

QUELS LEVIERS POUR UNE RELANCE EN HAUTS-DE-FRANCE ?

La nature de la crise économique liée au coronavirus est différente de toutes celles que nous avons pu connaître par le passé, affectant à la fois l'offre et la demande. Les secteurs d'activité et les territoires de la région connaissent des ralentissements économiques d'ampleur variable.

Face à cette crise et ses conséquences, l'État et les collectivités territoriales sont au cœur des mesures d'urgence puis de relance de l'activité économique.

Cette note analyse ainsi les mécanismes économiques d'une stratégie de relance.

Elle met en évidence l'intérêt d'une relance « qualitative », en lien avec les objectifs du SRADDET qui serait différenciée selon les secteurs d'activités et les territoires les plus touchés. Elle présente différents supports de financement de la relance, notamment en proposant une logique de péréquation et de complémentarité, en fonction des marges de manœuvre budgétaires des différentes collectivités.

Après avoir été profondément affectées par la crise sanitaire, nos vies risquent aussi de subir les effets de la crise économique qui vient. Les estimations des pertes d'activité sont bien sûr dépendantes de la durée du confinement, mais elles évaluent la baisse d'activité à 35% sur un mois, ce qui génère un recul du Produit Intérieur Brut de 6% en rythme annuel pour un confinement de deux mois. Dans son point de conjoncture du 27 mai 2020, l'Insee table sur une récession annuelle de 8% si l'économie française retrouvait son rythme normal dès l'arrêt du confinement. Mais, l'économie ne reprendra pas immédiatement son rythme de croisière. Lors de la première semaine du déconfinement, l'Insee estime que l'économie française fonctionnait à 80% de la normale. La récession risque donc d'être plus prononcée que les 8%, Bruno Le Maire estimant une chute de l'activité de plus de 11%. L'ampleur du ralentissement économique apparaît donc sans précédent depuis la Seconde Guerre Mondiale, étant donné que la crise de 2008 n'avait entraîné qu'une récession de 3% pour l'économie française. Sans intervention de la puissance publique, la montée du chômage pourrait donc s'avérer dramatique. En région, les premières estimations tablent sur un ralentissement un peu moins marqué, du fait de la sur-représentation des services publics qui aident à amortir la chute d'activité constatée dans le secteur privé.

UNE CRISE INÉDITE QUI AFFECTE À LA FOIS L'OFFRE ET LA DEMANDE

La nature de la crise économique liée au coronavirus est différente de toutes celles que nous avons pu connaître par le passé. Il ne s'agit pas d'une crise économique consécutive à une crise financière comme ce fut le cas des crises de 1929, 2001 ou 2008. Il ne s'agit pas d'une crise provoquée par des mesures

d'économies dans les budgets publics comme en 2010 ou en 1993 (où se surajoutait la problématique des taux de change). Il n'est pas non plus question d'un ralentissement économique initié par un raffermissement brutal de la politique monétaire comme au tournant des années 1980. Cette crise est donc particulièrement spécifique. Les économistes ont tendance à vouloir distinguer ce qu'on appelle les chocs d'offre et les chocs de demande qui affectent notre activité économique, ces chocs pouvant être positifs ou négatifs selon qu'ils stimulent l'économie ou au contraire qu'ils la freinent. Les chocs d'offre regroupent les contraintes pesant sur la production de biens et services, notamment du fait d'une modification des coûts. De leur côté, les chocs de demande sont caractérisés par une modification de la dépense adressée à l'économie. Au sein de cette typologie, la crise du coronavirus est inédite en ce qu'elle mêle à la fois un choc d'offre négatif et un choc de demande négatif.

Temporellement, c'est bien sûr un choc d'offre négatif qui s'est manifesté en premier : avant même que l'épidémie n'arrive en France, les chaînes d'approvisionnement des industries françaises avaient été perturbées par l'arrêt de l'économie chinoise. Faute de pouvoir obtenir les intrants nécessaires, la production de certains secteurs avait dû être ralentie, ou même mise à l'arrêt (on pense à l'industrie automobile notamment). Mais c'est évidemment le confinement qui représente le mieux ce choc d'offre négatif : de nombreux commerces ont dû fermer, ce qui a un impact direct sur la production. Par ailleurs, ce choc d'offre négatif ne se limite pas à la durée du confinement : les mesures de précaution vont avoir un effet sur les coûts des entreprises qui devront fournir le matériel médical adapté à leurs salariés, mais qui devront aussi modifier l'organisation du travail pour respecter les gestes barrières, ce qui pourrait entraîner une baisse de la productivité des travailleurs contraints de passer du temps à adopter les bons gestes sanitaires. La distanciation sociale réduira aussi les capacités d'accueil des bars et restaurants, ce qui limitera là aussi la production.

Après ces premières conséquences, la crise du coronavirus risque d'entraîner également dans un second temps un choc de demande du fait de la baisse des revenus. La montée du chômage va réduire le pouvoir d'achat d'une partie de la population, et cela entraînera donc une baisse des dépenses qui pénalisera les entreprises. Pendant le confinement, la dépense a surtout été empêchée par la fermeture des commerces. Certes, certaines catégories de la population ont déjà perdu une partie ou la totalité de leurs revenus, mais le phénomène le plus massif concerne plutôt des ménages dont les revenus sont relativement stables avec des dépenses de consommation en baisse. Ce décalage entre la baisse des dépenses et le maintien du revenu expliquerait une augmentation de l'ordre de 55 milliards d'euros de l'épargne des ménages français selon l'OFCE¹. A l'échelle des Hauts-de-France, on peut estimer ce montant à environ 4,5 milliards d'euros.

Avec le déconfinement, la dynamique de l'économie dépendra beaucoup du comportement des ménages concernant cette épargne imprévue : si les ménages se décident à consommer massivement, cela stimulera la demande dans l'économie et réduira donc l'ampleur de la crise ; mais si les ménages, inquiets, transforment cette épargne imprévue en épargne de précaution en ne consommant pas davantage, l'économie risque de s'enfoncer dans une crise plus forte et durable. L'existence de cette épargne supplémentaire est pour le moment un motif d'espoir au sens où elle constitue une réserve de pouvoir d'achat qui pourrait être utilisée : dès l'arrêt du confinement, l'Insee note dans son point de conjoncture du 27 mai 2020 une reprise de la consommation, mais pour partie, il s'agit d'un simple rattrapage de dépenses décalées dans le temps, et rien n'indique que ce supplément de consommation se maintiendra dans le temps et qu'il épuisera cette épargne forcée². L'action publique va aussi déterminer le chemin emprunté par nos économies. Mais il convient de distinguer les mesures d'urgence prises à très court terme, de mesures de soutien à plus long terme.

L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU CŒUR DES MESURES D'URGENCE POUR COMBATTRE LA CRISE

La théorie économique enseigne qu'il existe des leviers d'action pour la puissance publique afin d'éviter l'effondrement économique complet en cas de crise. Ces enseignements sont plus ou moins bien appliqués selon les pays et les époques, mais les économistes semblent pouvoir se mettre d'accord sur la nécessité de l'intervention publique... au moins au cœur de la crise. Même si la crise qui vient est très différente de celle de 2008, il est malgré tout possible d'apprendre de nos erreurs. La première leçon semble avoir été apprise pour le cas français : l'utilisation du chômage partiel est une arme extrêmement précieuse pour conserver des salariés en emploi, et faciliter un redémarrage plus rapide dans l'après-crise. Ainsi, en France,

¹OFCE (2020), « Évaluation au 20 avril 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France », OFCE Policy Brief, n°66, 20 avril.

