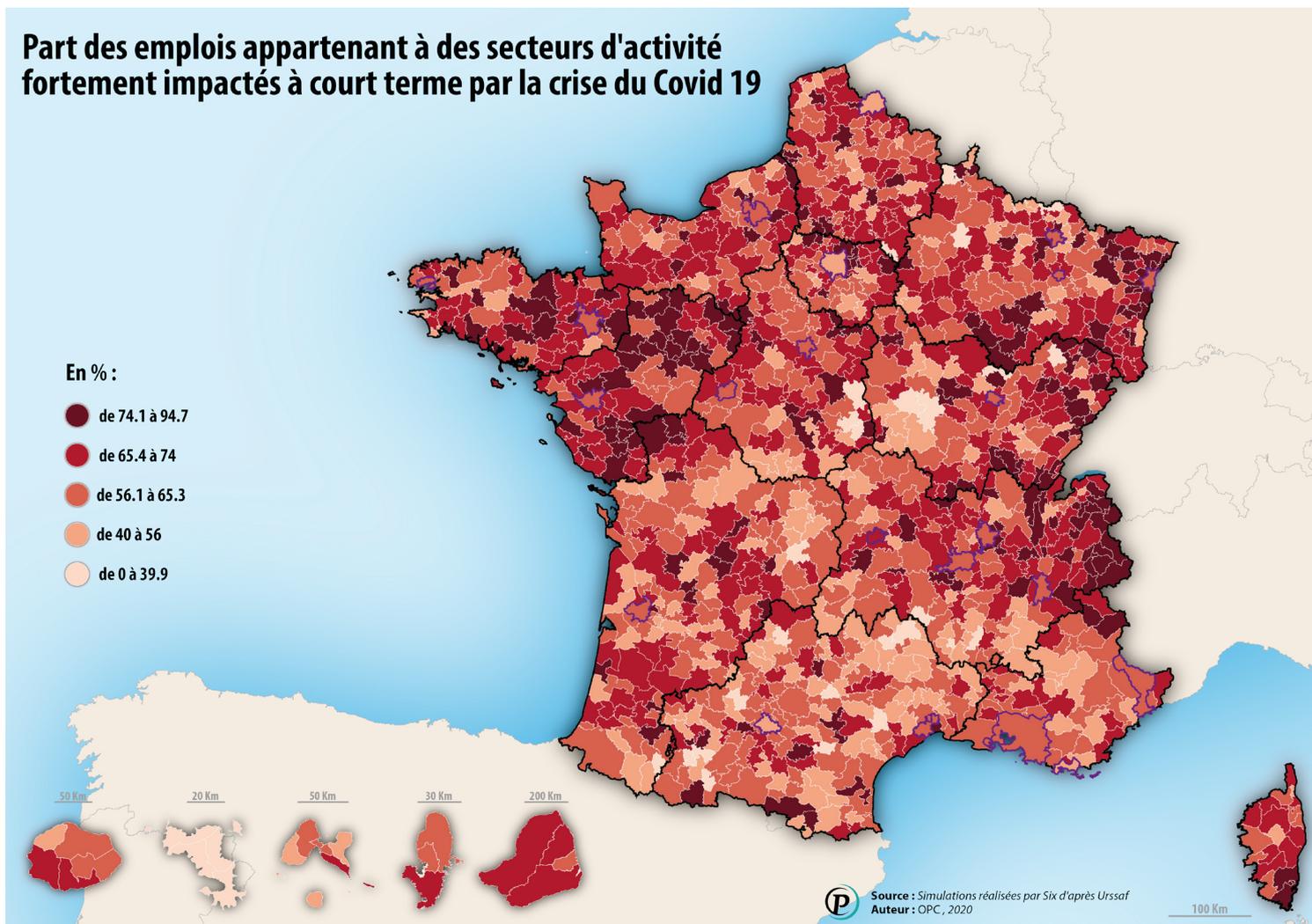
En évaluant la crise à l'aune de ses impacts « asymétriques » sur les différents secteurs d'activités, il est également possible d'évaluer en partie ses futurs impacts territoriaux. Les analyses des tissus économiques locaux réalisées ces dernières années par l'AdCF (cf. notes économiques sur les intercommunalités ou étude sur les moteurs des agglomérations françaises) ont permis de mesurer les différences des profils productifs des territoires et de leurs portefeuilles d'activités. En utilisant les analyses de l'OFCE,

de l'Institut Xerfi sur les impacts prévisibles de la crise du Covid-19 sur les différents secteurs d'activité, et en projetant ces impacts sectoriels sur les territoires, il sera possible de proposer rapidement **une cartographie des territoires les plus exposés à la crise.**

Une première analyse a été conduite par le cabinet OPC en lien avec l'AdCF. La carte de la page 7 fait apparaître en teinte foncée les territoires dont les emplois du secteur marchand sont très exposés à la crise actuelle. On retrouve les territoires les plus dépendants des activités touristiques (Alpes, Corse, littoraux...) mais aussi nombre d'intercommunalités à socle productif industriel important. Les mesures de chômage partiel et certaines aides de trésorerie vont contribuer à protéger ces emplois mais ils demeurent plus exposés à la crise et aux pertes de chiffre d'affaire.



Part des emplois appartenant à des secteurs d'activité fortement impactés à court terme par la crise du Covid 19



Même si tous les territoires seront affectés par les difficultés du bâtiment, des travaux publics, des activités hôtelières, culturelles, événementielles... leur dépendance économique à ces secteurs n'est pas la même partout. La carte fait apparaître des territoires ruraux également proportionnellement moins affectés en raison, sans doute, du maintien plus important de l'activité agricole et agro-alimentaire. Le poids dans l'économie locale des administrations publiques, des structures hospitalières, des filières agro-alimentaires, des quelques secteurs tertiaires marchands qui ont pu maintenir leur activité (sous forme de télétravail) ... peut jouer un rôle très stabilisateur et contra-cyclique sur l'emploi et la consommation.

LA SOLIDITÉ DES ENTREPRISES AVANT CRISE

Une autre clef de lecture de la crise, tout à fait complémentaire, peut partir de l'état de santé et la solidité des économies locales avant la crise. Un **travail a été engagé entre l'AdCF et la Banque de France**, dont les premières cartes ont été présentées lors de la convention nationale de l'association à Nice en octobre 2019, pour **évaluer la « résilience » des économies locales à partir du poids de l'emploi salarié situé dans des entreprises jugées fragiles** (cotations 5 et 6 de la Banque de France), à l'exclusion des entreprises menacées ou compromises (cotations 7 et 8). Les critères sont la capacité jugée faible ou très faible de l'entreprise à honorer ses engagements financiers à l'horizon de 3 ans. L'étude propose une analyse à l'échelle de chaque intercommunalité. Elle ne porte pas sur toutes les entreprises mais sur celles

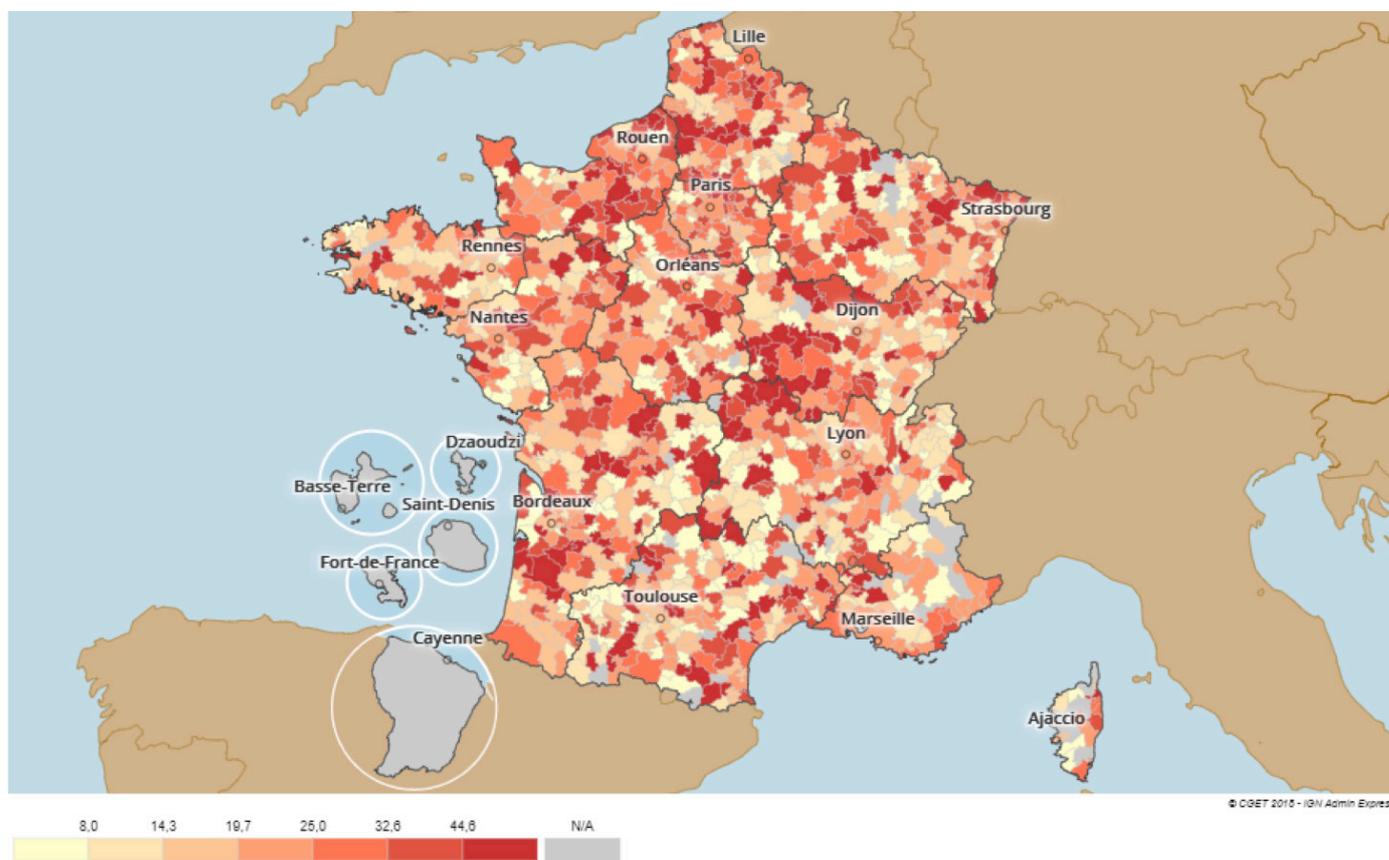
auxquelles la Banque de France attribue une cotation, à savoir les entreprises disposant d'un chiffre d'affaires supérieur à 750 k€. Beaucoup de très petites entreprises ou d'auto-entreprises sont donc hors périmètre, mais elles pèsent faiblement dans l'emploi local.