²Le moment du confinement présente malgré tout quelques aspects d'un choc négatif de demande, car les revenus de certains ménages baissent quand même (compensation imparfaite du salaire net par le chômage partiel, non-embauche des salariés saisonniers, mise au chômage des personnes en contrat court qui ne sont pas reconduits comme pour les étudiants dans la restauration rapide, indépendants, travailleurs informels, ...), mais aussi car nous sommes confrontés à une baisse de la demande extérieure (chute des exportations, par exemple pour le tourisme) ou à une baisse également des investissements (du fait de l'incertitude sous toutes ses formes : économique, mais aussi politique et internationale).

plus de 10 millions de salariés sont ou ont été abrités au sein de ce chômage partiel grâce auquel l'État s'engage à financer 84% des salaires nets de ces travailleurs³. Pour ne pas avoir prévu ce genre de mécanisme, les États-Unis expérimentent en ce moment-même une explosion du chômage inédite dans l'histoire : en un mois, on compte plus de 22 millions de chômeurs supplémentaires. D'un taux de chômage à 3,5% de la population active en février 2020, le taux est passé à près de 15% en avril et la Réserve Fédérale de Saint-Louis estime que les États-Unis seront à plus de 32% de chômage à la fin du second trimestre, un niveau plus élevé même que le pic atteint durant la Grande Dépression des années 1930 (25%). Le problème américain est notamment de souffrir d'un choc négatif de demande massif en plus du choc d'offre négatif, du fait de l'absence de mesures suffisantes de compensation pour l'arrêt de l'économie (malgré les chèques de 1 200\$ envoyés par l'administration Trump).

Une bonne gestion de la crise nécessite une intervention de l'État et des collectivités, que ce soit pour financer les mesures de chômage partiel, garantir des prêts assurant la survie des entreprises (notamment les PME), ou distribuer des revenus de transfert pour les plus pauvres. Pour l'exprimer avec le vocabulaire des économistes, la mise en place du chômage partiel permet d'éviter que le choc d'offre négatif (la fermeture des commerces) ne se transforme en choc de demande négatif (la montée du chômage et les baisses de revenus associées). Les garanties de prêt s'efforcent de leur côté d'éviter que le choc d'offre soit durable, en essayant de maintenir en vie les entreprises pour qu'elles soient en mesure de passer le cap de la baisse de production liée au confinement. Sans ces prêts, beaucoup d'entreprises ne pourraient pas faire face et seraient contraintes à disparaître, ce qui ralentirait évidemment le redémarrage économique une fois la pandémie derrière nous. Les garanties sur les prêts sont aussi là pour rassurer les banques et préserver le canal du crédit⁴. Les aides d'urgence aux plus précaires sont une manière pour l'État d'éviter un choc de demande négatif immédiat : grâce aux versements publics, ces populations peuvent continuer à consommer malgré la perte de leurs revenus habituels.

Compte tenu de la nature des chocs subis par l'économie, un plan général de relance de la demande n'est pas nécessaire à très court terme. La plupart des acteurs économiques ont vu leurs revenus maintenus, via notamment les mesures de chômage partiel. Pendant le confinement, l'économie ne souffrait pas d'un déficit de demande qu'il faudrait combler, mais d'une incapacité de la demande à s'exprimer du fait des contraintes pesant sur l'offre (commerces fermés notamment). Une relance générale de la demande n'aurait fait que buter sur des capacités de production en sommeil, alimentant ainsi une épargne supplémentaire. Durant cette période, l'enjeu de la politique publique n'était donc pas la relance de la demande, mais la préservation de l'offre. L'urgence était, et est encore aujourd'hui, à la sauvegarde des acteurs économiques les plus fragiles : les interventions publiques se doivent de soutenir les acteurs sans revenu (entreprises sans trésorerie, indépendants et ménages sans ressources). Cependant,

³Le salaire est même garanti à 100% pour les travailleurs au SMIC. Le financement du chômage partiel par l'État est par contre plafonné à 4,5 SMIC. Cependant, les entreprises peuvent décider de compenser la perte de salaire entre 84% et 100% du salaire net. Depuis le 1er juin 2020, l'État ne rembourse plus les entreprises à hauteur de 70% du salaire brut, mais à hauteur de 60% du salaire brut, sans pour autant que les revenus versés aux salariés ne diminuent.

⁴De même, les interventions des Banques Centrales à travers le monde ont toutes cherché à fournir des liquidités aux banques pour éviter qu'elles ne soient fragilisées par les difficultés économiques et qu'elles rajoutent à la crise économique une crise bancaire qui finirait d'achever nos économies déjà mal en point. Il s'agissait de mesures préventives destinées à enrayer le déclenchement d'une crise financière traditionnelle dont les conséquences auraient amplifié les chocs négatifs d'offre (renchérissement du crédit) et de demande (disparition des dépenses financées par endettement).

depuis le déconfinement, la politique économique doit surveiller la demande, et palier alors ses manques (qui pourraient être plus sectoriels que généraux) via des plans de relance. Si ces mesures semblent procéder d'une logique nationale, la puissance publique régionale n'est pas sans levier d'action. Et ses interventions peuvent se révéler particulièrement efficaces dans la situation qui est la nôtre.

LE MÉCANISME DU MULTIPLICATEUR : GÉRER LA CRISE PAR LA RELANCE

Le principe du multiplicateur est à la base de nombreux raisonnements en politique économique. Il provient des écrits de l'économiste britannique John Maynard Keynes. Ce principe prévoit qu'un euro de dépenses publiques supplémentaires va engendrer une augmentation de l'activité économique de plus d'un euro. Il existerait un cercle vertueux lié à la dépense publique. On pourrait même généraliser à la dépense privée (d'investissement notamment, mais aussi d'exportations). Le résumé de la pensée keynésienne pourrait se trouver dans l'aphorisme selon lequel « ma dépense est votre revenu ». Bien évidemment, il convient de comprendre cette sentence à une échelle macroéconomique, mais chacun peut l'expérimenter à une échelle individuelle dans son comportement de consommation : mes dépenses de consommation nourrissent les revenus (chiffres d'affaires) des commerçants auprès desquels j'effectue mes dépenses. Si l'effet d'une dépense individuelle sur le revenu d'un commerçant n'est pas nécessairement significatif, il n'en va pas de même pour la puissance publique, laquelle, de par sa surface d'action, est susceptible d'impulser un réel changement sur son territoire. La relance de la dépense publique permet de relancer la création de revenus pour d'autres acteurs économiques, ces derniers pouvant à leur tour dépenser plus pour alimenter la formation d'autres revenus, et ainsi de suite. Le cercle vertueux s'enclenche ici grâce à l'action publique.

La crise sanitaire s'est matérialisée par un confinement de 2 mois qui a empêché les ménages de consommer dans certains secteurs d'activité (bâtiment, restauration, hébergement, textile, services à la personne,...). Dans notre cadre d'analyse, cela implique que les ménages arrêtent d'alimenter les revenus (chiffres d'affaires) des commerçants concernés. Ces derniers ne pourraient donc plus dépenser (investir, ou même verser des salaires), ce qui limiterait les revenus d'autres acteurs et ainsi de suite. Le risque du confinement est bien celui d'un effondrement économique. Pour l'éviter, l'État a financé des mesures de chômage partiel garantissant une partie des revenus des salariés, malgré l'absence de revenus pour les entreprises. En sanctuarisant ce pouvoir d'achat des travailleurs, l'État contribue ainsi au maintien de l'activité et stoppe le cercle vicieux qui aurait pu s'initier si les revenus des ménages avaient chuté davantage. En période de crise, le rôle de l'État est précisément de dépenser, quand les autres acteurs ne le font plus. Ce rôle de stabilisation de la conjoncture peut aussi être assuré en partie par la puissance régionale : elle-aussi a les moyens de dépenser plus pour soutenir les revenus des acteurs économiques de son territoire.

Or, en plus d'être le moment où elle est le plus nécessaire, il s'avère que la crise est précisément le moment où l'action publique est la plus efficace. De très nombreux économistes s'accorde sur le fait que la valeur du multiplicateur keynésien est plus élevée en période de récession. L'économie

grecque en a fait l'amère expérience depuis 2010. La Troïka composée de la Commission Européenne, la Banque Centrale Européenne et le Fonds Monétaire International avait préconisé des plans d'austérité pour redresser les finances publiques de l'État grec. Ces plans avaient anticipé que les coupes dans les dépenses publiques n'occasionneraient pas un ralentissement économique marqué. Ils supposaient que la valeur du multiplicateur était donc faible. Or, l'effondrement économique grec qui a suivi les différentes cures d'austérité a démontré que le multiplicateur avait une valeur plus élevée que prévue. Le FMI a fini par le reconnaître en 2013. Depuis, les économistes ont cherché à expliquer pourquoi les périodes de crise s'accompagnent d'une valeur plus élevée des multiplicateurs. Les raisons sont à chercher du côté des propensions à épargner⁵ et à importer⁶. On peut comprendre qu'en période de crise, les ménages sont davantage contraints dans leur comportement de consommation, de sorte que tout supplément de revenu sera le bienvenu et partira quasi-intégralement en consommation, ce qui alimentera le revenu d'autres acteurs,...

Traditionnellement, les estimations sur la valeur des multiplicateurs portent sur les États. On peut par exemple calculer la valeur du multiplicateur pour la France. Ainsi, en 2008, le multiplicateur était de 1,35 en 2008 contre 1,43 en 2009 : la crise avait bien entraîné une augmentation du multiplicateur pour le cas français. Pour 2009, cela signifiait qu'une augmentation d'un euro de la dépense publique générerait une augmentation de 1,43 euros du PIB. Mais, il est aussi envisageable de calculer la valeur du multiplicateur à une échelle plus fine. Charles et al. (2009) avaient estimé que, pour l'année 2006, le multiplicateur pour la région Nord Pas de Calais s'élevait à 1,35⁷. Il conviendrait évidemment d'actualiser ces chiffres pour qu'ils tiennent compte des évolutions économiques observées depuis, ainsi que pour s'adapter au nouveau périmètre régional, mais ce premier chiffre peut être utile pour fixer des ordres de grandeur. Sous certaines hypothèses, Charles et al. (2009) avaient aussi estimé qu'une dépense publique régionale d'un milliard d'euros permettrait de sauvegarder 22 000 emplois.

La crise à venir constitue donc une occasion à ne pas rater pour la puissance publique dans un contexte où la dépense publique est à la fois crucialement nécessaire et supérieurement efficace. Cette efficacité supérieure est d'autant plus forte que le secteur public dépense lui-même. En effet, il a une propension à importer beaucoup plus faible que les entreprises et les ménages⁸ : quand le secteur public dépense, il dépense avant tout sur son territoire, alors que les acteurs privés ont tendance à acheter des produits venant de l'extérieur, ce qui réduit d'autant l'efficacité de la relance. De même, quand le

⁵Voir par exemple : Charles, S., Dallery, T. et Marie, J., (2015), "Why the Keynesian Multiplier Increases During Hard Times? A Theoretical Explanation Based on Rentiers", *Metroeconomica*, volume 66, n°3, pp. 451-473.

⁶Voir par exemple : Charles, S., Dallery, T. et MARIE, J., (2018), "Why Are Keynesian Multipliers Larger in Hard Times? A Palley-Aftalion-Pasinetti Explanation", *Review of Radical Political Economics*, volume 50, n°4, pp. 736-756.

⁷Charles, S., Cordonnier, L., Dallery, T. et Melmiès, J. (2009), Une évaluation de l'impact de l'action régionale en matière d'emploi. Construction d'une maquette de la macroéconomie régionale, mesure des marges de manœuvre pour l'action publique au travers du multiplicateur keynésien, et performances sectorielles, Rapport d'étude réalisé pour le Conseil Régional Nord-Pas de Calais, 124 p.

⁸Pour Bussière et al. (2013), le contenu en importation de la dépense publique en 2005 (8,7%) est plus de deux fois plus petit que celui de la consommation des ménages (22,7%) ou de l'investissement des entreprises (25,4%), sans même parler du contenu en importation des exportations, contenu qui est lié aux ré-exportations (27%). L'Insee (2018) aboutit au même ordre de grandeur dans une note consacrée aux seuls biens manufacturés : la part des biens manufacturés importés par l'État (43% en 2017) est bien plus faible que celle des acteurs privés (80% pour les ménages, 76% pour les entreprises). L'Insee note cependant que cette part a tendance à augmenter avec le temps, notamment parce que l'État importe de plus en plus de produits pharmaceutiques. On peut ici se demander s'il ne s'agit pas de la trace des choix de délocalisation des entreprises pharmaceutiques...

secteur public dépense lui-même, il dépense l'intégralité de la somme prévue, alors que si le secteur public distribue un revenu de transfert aux ménages ou une subvention aux entreprises, ce revenu supplémentaire ne sera pas intégralement dépensé par les acteurs considérés qui pourront très bien l'épargner. De même, si le secteur public envisage une baisse d'impôt, le gain de pouvoir d'achat ne serait pas intégralement dépensé, car les acteurs économiques pourraient là aussi en profiter pour épargner davantage, plutôt que de dépenser plus. Parmi les différents outils disponibles pour un plan de soutien, celui disposant de l'effet multiplicateur le plus puissant tient donc dans une dépense publique d'achats de biens et services.