La carte ci-dessous propose ainsi un **indicateur de fragilité structurelle de l'économie marchande des intercommunalités**. Certaines voient plus de 40 % des effectifs des entreprises (de plus de 750 k€) du secteur marchand situés

dans des entreprises fragiles en 2019, donc avant le déclenchement de la crise. Ce sont pour la plupart des territoires ruraux, ou semi-ruraux, fragiles, avec des concentrations fortes dans des départements comme la Nièvre, l'Allier, la Marne, l'Orne, l'Eure, le Pas-de-Calais, les Pyrénées-Orientales...

Trésoreries fragiles, chiffres d'affaires peu toniques et rentabilités faibles... caractérisent les entreprises cotées 5 et 6. En termes de résilience, ces données sont donc intéressantes.

PART DES EMPLOIS SALARIÉS PRIVÉS OCCUPÉS DANS LES ENTREPRISES FRAGILES (COTÉES 5 ET 6 PAR LA BANQUE DE FRANCE) À L'ÉCHELLE DES INTERCOMMUNALITÉS, EN %



Si moins de 50 salariés concernés, le territoire n'est pas représenté

Source : Banque de France, 2020

De même que les chocs varieront en intensité d'un territoire à un autre, ce sont donc aussi les entreprises et les secteurs d'activité qui seront inégalement exposés. De fait, les mesures des plans de soutien actuels, comme les mesures d'aide à la reprise puis à la relance, se doivent de

différencier les situations et demeurer ciblées, **pilotables localement** au vu des situations particulières. Des dispositifs « aveugles » à ces spécificités pourraient produire des effets d'aubaine peu compréhensibles et coûter très cher aux finances publiques.

II - PRÉPARER LA SORTIE DE CRISE

En 2009-2010, les mesures du plan de relance, suite à la grande récession de 2008, se sont traduites par un soutien massif de la consommation des ménages qui a maintenu provisoirement l'activité. Dans son évaluation du plan de relance, la Cour des Comptes⁴ distinguait le rôle des **stabilisateurs automatiques** liés au modèle social français (et particulièrement puissants), des mesures budgétaires spécifiques mises en œuvre au titre du plan.

Au sujet des stabilisateurs, la Cour écrivait : « Le Fonds monétaire international – FMI – évalue la contribution positive de ces stabilisateurs à 0,6 point de PIB en 2008 et 1,9 point en 2009, contre une moyenne de respectivement 0,3 point et 1,2 point dans les pays du G20. L'effet combiné des stabilisateurs a conduit, sur deux ans, à un avantage d'environ 1 point de PIB en France, limitant la baisse du PIB à 2,5 % en 2009 alors qu'elle a été de 4,2 % pour l'ensemble de la zone euro et d'environ 5 % en Allemagne, en Italie et au Royaume Uni ».

La Cour se montrait en revanche assez critique sur le Plan de relance lui-même, le choix des leviers retenus et son pilotage. Le choix de constituer un ministère dédié n'était pas mis en cause mais elle lui reprochait de n'avoir pas animé le dispositif avec l'ensemble des opérateurs, collectivités, entreprises publiques.

Sur l'investissement public, elle considérait que la mesure-phare, à savoir les remboursements anticipés de TVA via le **FCTVA**, n'avait pas eu de réel effet de volume, jouant davantage un effet de trésorerie, permettant aux bénéficiaires de réduire leur besoin de financement. La Cour n'hésitait pas à évoquer un « **effet d'aubaine** » **sans véritable effet multiplicateur sur l'investissement public dans la durée**, ni sur son orientation stratégique.

En tirant les enseignements du précédent de 2009-2010, il serait donc nécessaire de repenser

les leviers proposés en direction des territoires et du secteur public local. Des mesures plus ciblées, moins automatiques, devraient être envisagées. Il faudra néanmoins un pilotage agile pour avoir un effet déclencheur rapide, et porter sur des projets d'investissement pouvant être engagés rapidement, sans procédures trop longues.

LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE TRÈS TERRITORIALISÉE DU DÉCONFINEMENT

La nouveauté radicale de la crise du Covid-19, portant **à la fois sur des chocs d'offre et de demande**, liés pour l'essentiel à des mesures de confinement, impose de repenser la reprise progressive de l'activité, territoire par territoire (logique de bassin de vie). Accès au travail, réorganisation des circuits de distribution, remise en route des services publics, réouvertures des commerces et des équipements collectifs, reprise des chantiers de bâtiment et de travaux publics... vont imposer des approches très décentralisées, avec des analyses au cas par cas, fortement négociées (avec les salariés, les riverains, les autorités administratives...). D'ores et déjà de très nombreuses initiatives ont été prises sur le terrain pour s'adapter à la situation, trouver des solutions adaptées, concilier continuité d'activité et augmentation des protections sanitaires.

Sur les services publics essentiels, les soutiens aux personnels de santé, les actions de solidarité en direction des populations vulnérables, la résilience des territoires a été le plus souvent remarquable, donnant lieu à des entraides et des collaborations insoupçonnées. C'est de toute évidence sur ces capacités qu'il faudra s'appuyer pour organiser la reprise d'activité.

Il y aura même tout à gagner à pérenniser dans la durée ce « capital social » qui s'est construit à l'occasion de la gestion de la crise : engagements bénévoles, réseaux d'entraide, implication des industriels, nouveaux circuits

⁴ <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cfiab/09-10/c0910102.pdf>

de distribution, solidarités de voisinage... Ces réseaux peuvent contribuer à renforcer la cohésion sociale et représenter une forme de création d'activités et de richesses, sous une forme non-monnaire (mais chacun connaît les limites du PIB au regard des critères de richesses).

ASSURER LA REPRISE AVANT LA RELANCE

Avant même d'engager un plan de relance de l'économie, c'est à un plan national de reprise de l'activité qu'il va falloir s'atteler, afin de réduire au maximum les pertes de chiffre d'affaire, les difficultés de trésorerie et le coût exorbitant du chômage partiel. Ce plan national devra être discuté avec les organisations patronales et de salariés, les diverses fédérations professionnelles et filières stratégiques, mais aussi avec les différents niveaux de collectivités. Il se confirme que l'activité ne pourra reprendre que de manière différenciée, aidée à des réalités évolutives, et nécessitant des coordinations fortes aussi bien au niveau des chaînes de valeur ou filières pour synchroniser les montées en cadence, qu'au sein des régions et des territoires.

A l'échelle des agglomérations et de nos bassins de vies, **des plans territoriaux de reprise de l'activité pourraient être proposés au cours des prochains mois** pour coordonner et planifier la reprise des chantiers de BTP, sécuriser les lieux de travail (zones et parcs d'activités), leurs dessertes, leurs équipements collectifs (cantines, restaurants...).

De même, c'est à l'échelle locale qu'il faudra sans doute planifier les réouvertures des établissements scolaires, péri-scolaires et de garde d'enfants, en lien étroit avec l'offre de transport scolaire et de structures d'accueil. Dans les intercommunalités, les conférences de maires devraient permettre d'assurer des coordinations régulières et efficaces. La gestion des mobilités mais aussi des offres de stationnement devra être également coordonnée, en lien avec les activités de logistique et de livraison, pour assurer des flux plus importants, mais compatibles avec les mesures durables de distanciation.

Les activités moins immédiatement essentielles (équipements culturels, sportifs...) devront également être progressivement remises en ordre de marche, sans pour autant conduire à des regroupements collectifs massifs. Certains équipements se prêteront mieux au déconfinement que d'autres (ex. courts de tennis vs terrains de rugby ; plages et bases nautiques vs piscines fermées).