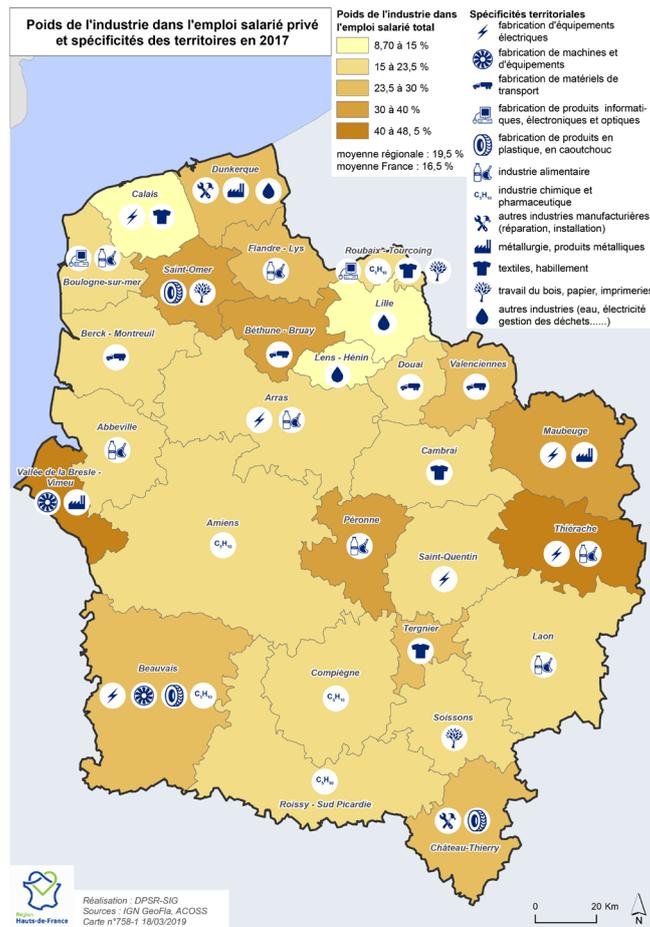
LES CIBLES PRIORITAIRES D'UNE STRATÉGIE DE RELANCE

Si le principe d'une relance de la dépense publique est arrêté, il convient ensuite de détailler les cibles prioritaires. Toutes les dépenses publiques ne sont pas équivalentes du point de vue de leur efficacité à relancer l'activité. Mais certains secteurs d'activité auront aussi besoin de plus de soutien que d'autres. Le dosage et la destination de l'intervention publique ne sont donc pas aisés.

Plusieurs organismes ont entrepris des travaux pour estimer l'impact du ralentissement sur l'économie nationale afin d'anticiper les conséquences potentielles sur la croissance pour l'année 2020. L'ensemble de ces travaux estime que le confinement se traduit par une baisse d'activité allant de 25% selon l'OCDE à 36% selon l'Insee. L'OFCE et la Banque de France ont pour leur part estimé chacun la perte d'activité à 32% du PIB. En Hauts-de-France, l'impact sur l'activité économique globale est estimé à 34% de la production de richesse⁹. Les secteurs d'activité sont cependant différemment touchés : l'impact est plus élevé sur les activités marchandes avec une baisse de 42% dans les Hauts-de-France comme à l'échelle nationale tandis que l'impact sur les activités non marchandes est estimé à 4%. Au sein des activités marchandes, les disparités sont importantes entre secteurs d'activité et au sein même des secteurs d'activité. Sous l'impact direct des obligations de fermeture, les services d'hébergement et de restauration ont été quasiment à l'arrêt pendant le confinement (-90%). Aussi, le secteur de la construction enregistre une baisse de 88% de l'activité affectée par l'arrêt partiel ou total des chantiers. De même, les services de transports ont également été fortement ralentis engendrant une baisse de 64% de l'activité du secteur « transport et entreposage ». Enfin, la baisse de l'activité est également supérieure à 50% pour le commerce avec des situations disparates entre les commerces pouvant maintenir leur activité et les commerces fermés mais aussi entre les commerces physiques et la vente à distance. D'autres activités de services ont semblé par contre peu impactées à court terme par le confinement à l'image des secteurs de la finance et assurance ou des activités immobilières. Ces secteurs peuvent toutefois être touchés par les impacts à long terme de la crise. La baisse de l'activité industrielle est estimée à 40% du PIB pour les Hauts-de-France avec des disparités importantes entre secteurs et au sein des filières. L'impact est potentiellement important sur la fabrication des matériels de transports ou sur la fabrication d'équipements. A l'inverse, l'industrie agro-alimentaire apparaît comme la moins impactée avec une baisse de l'activité estimée à 5%. De même, le secteur agriculture, sylviculture et pêche semble touché à hauteur de 10% selon les estimations de l'Insee. Bien évidemment, ce

constat régional global, trahit de fortes disparités pour les territoires de la région.

L'industrie représente encore 20% des emplois dans la région (contre 16,5% au national). Mais elle est plus particulièrement présente dans les zones d'emploi de Saint-Omer, Béthune-Bruay, la Vallée de la Bresle - Vimeu ou la Thiérache. L'emploi industriel est aussi sur-représenté dans les zones de Dunkerque, Flandre-Lys, Péronne ou Maubeuge. Ces territoires sont donc susceptibles de connaître un choc plus important, du fait de l'arrêt plus marqué de l'industrie par rapport aux autres secteurs.



Mais, ce premier découpage par grand secteur d'activité manque de finesse. Il ne permet notamment pas de voir ce qui se passe au sein des services marchands. Or, le tourisme paie un lourd tribut à la crise, du fait de la fermeture des établissements de restauration et d'hébergement. Afin de mieux saisir les enjeux territoriaux de la crise, il est possible de s'appuyer sur les études portant sur les moteurs de développement (Insee, 2016). On y distingue des territoires dont le développement dépend de la présence d'industries représentant une base productive destinée à exporter des produits en dehors des frontières du territoire considéré, mais aussi des territoires dont le développement est assis sur la captation des revenus des touristes (base résidentielle), ou encore de territoires dont l'emploi dépend plutôt de la présence de l'État par l'emploi public ou le versement de prestations sociales. Certains territoires vivent enfin grâce aux flux de revenus des navetteurs travaillant à l'extérieur, notamment au sein de la Métropole Européenne de Lille ou en région parisienne. On obtient ainsi une cartographie plus précise de ces spécificités territoriales.

⁹ « Flash Info AHDF 2020-2040 N°1, « Impact potentiel du confinement sur l'activité économique des Hauts-de-France »



entre les territoires, car les populations et les revenus sont susceptibles de passer facilement d'un territoire à l'autre. Notre diagnostic doit encore s'affiner en descendant d'un niveau dans l'échelle géographique et en considérant les spécialisations des EPCI. En utilisant les dernières données concernant la richesse des territoires, et en classant les territoires par quartile de niveau de vie, plusieurs enseignements peuvent être établis, certains quasiment tautologiques, d'autres plus surprenants.

Ces résultats sont encore préliminaires et ils demanderont à être poursuivis par de plus amples analyses, mais certains méritent d'être déjà mentionnés.

EPCI par quartile de niveau de vie médian	Quartile le plus pauvre	Quartile inférieur moyen	Quartile moyen supérieur	Quartile le plus riche
Niveau de vie médian	17 327	18 649	19 762	21 936
Part de la sphère productive	44,50%	49,80%	48,20%	54,00%
Retraites	29,90%	29,60%	27,50%	25,60%
Prestation et minima	9,40%	6,80%	5,90%	4,40%
Allocations chômage	3,70%	3,50%	3,30%	3,10%
Emploi public	28,20%	25,30%	24,90%	19,70%
Solde captation - évaporation de richesse	45,30%	101,50%	220,60%	309,50%

Source : calculs des auteurs à partir de données INSEE (année de référence 2015)

Évidemment, plus les territoires appartiennent à un quartile pauvre en termes de niveau de vie médian, plus les allocations chômage seront importantes, plus les prestations et minima sociaux auront un poids important. L'emploi public est aussi sur-représenté dans les territoires les plus pauvres, du fait de la relative absence d'une sphère privée générant beaucoup d'emplois. Autre résultat relativement logique : conformément à une version simple de la théorie de la base, on verrait aussi que plus la sphère productive est faible, plus le niveau de vie du territoire est faible aussi. Cela plaiderait donc pour la recherche de consolidation des bases productives pour défendre les industries locales. Ces résultats soulignent aussi un rôle particulier pour les pensions de retraite : plus on est dans un territoire pauvre, plus on trouve un poids important des retraites. Cela peut s'expliquer par le fait qu'en l'absence des autres revenus, les pensions de retraite apparaissent relativement élevées dans le revenu total du territoire (la retraite comme stabilisation automatique), mais cela peut aussi signifier que les retraités de la région sont particulièrement pauvres (du fait des carrières hachées par le chômage).

Le point le plus intéressant fait référence à la dernière colonne du tableau précédent. Il s'agit de reprendre la différence entre les revenus qui sont captés par le territoire (notamment du fait de navetteurs travaillant à l'extérieur) et les revenus qui s'évadent du territoire (notamment du fait des navetteurs qui travaillent sur ce territoire mais résident à l'extérieur). Les dynamiques de métropolisation placent la plupart des EPCI de la région avec un solde positif : pour les EPCI de l'Oise, il s'agit de l'attraction de l'Île-de-France qui engendre des flux considérables de ce qu'on pourrait appeler des « importations » de revenus, et pour d'autres territoires, cela est lié aux navetteurs vers la Métropole Européenne de Lille¹⁰. Globalement, on a donc beaucoup plus de soldes positifs que de soldes négatifs. Mais surtout, on observe que les territoires les plus pauvres ont le solde le

¹⁰On trouve aussi bien sûr des dynamiques de revenus autour des villes moyennes de la région (Amiens, Arras, Boulogne, Calais, Douai, Dunkerque, Saint-Quentin, Valenciennes), permettant aux péri-urbains de recevoir plus de revenus qu'ils ne s'en évadent.

Les zones d'emploi de Berck-Montreuil et Abbeville risquent d'être affectées plus fortement par l'arrêt du tourisme. L'ensemble du littoral de la région pourrait souffrir d'une limitation de la capacité d'accueil dans les hôtels, bars et restaurants. Cela est d'autant plus pénalisant que, dans le secteur des services, l'activité qui n'a pas eu lieu est difficilement rattrapable : on peut repousser dans le temps l'achat d'un bien quelconque, ce qui signifie que le confinement peut n'entraîner dans certains secteurs qu'un décalage dans le temps de la dépense ; mais on peut difficilement raisonner de la même manière pour les activités de tourisme. Il est peu probable que les nuitées et repas non-commandés cet été le soient cet hiver. Au-delà même des stations balnéaires, la problématique des établissements d'hébergement et de restauration suppose que ce qui est perdu l'est définitivement. Le même problème est à craindre pour les activités culturelles et de loisirs. Le soutien à ces secteurs s'annonce donc particulier à organiser, car même si ces établissements font le plein après le confinement, cela ne permet pas de rattraper les chiffres d'affaires qui n'ont pas eu lieu avant : on ne va pas créer de nouvelles tables ou de nouvelles chambres pour compenser les pertes précédentes. Le choc d'offre risque donc d'être plus long dans ces activités. Leur soutien passerait plutôt par l'organisation de manifestations touristiques dans des périodes creuses pour tenter de doper le tourisme intra-régional (essayer de générer de l'activité dans les temps traditionnellement creux) et de capter des touristes français n'osant pas partir cet été à l'étranger. Le secteur de la culture devrait aussi recevoir une attention particulière pour préserver les institutions existantes.

Toutes les zones d'emploi de la région ne sont pas spécialisées sur les mêmes secteurs d'activité, et les mesures de soutien doivent donc être pensées au plus près des territoires en question. Mais il convient aussi de se soucier des relations

plus faible, alors que les territoires les plus riches ont le solde le plus excédentaire. C'est bien la capacité à capter et conserver les revenus qui feraient le développement des territoires. Cela n'est pas sans implication pour les plans de relance à mettre sur pied pour faire face à la crise. Pour les territoires les plus pauvres, on observe également qu'il s'agit des territoires qui ont la moins grande capacité à capter les revenus de l'extérieur, mais il s'agit aussi des territoires qui ont la moins grande évaporation de ces revenus. Autrement dit, une relance localisée sur ces territoires aura une efficacité très importante, car les revenus s'évadent peu vers l'extérieur.

Au-delà des spécificités territoriales, du point de vue de l'efficacité de l'intervention publique, la question primordiale à se poser est celle de la capacité de la dépense publique à rester captive au sein de la région. Il convient de s'efforcer de viser des secteurs pour lesquels les rebonds de la dépense se feront également dans le périmètre régional. Il peut être aussi utile de soutenir des activités situées dans des territoires pour lesquels la richesse va s'évader vers l'extérieur...à la condition que cet extérieur soit aussi dans la région ! C'est ici la thèse du ruissellement territorial qui pourrait trouver à s'exprimer. Elle nécessite cependant d'être analysée plus en profondeur. Mais surtout, il conviendrait de la mettre à l'épreuve secteur par secteur, pour mieux saisir les interdépendances entre territoires de la région, et ainsi comprendre la complexité du développement territorial (cf. encadré n°2).

Les cibles prioritaires ne sont pas faciles à identifier. Mais, compte tenu de l'importance de la crise dans ces secteurs, et de l'efficacité d'une intervention publique dans ce domaine, le tourisme apparaît comme un candidat idéal pour flécher le plan de relance. En effet, favoriser le tourisme permet à la fois de capter plus de revenus de l'extérieur (si on arrive à drainer des touristes extra-régionaux), mais cela permet aussi de limiter les évasions de revenus (si on envisage l'été qui vient comme une période de restriction dans les déplacements touristiques internationaux, la région peut chercher à tirer son épingle du jeu en développant le tourisme intra-régional). La puissance publique pourrait aussi encourager la tenue d'une saison touristique hivernale en organisant des événements pour permettre aux établissements touristiques de récupérer une partie du retard pris du fait du confinement et des contraintes probables du déconfinement. Une dernière modalité très concrète pourrait consister en la fourniture aux résidents de la région de « bons d'achats » dans les bars, restaurants ou hôtels de la région. Afin de tenter de mobiliser l'épargne forcée accumulée pendant le confinement, on pourrait aussi concevoir des formules de « bons d'achats » avec des suppléments offerts pour tout achat effectué : ainsi, la puissance publique inciterait à la dépense locale en subventionnant une partie de la consommation des ménages régionaux. L'OFCE estime que le confinement a réduit d'un tiers la consommation, soit une accumulation d'épargne de 55 milliards d'euros. Cette épargne forcée, non consommée pendant le confinement, représente un potentiel d'activité et de recettes fiscales : L'OFCE simule que la consommation complète et donc hypothétique de l'épargne forcée conduirait à réduire les pertes d'activité de 3 points du PIB, et à diviser par 3 les pertes d'activité des entreprises.

Accompagner la relance de la consommation, notamment en incitant à l'achat au moyen de primes, est probablement un autre levier à mobiliser pour les acteurs publics. Ce levier est d'autant plus intéressant pour les collectivités que cela économise aussi l'argent public : la relance serait le produit d'une mobilisation de l'épargne forcée (on incite les ménages à dépenser plus) et d'une dépense publique (on subventionne une partie de la dépense des ménages).