Des politiques de gestion de flux, via des systèmes de réservation, pourraient être envisagées pour un retour très progressif à l'activité normale, avec des enjeux de politiques tarifaires adaptées pour les publics prioritaires, des créneaux réservés, des horaires conçus en conséquence.

AMORTIR L'EFFONDREMENT DU TOURISME ET PRÉPARER LE REBOND

Le déconfinement s'opérant à la veille de la saison estivale, il sera essentiel de réfléchir à la manière de l'articuler avec les activités touristiques, durement touchées au printemps. Cet enjeu sera capital pour de nombreux territoires pour lesquels il constitue un **moteur économique essentiel**, voire principal (le tourisme porte près de 30 % du PIB en Corse par exemple).

La fermeture des frontières étant amenée à se prolonger (hors dérogations), il faudra réfléchir à une organisation adaptée en mobilisant toute la profession. Pour éviter les regroupements sur les mêmes lieux, des incitations pourraient être données pour lisser les pics touristiques dans le temps en jouant sur une période estivale très large, du 15 juin au 15 septembre par exemple, et en multipliant les destinations possibles. Des plans « découvertes » pourraient être conçus pour proposer un tourisme diffus, mieux réparti sur le territoire national, avec des courts ou longs séjours, dans un cadre régional ou national.

Un volet social devra être intégré pour les populations qui partent peu, et qui auront souvent subi les formes les plus éprouvantes de confinement (immeubles collectifs, surpeuplement des appartements...).

Les territoires de résidences secondaires ou de maisons de familles seront certainement très prisés cet été, ce qui peut constituer un levier de rattrapage pour certaines destinations. Le roulement dans les occupations devrait être facilité par les locations ou les prêts, la performance des plateformes numériques. Les offices de tourisme devraient être incités, dès que se préciseront la stratégie de déconfinement et les consignes à respecter, à concevoir avec leurs partenaires des offres territoriales adaptées [événements, visites, systèmes de réservation...]. L'étalement de la saison sur une longue durée, rendue possible par la non-réouverture des classes, mais aussi le besoin d'aération des familles après le confinement, peut contribuer à limiter les impacts de la crise sur les activités touristiques, tout en les orientant sur des formes plus soutenables de tourisme [réduction du « sur-tourisme », moindres pressions sur les milieux...].

Il est désormais confirmé que la reprise graduée des activités, adaptée aux consignes sanitaires, aura à combiner des « publics » dé-confinés et des personnes plus exposées, encore soumises à des recommandations de confinement strict. **Un plan de reprise d'activité puis de relance de l'économie** gagnerait à combiner, à la sortie du confinement, à la fois un soutien fort de la commande publique [augmentée en volume et réorientée en priorités], des mesures de relance de la consommation, si possible favorables aux biens et services « made in France », respectant des standards écologiques européens [éco-conception], et une réorganisation en conséquence des chaînes de valeur.

III - STIMULER L'INVESTISSEMENT LOCAL ET LA COMMANDE PUBLIQUE

Le plan de reprise et de relance doit contribuer à consolider le rebond de la commande publique qui commençait à être constaté depuis deux ans, après les très fortes chutes des années 2014-2017.

Sous l'effet des coupes brutales dans les dotations de l'Etat aux collectivités, mais aussi des contraintes budgétaires des hôpitaux, des opérateurs de l'Etat, puis des bailleurs sociaux, la commande publique a atteint un **niveau historiquement bas en 2016**. Les marchés de travaux ont particulièrement reculé depuis 2012-2013, conduisant la France à une situation critique, proche du seuil de dépréciation de la valeur de ses actifs. Certains secteurs sont marqués par d'évidents déficits d'investissement [canalisations, lignes ferroviaires, ouvrages de génie civil, infrastructures routières, écoles...]. Se comparer aux autres pays européens peut

être une manière de se rassurer, mais il convient de rappeler que le **sous-investissement public est une caractéristique lourde de la plupart des Etats membres de l'Union européenne** [Scandinavie mise à part], et particulièrement de l'Allemagne qui accumule des retards préoccupants dénoncés par ses propres milieux économiques.

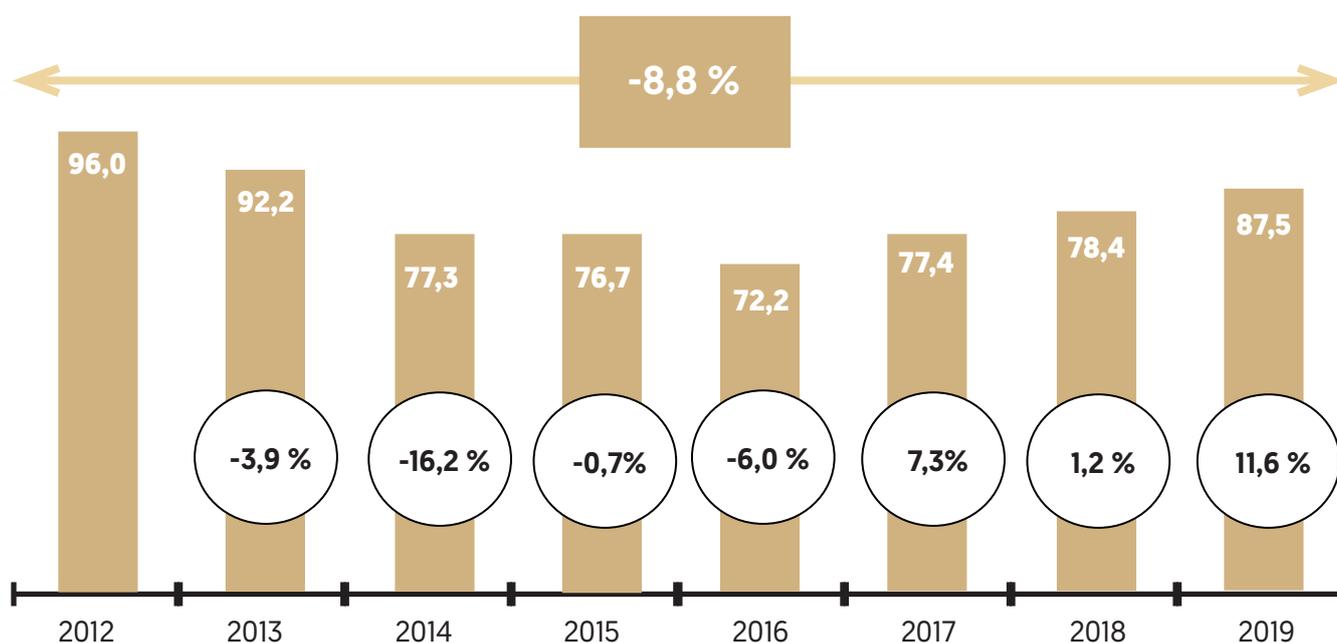
En 2014-2015, redoutant les impacts des baisses de dotations aux collectivités, **l'AdCF avait appelé à des assises nationales de l'investissement** pour déterminer des priorités stratégiques. Le document d'analyses et de propositions qu'elle avait adressé au Premier ministre comprend des suggestions qui restent valables aujourd'hui⁵.

⁵ <https://www.adcf.org/articles-assises-de-l-investissement-les-analyses-et-propositions-de-l-adcf-2191>

En réponse à ces propositions, des assises régionales de l'investissement avaient été réunies à l'initiative du gouvernement Valls sous l'égide des préfets de région, mais sans lendemain. De fait, la mandature 2014-2020 des élus municipaux et intercommunaux aura été, sur la durée, marquée par une commande publique de très basses eaux, au risque d'accumuler des « dettes grises » dans un certain nombre de

domaines. Par rapport à l'année haute de 2012 (96 milliards d'euros de marchés attribués), les années 2014-2018 ont été marquées par une baisse de 20 milliards par an, soit une réduction cumulée de près de 100 milliards sur cinq ans.

LA COMMANDE PUBLIQUE PUBLIÉE EN FRANCE (EN MD€)



Baromètre de la commande publique AdCF / CDC

Commande publique : près de 100 milliards d'euros de marchés attribués par an

L'AdCF a constitué avec la Banque des territoires un observatoire de la commande publique renseigné par la société Vecteur Plus qui recense tous les marchés publics publiés et attribués. Ce baromètre fournit des indications précises, depuis 2012, trimestre par trimestre, des volumes des marchés publics, à la fois en montants budgétaires et en nombre de lots, selon les territoires, les autorités adjudicatrices (Etat, opérateurs, collectivités, entreprises publiques locales, hôpitaux, bailleurs sociaux...), les destinations de la commande (transports, bâtiments publics, réseaux d'eau, énergie, numérique...), les natures (travaux, services, fournitures, ingénieries...). Après avoir fortement dévissé entre 2014 et 2016, notamment sous l'effet des baisses de dotations aux collectivités, la commande publique a commencé à se redresser à partir de 2017 pour revenir en 2019 à des niveaux proches de ceux de 2012-2013⁶.

En 2019, l'AdCF et la Banque des territoires ont constaté une forte reprise et un retour à un niveau proche des flux de commande des années hautes (2012-2013). L'un des enjeux sera d'éviter un nouvel effondrement au cours des prochains mois.