Les différentes maquettes de l'économie régionale

La macroéconomie s'articule selon un circuit en trois temps : on démarre avec le temps de la production des biens et services ; s'ensuit le temps de la distribution des revenus ; puis vient enfin le temps de la dépense des revenus. Chacun de ces temps présente une géographie propre : les productions prennent place dans un espace qui n'est pas forcément le même que celui de la domiciliation des revenus, lequel n'est pas non plus le même que celui de la dépense des revenus. Malheureusement, les informations statistiques manquent pour reconstruire une pleine maquette de l'économie régionale sur chacun de ces plans. Si le temps de la production est plutôt bien cerné par les indicateurs en termes d'emploi au lieu d'activité, le temps de la domiciliation des revenus est imparfaitement renseigné : certes, nous pouvons disposer des masses salariales au lieu d'activité et au lieu de résidence (ce qui permet de mesurer l'évasion et la captation de masse salariale par les différents territoires), certes il existe aussi des données localisées sur l'importance des revenus de transferts (allocations chômage, retraite, prestations sociales, minima sociaux), mais il n'existe pas de données sur les revenus du capital. Or, ces revenus peuvent représenter une part non-négligeable du revenu total. Des avancées statistiques sont donc nécessaires sur la localisation de ces données. Mais le manque le plus important concerne la localisation des dépenses¹¹. Très peu d'informations statistiques sont disponibles pour retracer la géographie de la dépense des acteurs économiques (consommation, investissement, mais surtout les importations et les exportations extra-territoriales¹²). Or, une bonne analyse de la dynamique économique nécessite une appréhension de l'ensemble des trois dimensions de production, distribution de revenus, dépenses des revenus. Pour retracer géographiquement la diffusion d'une relance de la dépense publique, il est indispensable de disposer d'informations sur les trois fronts : une augmentation de la commande publique peut en effet profiter à des entreprises d'un territoire particulier, mais dont les travailleurs emmènent leurs salaires dans un autre territoire, pour enfin aller le dépenser dans un troisième territoire. Cette diffusion spatiale de la relance est d'autant plus cruciale à estimer que l'action publique se donne comme objectif une éventuelle réduction des inégalités territoriales. La volonté de concentrer localement l'aide publique pourrait ainsi être mise à mal par des phénomènes de navetteurs transportant les salaires issus de la relance dans un deuxième territoire et les dépensant dans un troisième.

¹¹On pourrait ici imaginer se doter d'informations prometteuses en exploitant les bases de données du Groupement Cartes Bancaires (données utilisées par l'Insee dans son estimation des dégâts provoqués par la crise du coronavirus) ou même des opérateurs de téléphonie portable : dans les deux cas, cela pourrait permettre de reconstruire les trajets des paiements, entre le lieu de résidence et le lieu de dépense (modulo évidemment les biais existants du fait d'une différence entre lieu de résidence et lieu de travail du point de vue du payeur, et d'une différence entre lieu de la dépense et lieu d'enregistrement du paiement pour le receveur).

¹²Des données statistiques sur le commerce extra-régional seraient aussi très utiles pour mesurer plus précisément l'ensemble des biens et services qui franchissent les frontières régionales, l'objectif final étant de parvenir à établir un solde commercial similaire à celui qu'on scrute à l'échelle nationale.

DÉVELOPPER LA RÉSILIENCE SUR LE LONG TERME

Au-delà des logiques de court terme pour secourir l'économie régionale, il peut aussi être utile de réfléchir à la « région d'après ». En particulier, il s'agirait de renforcer la résilience de notre tissu économique pour qu'il puisse mieux résister en cas de choc négatif¹³.

Si, selon certains indicateurs¹⁴, la région des Hauts de France est plus résiliente que d'autres, au sein de la région certains territoires sont évidemment plus vulnérables selon la nature des chocs considérés. Les territoires spécialisés sur la sphère publique ou sociale risquent de subir de plein fouet une éventuelle austérité future qui viendrait stopper net les moteurs de leur développement. Pour les territoires souffrant d'un faible solde entre la captation et l'évasion de richesse, cette caractéristique peut aussi être vue comme un atout : ils sont « autonomes » car moins dépendants de l'extérieur, et un effondrement économique à l'extérieur les contaminera moins que les territoires ultra-connectés aux autres. En effet, les territoires tirant leur développement de leurs capacités à capter des revenus créés ailleurs sont dépendants des territoires qui créent ces revenus. La zone d'emploi Flandre-Lys est susceptible de connaître une baisse de son niveau de vie en cas de chocs industriels touchant les territoires où vont travailler les résidents de cette zone (Audomarois, Dunkerquois, MEL). Ces territoires où résident de nombreux navetteurs sont dans le siège du passager : leur développement dépend fortement de ce qui se passe à l'extérieur. Ce qui peut être une force en période de croissance devient une vulnérabilité en période creuse. On pourrait ici faire l'analogie avec le modèle de développement allemand au niveau international : en comptant massivement sur le commerce international pour assurer sa croissance économique, l'Allemagne s'expose aux retournements de la conjoncture mondiale qui le privent de son principal moteur, avec au bout du compte, une croissance qui se révèle plus instable qu'en France. Une action publique stratégique à long terme nécessite donc de repenser les forces et les faiblesses des territoires, mais elle suppose aussi de penser les complémentarités de développement entre territoires. Ce domaine est notoirement sous-étudié à l'heure actuelle¹⁵.

Au-delà des questions liées à une relance quantitative, nous devons aussi esquisser les contours d'une relance qualitative à même de renforcer la résilience de l'économie régionale à long terme. La crise peut aussi être une opportunité pour engager des orientations nécessaires, mais depuis trop longtemps repoussées. La relance régionale doit être l'occasion d'opter nettement pour la transition écologique, en s'appuyant notamment sur les ambitions de la vision régionale portée par le SRADDET. Ce plan de relance régionale peut contribuer ainsi aux 3 partis pris du SRADDET au regard de la transition :

- ❑ Le parti pris 1 « Une ouverture maîtrisée, une région mieux connectée » avec notamment des investissements nécessaires autour des enjeux d'infrastructures et du Hub logistique permettant d'appuyer le système productif, agricole et commercial de la région et l'identification des filières marqueuses régionales ;
- ❑ Le parti pris 2 « Une multipolarité confortée en faveur d'un développement équilibré du territoire régional », avec particulièrement un soutien à apporter aux filières économiques à la fois pour préserver et développer la base productive mais aussi pour améliorer la capacité de l'économie régionale à conserver ses richesses (économie présente), en s'appuyant sur une ossature régionale multipolaire ; par exemple soutenir la revitalisation des centres villes renforce le commerce de proximité (ce qui permet de capter et de conserver les revenus sur un territoire) ; l'introduction d'une monnaie locale ou l'attribution de chèques vacances incite à la dépense locale ;
- ❑ Le parti pris 3 « Un quotidien réinventé, s'appuyant sur de nouvelles proximités et sur une qualité de vie accrue » avec notamment un axe de la relance reposant sur l'amélioration de la qualité environnementale de l'économie régionale (soutien à la production agricole, résilience alimentaire, développement des énergies alternatives, réhabilitation énergétique des logements, développement des usages du numérique en lien avec REV3,...).

QUELS OUTILS BUDGÉTAIRES COMME SUPPORTS D'UNE POLITIQUE DE RELANCE MENÉE PAR LES COLLECTIVITÉS

Même si les chemins d'une relance économique finançant la transition écologique doivent être empruntés au niveau européen et national, les collectivités locales ne sont pas impuissantes à mettre sur pied un plan de relance favorisant cette transition. En temps normal, ce sont déjà les collectivités locales (régions, départements, intercommunalités, municipalités) qui sont à l'origine des achats de biens et services : en 2019, selon le baromètre de l'ADCF et de la Banque des territoires, les collectivités locales concentrent plus de 60% des achats publics estimés à 87,5 milliards d'euros. Elles occupent depuis longtemps une place importante dans la commande publique en France en raison de l'importance des actifs (bâtiments, réseaux, équipements,...) et services publics dont elles ont la compétence. Au sein de cet ensemble, les communes et leurs différents groupements (communautés, métropoles, syndicaux mixtes) pèsent plus de 70% des achats publics des collectivités. Mais aujourd'hui, l'équation budgétaire des collectivités est complexe : alors même que cette crise inédite a déjà fragilisé leurs finances (plus de dépenses pour amortir la crise auprès des ménages et des acteurs économiques, moins de recettes à venir), elles sont attendues comme « indispensables » à la relance économique.

¹³Marlier G., Dallery T., Chusseau N., « Le Nord-Pas-de-Calais, entre mutations économiques et développement humain », Revue de l'OFCE, 2015/7 (N° 143), p. 225-275.

¹⁴Utopies a récemment calculé un score de résilience mesurant la capacité d'un territoire à couvrir un large espace productif qu'il peut mobiliser face à un aléa exceptionnel. Un score de résilience de 100% signifierait qu'un territoire peut maintenir la production de n'importe quel bien en situation de crise. Si la France se classe au 4ème rang mondial selon cet indice, son tissu productif est néanmoins dans l'incapacité de produire près de 55% de biens qui entrent directement ou indirectement dans la chaîne de valeur de la consommation française. D'importantes disparités régionales sont observées, 29 points séparant la région au score de résilience le plus élevé (Auvergne-Rhône-Alpes) de celle ayant la plus faible valeur (La Corse) ; Les Hauts-de-France affichent un score de résilience supérieur à la moyenne nationale.

¹⁵Lerousseau, J. (2020), « La question de l'échelle au centre d'un réexamen de la base économique : l'apport de la coopération spatiale au développement économique local », Revue d'Économie Régionale et Urbaine, n°4, à paraître.

Un effet ciseau qui touche différemment les collectivités locales

Toutes les politiques des Régions, ont été frappées de plein fouet par la pandémie, et ont fait l'objet de mesures sectorielles adoptées en urgence. Ainsi, Régions de France estime que les Régions ont engagé 1,7 milliard d'euros de dépenses exceptionnelles au titre de leurs mesures d'urgence face à la crise sanitaire.

Parmi ces mesures, on peut notamment citer le soutien aux acteurs économiques : les Régions ont pris des mesures, soit seules, soit avec l'Etat, Bpifrance et les consulaires, estimées à plus d'un milliard d'euros. Par exemple, la Région Hauts-de-France a mobilisé 50 millions d'euros pour renforcer directement la trésorerie des entreprises et doublé ses capacités de garanties afin de favoriser l'octroi de prêts par les banques (permettant de garantir 230 millions de prêts sur la période).

Autre dépense des Régions, plus de 120 millions de masques ont été commandés à ce jour.

Les autres collectivités sont également amenées à des dépenses budgétaires nouvelles. Les départements contribuent sur la base du volontariat au financement du fonds de soutien aux entreprises et engagent aujourd'hui de nombreuses dépenses en faveur des services d'aide et d'accompagnement à domicile ou, et encore plus demain, les établissements sociaux et médicaux sociaux,...

Le bloc local enfin peut être aussi amené à contribuer au financement du fonds de soutien aux entreprises tout en connaissant une hausse importante des dépenses sociales des CCAS ou liées aux affaires scolaires comme par exemple l'accueil des enfants des personnels soignants.

La crise sanitaire engendre ainsi des dépenses locales nouvelles, constat qui peut cependant être relativisé par un report partiel de dépenses prévues en début de mandat : la DGFIP fait état d'une baisse significative du volume des dépenses mandatées, les Collectivités territoriales inquiètes quant à l'évolution à venir retardant l'engagement de certaines dépenses.

Autre conséquence de la crise sur les finances des collectivités territoriales, la baisse drastique des recettes des collectivités : elles sont estimées aujourd'hui à 15 milliards par le gouvernement, et même à 20 milliards par l'AMF.

Plusieurs types d'impact peuvent être identifiés, à différentes temporalités, soit liés à des effets conjoncturels (recettes tarifaires non perçues), soit à des effets plus structurels liés notamment aux défaillances d'entreprises :

- ❑ Une forte baisse sur la CVAE qui intéresse les différentes strates des collectivités (difficulté pour les entreprises de payer leur acompte, impact de l'arrêt de l'activité économique pendant plusieurs mois sur la Valeur Ajoutée gérée par les entreprises et donc sur les recettes des collectivités). Cette baisse de la CVAE est aujourd'hui difficile à quantifier mais elle sera très significative, avec des effets différés sur ces prochaines années. Toujours concernant la fiscalité économique, le produit de la CFE dépendant du chiffre d'affaires des entreprises sera également fragilisé ;

- ❑ Une diminution des différentes recettes des Régions : TICPE, TVA affectée : cette perte de recettes fiscales en 2020 est estimée entre -1 et -1,13 milliards d'euros ;
- ❑ Une baisse des recettes des départements en raison des incertitudes liées à l'évolution du marché immobilier mais aussi un impact majeur en 2021 sur les fonds de péréquation départementaux de DMTO ; Concernant ceux-ci, les Départements anticipent une perte dès 2020 à minima de -30% (soit -4 milliards d'euros par rapport à 2019) en raison d'un quasi-gel des transactions immobilières durant le confinement et d'une reprise ralentie (tant sur le nombre de transactions opérées, que sur le montant de ces dernières). Lors de la crise de 2008, ceux-ci avaient enregistré une baisse de -11% en 2008 et -27% en 2009.
- ❑ Une perte de ressources multiples pour le bloc communal : diminution du produit CVAE et des pertes de ressources pour les collectivités induites par les fermetures de services publics locaux financés par les usagers (services tarifés non exécutés) alors que les charges pour l'essentiel demeurent. L'ADCF estime d'ailleurs que plus des 2/3 des recettes des collectivités du bloc local sont potentiellement concernées par les effets de la crise sanitaire ;
- ❑ La suspension ou retard dans le paiement de certaines cotisations par les entreprises va concerner durablement le versement transport alors que celui-ci est l'un des principaux moyens de financement de transport public urbain ;
- ❑ Les satellites comme les associations ou les OPHLM ne sont pas épargnés par les conséquences de la crise. Il existe également un risque d'activation des garanties d'emprunt, notamment dans le logement social.

La crise sanitaire et le confinement qui en a découlé conduisent ainsi à un effet ciseau pour les collectivités avec des dépenses plus importantes et des recettes fortement réduites en 2020 et 2021. Cet effet ciseau va forcément réduire les capacités d'investissement des collectivités via un autofinancement comprimé.