Les données sur la commande publique aux mois de mars-avril 2020 seront naturellement très affectés par la crise sanitaire, mais il convient de tenir compte de sa superposition avec les échéances électorales du « **bloc communal** ». Au regard du poids déterminant de ce dernier dans la commande publique, une chute importante de celle-ci était prévisible en tout état de cause, indépendamment de la crise. La société Vecteur Plus compare ainsi la période actuelle, marquée par une compression forte du nombre d'appels d'offre avec la période équivalente de mars-avril 2014. La chute de moitié des appels d'offres et des marchés en mars est dans l'ordre des choses [elle aurait eu lieu sans la crise]⁷.

Mais la question qui va se poser désormais est celle du gel des chantiers et des « flux » d'appels d'offre, des reports des dates limites pour les dépôts de dossiers, la prudence sur les projets futurs, les interrogations des exécutifs locaux prorogés à titre transitoire pour gérer les affaires courantes mais qui se sentent moins légitimes pour prendre des décisions engageant l'avenir.

Stoppés à 90 % début avril, les chantiers de construction (BTP) qui étaient déjà ouverts vont progressivement accumuler les retards et bloquer toute reprise. Ce secteur représente à lui seul 1,5 million de salariés et approche les deux millions avec les non-salariés (314 000). Il pèse environ à lui seul 5 % du PIB, mais il s'insère surtout dans des chaînes de valeur multiples qui dépendent de lui. Il exerce de très forts effets d'entraînement tant en amont (cabinets d'études, aménageurs, architectes, AMO...) qu'en aval (professions immobilières, activités de maintenance...). Le secteur de la construction a surtout un rôle essentiel dans l'entretien du patrimoine du pays et la valeur de ses actifs tant publics que privés.

La vidéo d'Alexandre Mirlicourtois, de l'institut Xerfi, explique très bien l'impact de la crise sur le BTP et ses effets économiques⁸.

Comme on l'a vu plus haut, le « **bloc communal** » constitue, avec ses nombreux organismes rattachés (syndicats mixtes, entreprises publiques locales, CCAS ...), le **principal fer de lance de la commande publique**. En 2019, **la commande publique de ce dernier a représenté 41 milliards d'euros soit près de 50 % de la commande publique totale**, via les communes, les communautés et métropoles, mais aussi les syndicats mixtes (transports, déchets, eau...). Par ailleurs, une bonne part des 5 milliards d'€ de commande des offices publics HLM et des 2,8 milliards d'€ des entreprises publiques locales (SEM, SPL, SEMOP) peut être rattachée au « bloc communal ».

Le report des élections, au mieux à l'automne voire au-delà, aura pour effet de prolonger les effets du cycle électoral, puis de la crise sanitaire, et de renvoyer très loin la reprise de la commande publique. **La première préoccupation sera de « purger » les retards pris sur les chantiers engagés** et dont la reprise va accaparer les capacités de production, sans permettre de rebond.

Il sera de fait fondamental de faire redémarrer dans les meilleurs délais, et avec toutes les précautions sanitaires requises, les chantiers interrompus, reprendre l'instruction des dossiers suspendus [il est à noter que de nombreuses intercommunalités poursuivent l'instruction des autorisations d'urbanisme]... afin de **réduire les « stocks » des chantiers** et dossiers en attente d'ici l'été. Des efforts de rattrapage pourraient être conduits avant la période estivale (et si possible pendant celle-ci).

Aussi semble-t-il utile de distinguer une relance en deux temps :

- **une première phase concentrée sur la reprise de l'activité et la remise en route des circuits économiques** massivement désorganisés. Cette phase devrait durer plusieurs mois, qui laisseront le temps

⁷ <https://app.gotowebinar.com/unified/index.html#/webinar/5664699705394440971/attend/6667184929623969549>

⁸ https://www.xerficanal.com/economie/emission/Alexandre-Mirlicourtois-SPECIAL-CRISE-le-coup-d-arret-du-BTP-et-l-impact-sur-l-economie_3748524.html

d'élaborer une stratégie plus complète ;

• **une deuxième phase de véritable relance**, adossée à une stratégie approfondie et négociée (Etat, opérateurs, collectivités, filières professionnelles...), cohérente avec les grands programmes opérationnels européens, les outils contractuels (contrats Etat-régions...) et programmes, des exécutifs locaux et territoriaux renouvelés.

POUR UN RENDEZ-VOUS STRATÉGIQUE CONSCRÉ À LA RELANCE DANS LES TERRITOIRES

Dans le cadre d'un vaste plan de relance, la mise en place d'un « Grenelle » de la commande publique [- celui-ci pouvant s'appeler Assises, Comité stratégique, Conseil national... peu importe -] réunissant les principales parties prenantes serait opportun pour bâtir **ce volet territorial d'un plan de relance de l'économie**.

Un pilotage par le ministère de la cohésion des territoires, en lien étroit avec les ministères de l'Ecologie et de l'Economie, aurait tout son sens. Cette instance pourrait s'appuyer sur des instances comme la Médiation des entreprises [qui intègre l'ancienne médiation des marchés publics], la Banque des territoires...

Ce « Grenelle » de l'investissement public territorial aurait pour intérêt d'intervenir dans **une phase préparatoire des grandes programmations pluriannuelles 2021-2026 que sont notamment les programmes opérationnels européens et les contrats Etat-région**.

La déclinaison du « **Green deal** » annoncé au niveau européen n'aura de sens qu'en s'appuyant sur une très forte territorialisation de sa mise en œuvre.

Ces programmations gagneront également à s'appuyer sur les nouveaux programmes et contrats engagés depuis quelques mois comme Cœurs de villes, Territoires d'industrie, contrats de transition écologique (CTE), nouveaux contrats locaux de santé portant le plan Ma santé 2022, programme d'efficacité énergétique (SARE), les programmes de rénovation urbaine...

Un fléchage privilégié des crédits budgétaires du plan de relance consacrés à l'investissement public local pourrait s'opérer en direction de ces programmes structurants, et réduire toute propension au saupoudrage. Contrairement à la mesure budgétaire de 2009 (FCTVA), ouverte sans aucune discrimination des projets ni conditionnalité (potentiel fiscal, impacts des chocs économiques, caractère prioritaire des projets...), le volet investissement public du plan de relance devrait être ciblé sur quelques priorités fortes et visibles, en réponse aux enseignements de la crise sanitaire. Des **pactes territoriaux de relance et de croissance** devraient être proposés pour prendre le relais des dispositifs existants (contrats de ruralité, contrats de villes, contrats sectoriels...).

QUELQUES AXES STRATÉGIQUES À PRIVILÉGIER

Parmi les axes prioritaires de ces plans territorialisés peuvent être évoqués les thèmes suivants :

AU TITRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE :

- soutiens budgétaires aux actions d'efficacité énergétique des logements (publics, privés), des bâtiments publics et équipements collectifs (piscines, théâtres...);
- soutiens à la résilience territoriale et aux adaptations aux changements climatiques (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, identification des infrastructures à risques, préservation des zones humides, renaturation...);
- investissements massifs d'entretien et de renouvellement sur les réseaux d'eau et assainissement, traitement des micro-polluants, préservation quantitative et qualitative de la ressource ;
- soutiens des projets d'économie circulaire ;
- développement des filières de recyclage et de réemploi ;
- soutiens aux actions de reconquête de la biodiversité (et à ses fonctions sanitaires), à la réduction des consommations foncières

(renaturation, optimisations foncières...), à la nature en ville ;

- conversion accélérée de nos modèles agricoles : réduction des phyto, renforcement des circuits courts via les projets alimentaires territoriaux, montée en puissance des filières bio (pour faire face à la croissance de la demande) ;
- soutien aux nouvelles formes de mobilités du quotidien (transports collectifs, co-voiturage, développement du vélo et des vélos à assistance électrique), au verdissement des flottes de véhicules, à la qualité des interconnexions (pôles gares...) ;
- améliorations de nos infrastructures routières (éclairage plus sobre, enrobés amortisseurs de bruit, perméabilisation et franchissement pour les corridors écologiques, récupération des métaux lourds...) ;
- maîtrise des consommations énergétiques liées à l'essor du numérique (récupération énergie fatale des Data centers...) ;
- incitations fortes à des modèles de production énergétiques décentralisés (méthanisation, biomasse...), aux énergies renouvelables ou décarbonées (hydrogène vert...), aux modèles d'autoconsommation.

AU TITRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE :

- stratégies de relocalisation d'activités industrielles (cf. « pactes de relocalisation » lancés en Grand Est, mobilisation annoncée de la Banque des territoires...) ;
- financement accéléré des projets d'investissement des Territoires d'industrie ;
- soutiens aux projets de décarbonation, de sobriété et d'efficacité énergétique (innovations techniques et sociétales) ;
- recyclage de fonciers industriels (friches) et requalification des zones d'activités (pour accueillir de nouveaux investissements) ;
- investissements dans les compétences et la R&D ;
- relance de l'activité touristique orientée sur des offres à plus forte valeur ajoutée (plus diffus sur le territoire national en termes de destination) ;

- accompagnement des grandes mutations du commerce (combiner e-commerce et commerces de proximité, nouveaux circuits de distribution...) ;
- accélération des programmes d'équipement numérique du territoire (dont les infrastructures de stockage), renforcement de la sécurisation des systèmes et données, soutiens aux projets d'inclusion numérique et de la digitalisation des organisations (entreprises, administrations, éducation...) ;
- investissements dans les compétences (formations à distance, certifications...).

AU TITRE DE LA COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE :

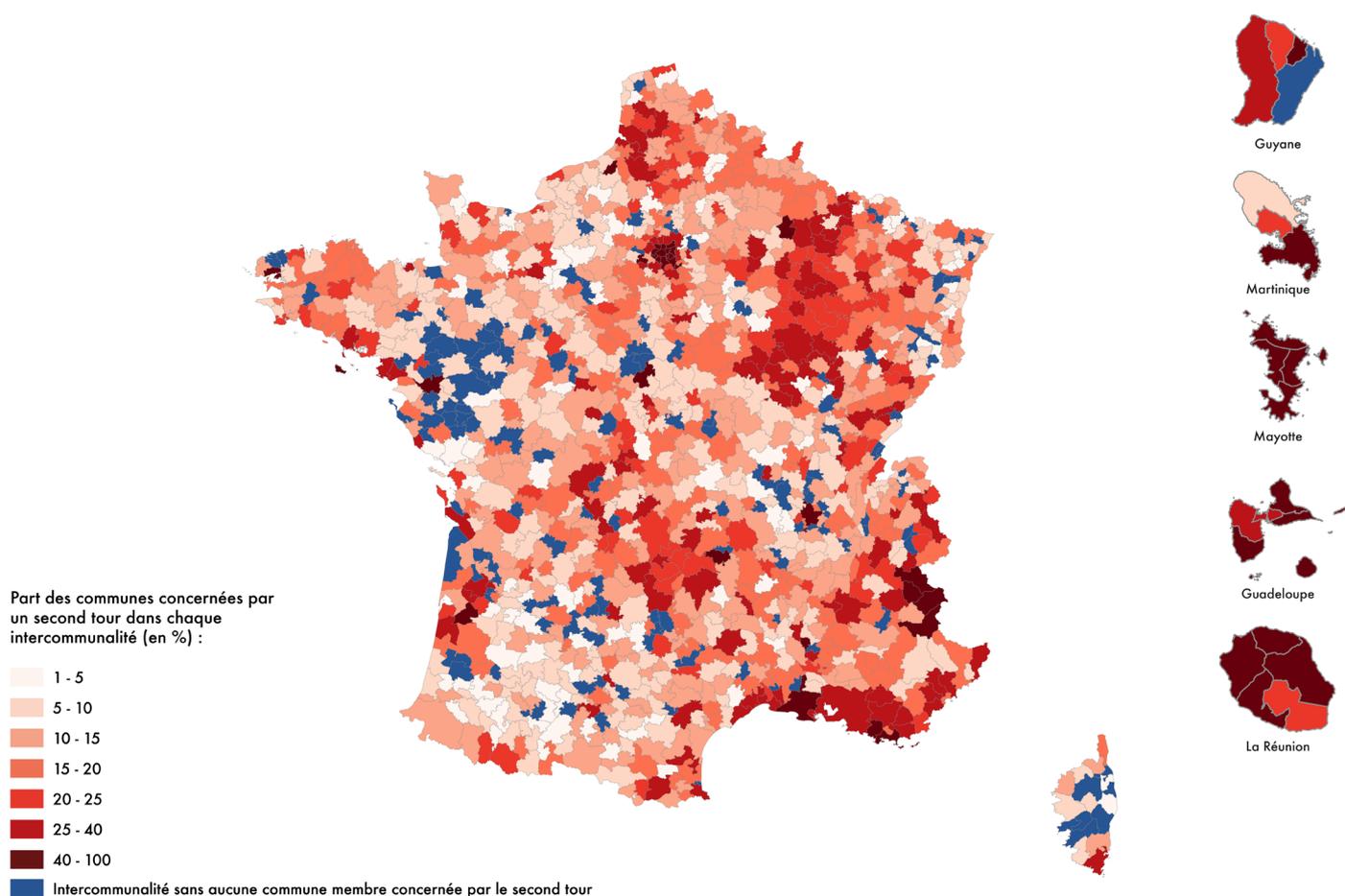
- relance de la production de logements sociaux (en chute depuis deux ans) et programmes de rénovation urbaine ;
- structures d'accueil et d'hébergement d'urgence ;
- adaptation de l'habitat au vieillissement et aux enjeux de l'autonomie ;
- contrats locaux de santé pour conforter et déployer les CPTS ;
- investissements massifs sur les hôpitaux, les GHT et les réseaux de soins (renforcement du plan en cours pour déployer les CPTS) ;
- soutiens des maisons France services ;
- consolidation des réseaux de services à domicile (portage de repas, services postaux...) ;
- appui au tissu associatif local pour faire face aux urgences sociales ;
- investissement social fort dans l'employabilité et l'insertion économique ;
- renforcement des dispositifs d'engagement civique et de solidarités actives (réserves civiques et sanitaires, plans de mobilisation...) ;
- reconquête des centralités (Cœurs de villes, petites centralités...) et encouragements de nouveaux modèles d'urbanisation résilients aux changements climatiques et protecteurs de la biodiversité.

Il sera nécessaire de réduire le plus possible les effets du cycle électoral, prolongés par le report des élections, en autorisant des décisions exceptionnelles dans la période provisoire (notamment sur des travaux d'entretien qu'une bonne gestion impose) et en commençant à réfléchir au lancement de **programmes d'investissement territorialisés dès la fin 2020 ou début 2021, en fonction des mises en place des nouvelles équipes exécutives.**

Il est à noter que 30 000 communes, plutôt rurales ou petites villes, disposent d'ores et déjà de conseillers élus qui, sans être encore

entrés en fonction, peuvent réfléchir à leurs premières décisions. Dans les autres communes et au sein des intercommunalités, un travail de recensement des projets ou de décisions d'investissement d'entretien courant, rapides à mettre en œuvre, pourrait être encouragé. Des recommandations pourraient être faites en ce sens par l'AdCF en direction des intercommunalités de France (communautés de communes, communautés d'agglomération et urbaines, métropoles, établissements publics territoriaux du Grand Paris).

ELECTIONS MUNICIPALES ET INTERCOMMUNALES DE 2020 PART DES COMMUNES CONCERNÉES PAR LE SECOND TOUR DANS LES INTERCOMMUNALITÉS



Réalisé à partir des résultats publiés par le Ministère de l'Intérieur - Fond de carte ADMIN-EXPRESS (IGN) - 8 avril 2020

Droits réservés : Yoann Jacquet - AdCF

IV - PRÉPARER DES PLANS DE RELOCALISATION

En tout état de cause, il serait dommageable d'engager des mesures de relance mal calibrées et peu adaptées aux capacités de notre appareil de production à répondre à un stimulus sur la demande (consommation privée et commande publique). Des jeux coopératifs doivent être également organisés au niveau européen pour s'assurer que les **plans de relance soient coordonnés** et profitent à l'ensemble des Etats-membres, afin de ne pas renouveler les divergences stratégiques des années 2010-2012. Beaucoup d'observateurs redoutent d'ores et déjà des concurrences agressives (prises des marchés, rachats d'entreprises fragilisées...) provenant des économies qui seront les premières à repartir ou des groupes disposant de fortes capacités financières. Des pactes de non-agression devraient être suggérés entre Etats membres de la zone euro.

Il sera important de **faire profiter le plan de relance et la commande publique à de nombreuses filières économiques**, au-delà des seuls secteurs de la construction. La commande publique concerne aussi de nombreuses activités agricoles, industrielles et de services (grandes entreprises délégataires, ingénieries, cabinets d'architectes, professions juridiques, entreprises de matériaux, constructeurs d'engins de chantier, horticulture...). Elle intègre aussi fortement les filières agro-alimentaires comme le révèlent actuellement les impacts des fermetures de cantines scolaires ou de restaurants administratifs.

Outre ses effets d'entraînement en « volume » sur les activités économiques marchandes, **la commande publique peut également servir d'accélérateur puissant de transformation sociale et territoriale**. Elle peut amplifier les mutations en cours et la conversion de notre économie vers un modèle bas-carbone, sobre en ressources, plus résilient au regard des défis du XXI^e siècle. Les engagements programmatiques forts pris par les candidats aux élections municipales (de toutes sensibilités et tous types de territoires) laissent augurer d'un « verdissement » de la commande publique.

En ce sens, la crise peut servir d'accélérateur, le plan de relance ne devant pas seulement retarder des mutations ou jouer sur les trésoreries des entreprises en attendant le retour au monde d'avant. Les mesures exceptionnelles doivent servir à une **réorganisation de nos modes de production et de nos modèles de développement**. Il faudra aussi compter sur une consommation intérieure beaucoup plus sensible qu'il y a dix ans aux arguments du « patriotisme économique », à l'attrait du « made in France » mais aussi aux avantages écologiques comparatifs de circuits courts. La proximité, la résilience et la sobriété des impacts environnementaux doivent irriguer le plan de relance pour proposer aux Français un récit de l'avenir cohérent et désirable.

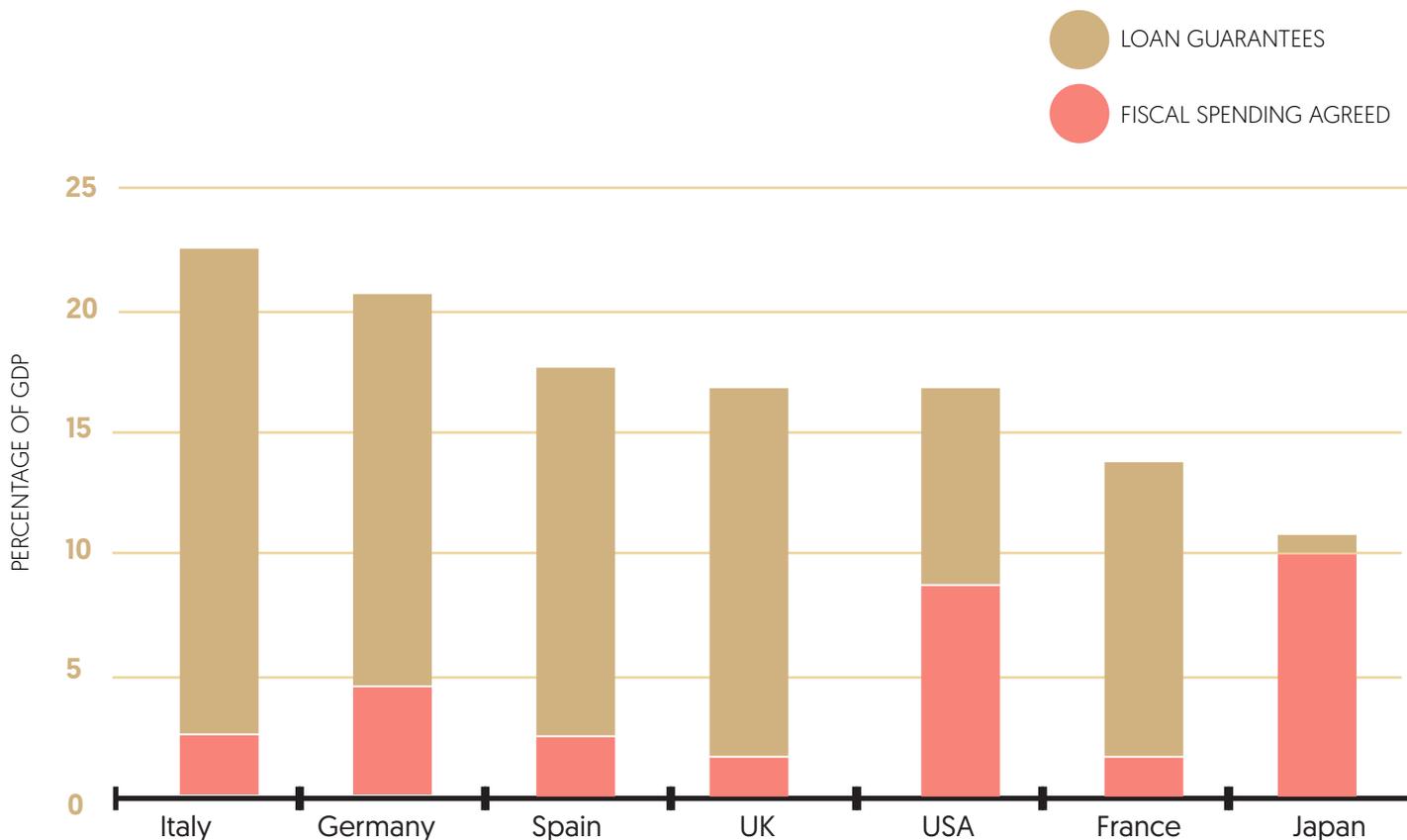
COMMENT COMBINER LE NOUVEL IMPÉRATIF INDUSTRIEL À NOTRE PLAN DE RELANCE ?

Le rebond économique va être tributaire des conditions de reprise d'activité et de la capacité à **synchroniser les redémarrages des capacités de production**. Il faudra également la synchroniser avec les mesures de soutien de la consommation envisagées pour faire face au choc de la demande. Les premières mesures de soutien de l'économie ont, à juste titre, visé à préserver la survie du tissu économique national. Mais ces mesures ne pourront se pérenniser et éviter des défaillances massives que si des réponses sont également apportées au « choc sur la demande », en préservant le pouvoir d'achat, en jouant sur la propension des entreprises (et des collectivités publiques cf. plus haut) à investir et des ménages à consommer.

Les premiers plans de soutien engagés dans les Etats ont été différents à cet égard comme le montre le graphique ci-dessous extrait d'une étude du fonds d'investissement *BlackRock* (le Japon et les Etats-Unis actionnant davantage le levier fiscal pour contrer le choc de demande). Les mesures de trésorerie ou de garantie ont un rôle « bouclier » qui n'est que temporaire, sans donner des perspectives de sortie. Elles peuvent multiplier des entreprises « zombies », sans carnet de commandes.

STIMULUS SURGE

GLOBAL STIMULUS MEASURES AS A PERCENTAGE OF GDP, 2020



Des encouragements forts à la consommation et à l'investissement devraient être donnés dans les prochains mois, tant pour relancer l'activité que pour repositionner certaines capacités de production. Ces **investissements n'auront lieu que si une visibilité durable est donnée aux entreprises et aux ménages**, avec une approche très territoriale.

Il faut également **veiller à ce que les efforts publics de soutien apportés aux trésoreries (tant par l'Etat que par les collectivités) ne soient pas détournés ou « capturés »** par certains acteurs. Le médiateur des entreprises, le ministre de l'Economie des finances, la Banque de France ont dû hausser le ton à la fin mars, alertés par la hausse très rapide des délais de paiement et l'explosion des plaintes. Certains grands acheteurs peuvent en effet avoir la tentation de protéger leur trésorerie aux dépens de leurs fournisseurs. Le médiateur des entreprises a rappelé que le crédit interentreprises (échanges financiers

entre elles) représente un flux permanent de 700 milliards d'euros en France, ce qui est absolument considérable. « Les retards de paiement, en temps normal, représentent entre 10 et 15 milliards d'euros qui sont dans les caisses des grands groupes et alors qu'ils devraient être dans les caisses des PME-TPE. Si ça s'aggrave aujourd'hui, on parle de milliards et de milliards d'euros qui ne profitent pas à ces petites entreprises qui en auraient tellement besoin pour passer le cap de la crise » a déclaré Pierre Pelouzet, le Médiateur des entreprises. Il est à noter que cet enjeu concerne également les collectivités. Beaucoup s'efforcent actuellement d'accélérer leurs délais de paiement.

UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR RELOCALISER

Début avril, l'automobile ne tournait qu'à 10 %, l'aéronautique à environ 20 %... Le retour aux pleines capacités va prendre du temps, créant un avantage compétitif pour les industries des pays qui sortiront le plus vite de la crise ou du

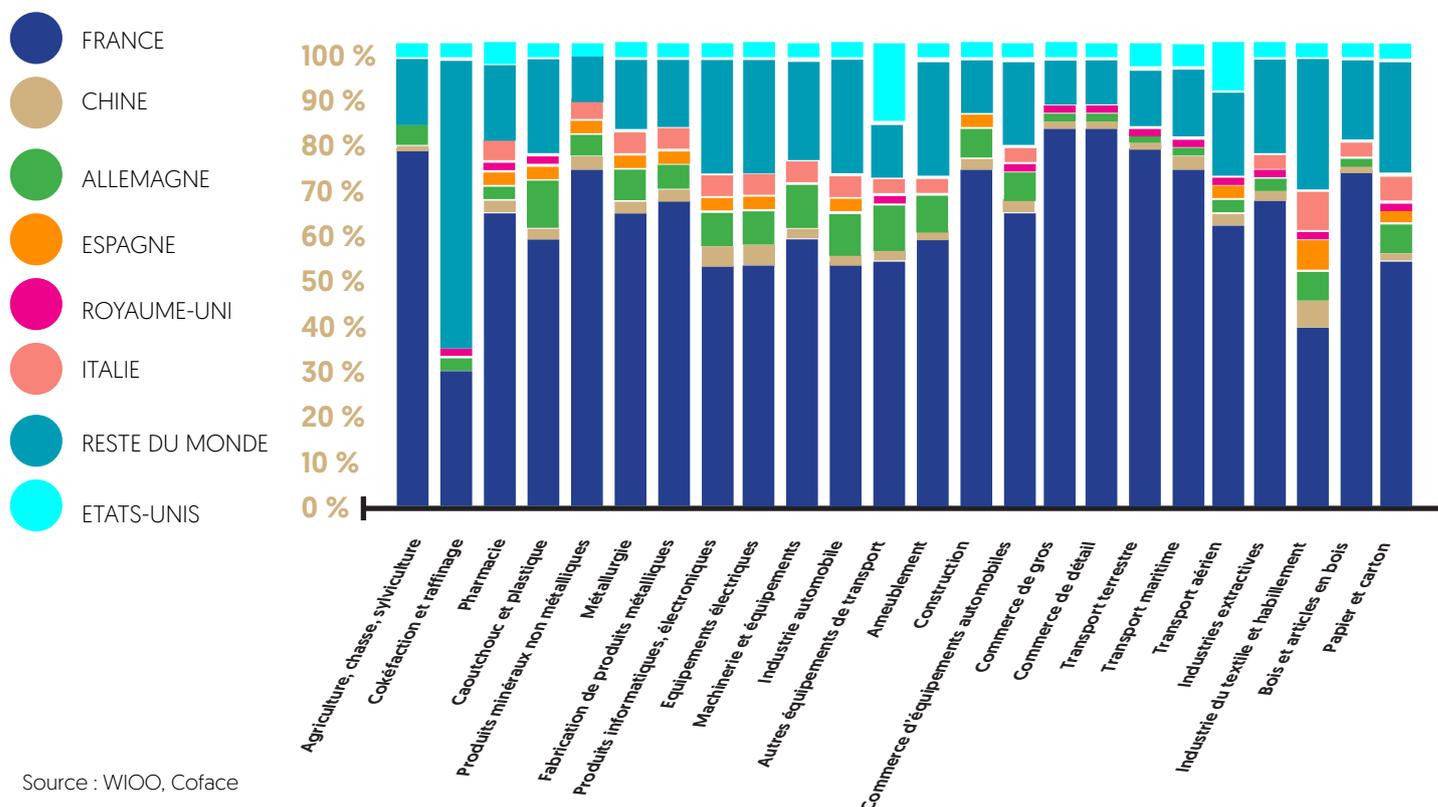
confinement. Le système productif français va également être confronté à de fortes difficultés d'approvisionnement et à des goulets d'étranglement (y compris logistiques).

Les chaînes de valeur du système productif sont très exposées aux « chocs externes » en raison des intrants importés de l'étranger, et notamment de la Chine ou d'Asie, qui sont nécessaires aux processus de fabrication en France. **Une étude de l'Institut des politiques publiques (IPP)** permet une première approche de cette dépendance, qui caractérise peu d'acteurs économiques en nombre, mais souvent les grands donneurs d'ordre, déterminants sur notre tissu économique hyper-concentré. L'étude nous apprend qu'entre 2000 et 2014, notre indice d'exposition à l'économie chinoise [calculée à partir de la part des intrants d'origine chinoise dans nos productions nationales est passée de 0,6 % à 3,2 % en moyenne, pouvant atteindre près de 10 % dans certains secteurs comme le textile ou les composants électroniques⁹.

Cette analyse doit être conduite d'une part dans l'ensemble des chaînes de valeur mais aussi avec l'ensemble des partenaires économiques de la France, hors Union européenne d'une part, mais aussi au sein de l'Union. Ceci permettrait de dresser la cartographie des « zones de risques » et « maillons faibles » de nos chaînes d'approvisionnement, évaluer la substituabilité de certains biens ou composants en cas de crise, mesurer leur caractère stratégique à l'aune d'une nouvelle politique industrielle. Il serait intéressant de recenser les **potentiels de relocalisation de nos territoires**, en regardant avec précision les savoir faire, compétences et spécialisations de nos bassins d'emploi. Lorsqu'il a fallu répondre à la pénurie de masques, beaucoup ont découvert que la France disposait encore d'industries textiles, souvent positionnées dans des secteurs de pointe. Il reste que ce secteur est l'un des plus importateurs de produits finis ou d'intrants divers.

L'étude de Coface, évoquée en première partie, présente filière par filière le taux d'intrants intermédiaires, importés de l'étranger, qui entrent dans nos propres productions.

RÉPARTITION DES INTRANTS INTERMÉDIAIRES, PAR PAYS D'ORIGINE, POUR LES SECTEURS FRANÇAIS



Source : WIOO, Coface

⁹ <https://www.ipp.eu/publication/mars-2020-propagation-chocs-chaines-de-valeur-internationales-coronavirus-covid19/>

La crise sanitaire met en évidence cette fragilité structurelle. Elle conduit dans le même temps à modifier des comportements et **donner raison aux entreprises qui avaient commencé ces dernières années à relocaliser certaines fonctions stratégiques** et rapatrier de la production ou des achats (délais, fiabilité, qualité, mais aussi réduction des différences de coûts avec les émergents...).

Le point positif est l'évolution des comportements des grands acheteurs nationaux qui sont a priori plus disposés à privilégier le « made in France » et à réinvestir sur le sol domestique. Ce « patriotisme économique » tranche très fortement avec les logiques des débuts des années 2000. Une récente étude commandée par le Conseil national des achats fait état d'une évolution des directions achats des grands comptes qui, à 54 %, indiquent faire du critère « made in France » un critère important d'attribution.

La dépendance aux approvisionnements externes n'est pas toujours irréversible. Il a été révélateur de constater à quelle vitesse, au cœur des territoires et des régions, l'appareil productif français a pu se mobiliser en urgence depuis fin mars pour fournir certains produits (gel hydro-alcoolique, masques, équipements de protection, composants de respirateurs artificiels...) dans une phase de quasi-suspension des logiques de marchés et de prix¹⁰.

Dans certains secteurs et sur certains biens, matières premières ou composants, les capacités de relocalisation de la production sont beaucoup plus aléatoires. Les échanges commerciaux internationaux ont vocation à perdurer, peut-être davantage orientés sur des produits finis, que sur des composants. Les pays préserveront toujours des avantages comparatifs dans certains domaines, et des besoins d'importation dans d'autres. Revenir aux plans néo-colbertistes des années 1970-80 (« plan machine outil », plan « calcul »...) serait illusoire sous la forme de l'époque, mais des remontées de filière sont possibles à partir d'initiatives privées coordonnées et encouragées.

Il serait intéressant d'interroger l'ensemble des chaînes de valeur pour analyser via des tableaux entrées-sorties leur dépendance à tel ou tel « intrant », évaluer la substituabilité des composants et le risque systémique en fonction du choc actuel mais aussi des chocs à venir sur l'économie mondiale (concurrence internationale dans les approvisionnements, envolée des cours...). La montée en puissance des « market place » (places de marché numériques), à l'échelle nationale mais aussi régionale, peut **faciliter la rencontre entre acheteurs et fournisseurs français**, lancer des appels à projets en direction de fournisseurs, associer des compétences pour répondre. A l'échelle des territoires, il sera essentiel de pouvoir accueillir dans des délais courts, des projets d'extension ou de créations d'unités de production, en identifiant des sites adaptés dans les parcs d'activités mais en disposant également des ressources humaines et qualifications pour accompagner ces éventuelles relocalisations. Ce qui est engagé depuis plusieurs mois au sein des **500 intercommunalités du programme Territoires d'industrie** peut être une opportunité. Il en est de même du repérage des sites « clefs en main » qui a été conduit en début d'année.

Le plan de relance de l'économie doit ainsi comprendre un important volet de relocalisation des productions pour sécuriser les approvisionnements ou disposer, en tout état de cause, de solutions alternatives. Cette relocalisation doit être accompagnée de solutions de financement de l'investissement industriel et de garanties de débouchés durant une certaine période pour faire face aux aléas des cours et de la demande mondiale. Cette réorganisation des chaînes de valeur pourrait être a minima organisée à l'échelle de l'Union européenne, mais en s'assurant du caractère coopératif des économies nationales (aujourd'hui marquées par des réflexes très protectionnistes et solitaires, voire des divergences stratégiques...).

Le rebond industriel ne doit pas seulement reposer sur une stratégie purement défensive, ou de retour aux états antérieurs, mais aussi

accélérer certaines mutations qui s'engageaient depuis quelques années : digitalisation, réseaux coopératifs d'entreprises (« clusters »), usine du futur, automatisation, fabrication additive... Les **menaces qui pèseront sur des grands sites industriels doivent être compensées par la création de nouvelles unités de production**, parfois plus petites, mais plus flexibles.

UN SOUTIEN MASSIF AUX ÉCO-INDUSTRIES

Ce rebond doit être combiné à notre transition écologique et climatique. Dès lors que l'on prend en compte le coût écologique complet de nos consommations collectives, en intégrant les impacts sur la santé et l'environnement (climat, eau, biodiversité...) des conditions de leur production à l'autre bout du monde, notre bilan carbone national comme notre empreinte écologique sont extrêmement dégradés. Nos émissions de gaz à effet de serre per capita n'ont rien à voir si l'on comptabilise uniquement nos émissions « intra-muros » ou si l'on ajoute celles que provoquent à l'autre bout du monde nos propres consommations collectives. En 2017, l'empreinte carbone territoriale de la France était de 5,3 tCO₂/habitant, pour une empreinte de consommation de 7,1 tCO₂/habitant. L'internalisation des coûts écologiques [cf. débat sur la taxe carbone aux frontières pour l'enjeu des gaz à effet de serre] va s'avérer nécessaire pour renforcer les incitations à produire propre et réduire les distorsions de concurrence.

Dans le même temps, une stratégie de relocalisation massive de processus industriels en France et en Europe pourrait avoir des impacts sur nos émissions et nos besoins d'énergie et de matière première. Il sera de fait nécessaire d'**amplifier les innovations visant à produire autrement**, avec des procédés industriels moins consommateurs de ressources et moins émissifs, une optimisation des flux de matière, la montée en puissance de l'économie circulaire, l'accentuation des normes de réemploi et de recyclage. **Les parcs d'activités industriels de demain doivent intégrer à leur échelle ces enjeux d'économie circulaire**, mais c'est dans le cadre des bassins d'emploi et de la région qu'ils pourront être pleinement appréhendés.

Notre montée en puissance dans les mobilités électriques et décarbonées ne doit pas accroître notre dépendance aux métaux rares (cobalt, lithium...). Il faudra encourager le déploiement rapide, à large échelle, de nouveaux types de batterie de l'avenir (sodium-ion...). Il faut également **renforcer les moyens mobilisés sur les filières hydrogènes** en augmentant nos capacités de production, de stockage mais aussi celle des producteurs de véhicules à répondre à des commandes massifiées. Les automatisations des usines françaises nécessiteraient de disposer d'un nombre bien supérieur de fabricants de robots en France, ou d'augmenter les capacités d'industriels en place (Staubli...).

Il faudra également faire croître très fortement nos industries et filières du réemploi et du recyclage, pour assurer l'approvisionnement en matières premières dans des circuits raccourcis, tout en préservant les capacités de production de nos carrières dans des conditions éco-compatibles. Sait-on qu'il faut environ 150 tonnes de minéraux pour fabriquer une maison ?

Tout un éco-système de start-up et de PME innovantes se développe en France à partir d'innovations dans les éco-matériaux, l'énergie de demain, les procédés sobres, le soutien à la sobriété des usages et à la transition des modes de vie. Il s'adosse à des réseaux de recherche puissants (CEA, CNRS, INRIA, Ecoles des Mines...) et à des grands groupes spécialisés dans les domaines d'excellence française (transports, travaux publics, bâtiment, énergie, déchets, eau...). L'innovation nécessaire est également sociétale, ancrée dans les territoires, portée par une diversité d'acteurs aussi bien publics que privés (associations, bénévoles, SCIC, fondations...).

Les évolutions sont aujourd'hui trop lentes car freinées par le manque de visibilité sur le coût des matières premières et de l'énergie, confronté à des aléas permanents qui rendent hasardeux les investissements et les calculs de rentabilité. Des **dispositifs de lissage de ces aléas et de garantie de prix de rachat** pourraient favoriser des investissements massifs dans l'économie circulaire et des stratégies de relocalisation.

Quel industriel investira, une fois la crise éloignée, dans la confection de masques FFP2, de principes actifs pour médicaments ou de gel hydro-alcoolique... si les acheteurs se retournent immédiatement vers les pays à bas coût ? Il faudra nécessairement être cohérent, en analysant les coûts masqués des délocalisations et des achats de composants.

SAISIR LE TOURNANT NUMÉRIQUE

La crise sanitaire a également mis en exergue l'enjeu de la digitalisation de certains procédés et les potentialités des fabrications additives (imprimantes 3D) pour réduire les problèmes d'approvisionnement, concevoir des biens facilement réparables, renoncer à la culture du jetable.

L'émergence des Fablabs, des « makers », des « tiers lieux »... n'est pas qu'un épiphénomène. La France a tout à gagner à en accompagner le développement dans cette nouvelle bifurcation industrielle, pour accélérer la digitalisation de ses entreprises et de son système productif. La réactivité des « makers » durant les trois premières semaines de la crise a été extraordinaire pour produire des visières de protection mais aussi des pièces de respirateurs artificiels.

La pratique imposée du télétravail va laisser des effets durables sur les organisations, réinterrogeant les modes de vie, la conception des lieux de travail et les besoins immobiliers, les déplacements domicile-travail. Elle va également favoriser l'émergence de **plateformes collaboratives** en matière de recherche-développement, de conception et de prototypage, mais aussi d'intégration croissante des services et des activités.

Nos stratégies industrielles ont trop longtemps été pilotées dans une logique verticale de branches, sous l'égide de quelques acteurs dominants. Une analyse rétrospective des aides sectorielles diverses reçues par ces « branches » (aides, primes à la casse, crédits d'impôts...) au cours des 25 dernières années, mériterait d'être effectuée, au regard du maintien de

l'activité en France, des transformations de ces aides en investissements ou en emplois, des dividendes versés... Sans revenir sur le passé, une nouvelle approche des logiques industrielles s'impose aujourd'hui pour de nombreuses raisons. La première est le multi-positionnement de nombreuses entreprises, tant de production, de recherche que de services, à l'intersection de plusieurs filières ou branches verticales. La deuxième est la combinaison, au sein des modes de production, d'une multitude d'intervenants et de composants, qui font davantage penser à des systèmes complexes (des « éco-systèmes »), qu'à des tuyaux d'orgue. La troisième est l'hybridation croissante des activités de production et de services dans ce que Pierre Veltz appelle « l'hyper-industrie ».

Il s'avère nécessaire de repenser l'imbrication des activités productives au sein des chaînes de valeur plus composites, de l'amont vers l'aval, pour mieux évaluer leurs effets d'entraînement mutuels.

REPENSER LES CHAINES DE VALEUR À TRAVERS LES GRANDES FONCTIONNALITÉS

Plutôt que de raisonner en termes d'industrie, d'agriculture, de services, de construction..., selon les grilles de lecture de la comptabilité nationale des années 1950, il serait utile de **repenser l'économie via le prisme des grandes fonctionnalités et postes de consommation**: logements et bâtiments (trois quarts du patrimoine de la nation), équipements collectifs, infrastructures, véhicules et services liés aux mobilités, habillement, alimentation, santé, éducation, réseaux techniques (énergie, eau, assainissement, numérique), défense nationale et les fonctions de sécurité, loisirs et le tourisme, la culture, les sports...

Selon des proportions variables, ces différentes fonctionnalités combinent toutes des activités économiques relevant de fonctions extractives (matériaux, énergie) et productives (agricole, forestière, manufacturière...) ou « servicielles ». Elles ne sont pas des compartiments étanches puisque de nombreuses entreprises peuvent contribuer à plusieurs de ces fonctionnalités.

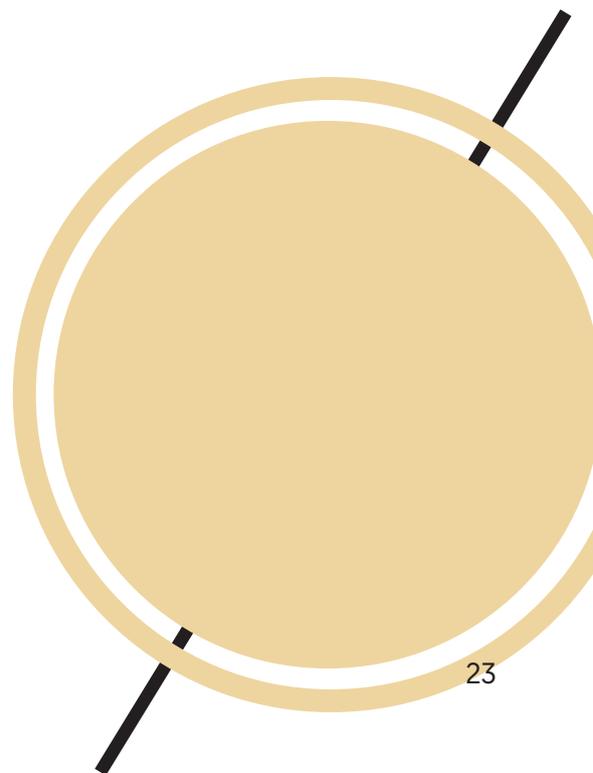
Dans une logique de « souveraineté économique » mais aussi d'économie circulaire, cette approche par fonctionnalité devrait permettre de mieux spécifier les biens et services essentiels à l'autonomie et au bien-être de notre pays, ceux qui sont aisément substituables en cas de difficulté d'approvisionnement, et les composants ou matériaux plus « critiques ». La « souveraineté » de l'économie nationale ne passera pas par l'autarcie, mais par une réduction des degrés de dépendance des chaînes d'approvisionnement.

Il est également important de renforcer les **travaux d'analyses sur les circuits économiques** et les répartitions de la valeur ajoutée au sein des chaînes de valeur. La crise que nous traversons va conduire à réinterroger les **partages de valeur entre « maillons » de ces chaînes et, de fait, entre les territoires qui les accueillent.** Certaines formes de « capture de marges » devront être réinterrogées dans l'industrie, mais aussi dans des secteurs comme le tourisme, l'immobilier, le numérique, l'agro-alimentaire et la grande distribution.

Les propos du chef de l'Etat, dans son discours aux Français du 13 avril, nous invitent également à interroger les écarts excessifs de rémunérations

qui se sont creusés au sein des grandes organisations depuis trente ans et qui ont de fortes chances d'être remises en cause, avec des impacts à attendre sur la progressivité des systèmes fiscaux et la réduction des disparités territoriales. Les écarts de PIB entre régions, mais s'expliquent en partie par le creusement profond des niveaux de rémunération entre les services qualifiés, les grandes fonctions de direction, les activités financières... et les emplois tournés vers l'exécution. Les nouvelles fractures territoriales, mises en exergue par la crise des gilets jaunes mais perceptibles bien avant, **sont la traduction spatiale d'une fracture sociale plus profonde** liée aux partages de la valeur ajoutée entre les individus comme entre les territoires.

Le moment est venu de donner une pleine dimension à la notion de responsabilité sociale et environnementale (RSE) des entreprises, en lui ajoutant également une dimension territoriale (RTSE). Beaucoup s'engagent d'ores et déjà, via le mécénat ou d'autres initiatives, dans un investissement social et territorial. Il faut les conforter.





LES INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

22, rue Joubert • 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
www.adcf.org

adcf@adcf.asso.fr

Pilotage et rédaction : Nicolas Portier
Création et réalisation : Mathilde Lemée
Avril 2020