Certains territoires sont plus exposés du fait de leur panier de ressources¹⁶ : les territoires industriels ou littoraux peuvent avoir une concentration très forte sur une ressource alors que les territoires avec un panier de ressources plus diversifiés peuvent apparaître moins exposés avec une capacité plus grande d'amortissement de la crise.

Différents supports possibles à une relance qualitative

Du fait de l'affaiblissement ces dernières années de l'autonomie financière des collectivités concernant le choix des taux d'imposition, il existe peu de marges de manœuvre pour dégager de nouvelles ressources à même de financer la relance. À tout le moins, laisser jouer les stabilisateurs automatiques contribue déjà à soutenir l'activité économique. En effet, quand la puissance publique accepte de voir ses comptes se dégrader sous l'effet d'une crise, son injection nette d'argent dans l'économie (dépenses diminuées des prélèvements obligatoires) augmente mécaniquement. Mesurer cette contribution peut déjà être intéressant.

Plusieurs solutions ont été proposées, notamment par les associations de collectivités, afin de retracer comptablement les impacts en dépenses et en recettes de la crise sanitaire et d'apporter des solutions techniques à l'effet ciseau observé

¹⁶A titre d'illustration, les territoires ayant une activité de tourisme importante vont percevoir des recettes de taxes de séjour très faibles pour quelques mois...

sur les budgets des collectivités. Dans un premier temps, les associations d'élus ont demandé qu'une instruction comptable autorise le fait que toutes les dépenses engagées dans le cadre de la gestion des effets liés à la crise sanitaire et uniquement dans ce cadre puissent être imputées en section d'investissement. Dernièrement, ont été proposées la création d'un budget annexe dédié afin de suivre les dépenses nées de la crise sanitaire, ou celle d'un compte spécifique identifié, dédié à l'étalement de charges.

Au-delà du jeu des stabilisateurs automatiques où les comptes publics se dégradent mécaniquement, les plans de relance sont une autre forme d'intervention publique dans l'économie. Si l'autofinancement sera fortement contraint pour les collectivités comme les intercommunalités qui souhaiteront lancer des programmes d'investissements, l'emprunt peut être une alternative de support à la relance avec notamment des taux d'intérêt qui sont historiquement bas (en dessous de 2% sur 30 ans pour une collectivité, avec même des possibilités d'emprunter sur de plus longues durées). Par leurs différentes mesures de soutien (achats de titres de la dette publique notamment), les Banques Centrales vont continuer de maintenir un environnement de taux bas, tant que les craintes d'inflation ne sont pas vérifiées¹⁷. Par ailleurs, même si les taux d'intérêt augmentaient, seules seraient impactées les collectivités qui auraient fait le choix, très risqué, d'emprunter à taux variable.

Autres outils de financement, les programmes opérationnels européens et les outils contractuels comme les contrats Etat-Régions peuvent être mobilisés au service de la relance du territoire régional, en lien avec les orientations et enjeux d'avenir portés par le SRADDET.

Ursula Von der Leyen, présidente de la Commission européenne, a présenté le 27 mai dernier les grandes lignes du budget européen 2021-2027 et du plan de relance intitulé « Next Generation EU », dotés respectivement de 1 850 milliards et 750 milliards d'euros. Ces propositions vont désormais être discutées et validées par les Etats membres réunis au sein du Conseil européen. Une première version de l'accord de partenariat doit permettre de négocier l'éligibilité des principales actions que l'État et les Régions souhaitent voir figurer dans les programmes 21-27, en anticipant notamment les besoins liés au contexte de crise. La capacité d'aider l'ensemble des secteurs d'activité fait partie des attentes les plus immédiates ainsi que le fait de faciliter les relocalisations productives dont la crise a mis en lumière l'importance stratégique.

Le Contrat de plan Etat Région qui doit permettre de faire converger les politiques de l'Etat et de la Région en faveur d'orientations stratégiques communes sur le moyen et le long terme peut également assurer une complémentarité avec les fonds européens, pour conforter les priorités régionales partagées. Il peut être pour l'Etat un dispositif utile pour renforcer la péréquation avec les Régions qui seront impactées à des degrés divers, à la fois par la structure de leur tissu productif mais aussi par les conditions et le rythme du déconfinement.

Dans une optique de relance qualitative qui est différenciée selon les territoires, ces outils peuvent à la fois intervenir dans des secteurs très touchés économiquement par la crise sanitaire mais aussi être un support de la relance économique dans des territoires où les collectivités locales ont peu de marges de manœuvre budgétaire pour emprunter et/ou ont été

très impactés par la perte de ressources fiscales citée plus haut dans cette note. Les croisements entre développement humain et richesses des collectivités territoriales mesurées par le potentiel financier peuvent illustrer par exemple la diversité des situations locales avant la crise sanitaire¹⁸. Certains territoires abritent des populations défavorisées, mais les collectivités y bénéficient d'un potentiel fiscal intéressant : ces territoires sont susceptibles de mener une politique de relance autonome en mobilisant leurs ressources (territoires roses pâles et orange clair : on note notamment la présence de plusieurs communes du Dunkerquois dans ces catégories). Un deuxième type de profil comprend des territoires à la population favorisée où les collectivités disposent par ailleurs de ressources financières relativement importantes. Ces territoires sont représentés en bleu pâle et en vert pâle. Ces territoires se situent souvent en périphérie des grandes villes de la région : on y compte notamment le sud de la MEL, l'est de l'Arrageois, le pourtour d'Amiens,... Un troisième type de territoire reprend des territoires avec un faible potentiel financier, mais une population plutôt favorisée. Ces territoires figurent en bleu foncé et en vert foncé. On les trouve plutôt en deuxième couronne des grandes villes de la région. Ces territoires n'ont pas les ressources propres pour mener une relance, mais la population n'étant pas particulièrement défavorisée, l'urgence est peut-être moindre qu'ailleurs. Certains territoires peuvent aussi concentrer les difficultés, avec des populations défavorisées et un potentiel fiscal limité : il s'agit des territoires en marron (foncé et clair). On retrouve ici des territoires du bassin minier, de la Thiérache, du Calais et du sud du Pas de Calais autour de Montreuil. Ces territoires ont besoin d'une relance, mais les collectivités locales n'en ont pas forcément les moyens. Il s'agit ici des territoires les plus à même de recevoir les financements européens et nationaux pour appuyer une relance régionale.

Bien évidemment, il s'agit ici d'un instantané, et il conviendrait d'affiner encore le diagnostic en s'appuyant sur une évaluation des impacts, sectoriels et localisés, de la crise. Il est en effet possible que des territoires aujourd'hui favorisés soient particulièrement frappés par la crise liée au Covid-19, que ce soit au niveau des populations (qui perdraient leur emploi) ou du potentiel fiscal des collectivités (qui perdraient leurs ressources). Sans compter qu'il faut aussi intégrer les effets de report d'un territoire à l'autre des mesures de soutien via les navetteurs. La politique de relance pourrait aussi être l'occasion d'une meilleure compréhension des interdépendances territoriales.

Pour la prochaine étape de mise en œuvre du plan de relance, cette note ambitionne ainsi de fournir des éléments de cadrage afin d'organiser les débats sur les secteurs et les territoires à soutenir en priorité.

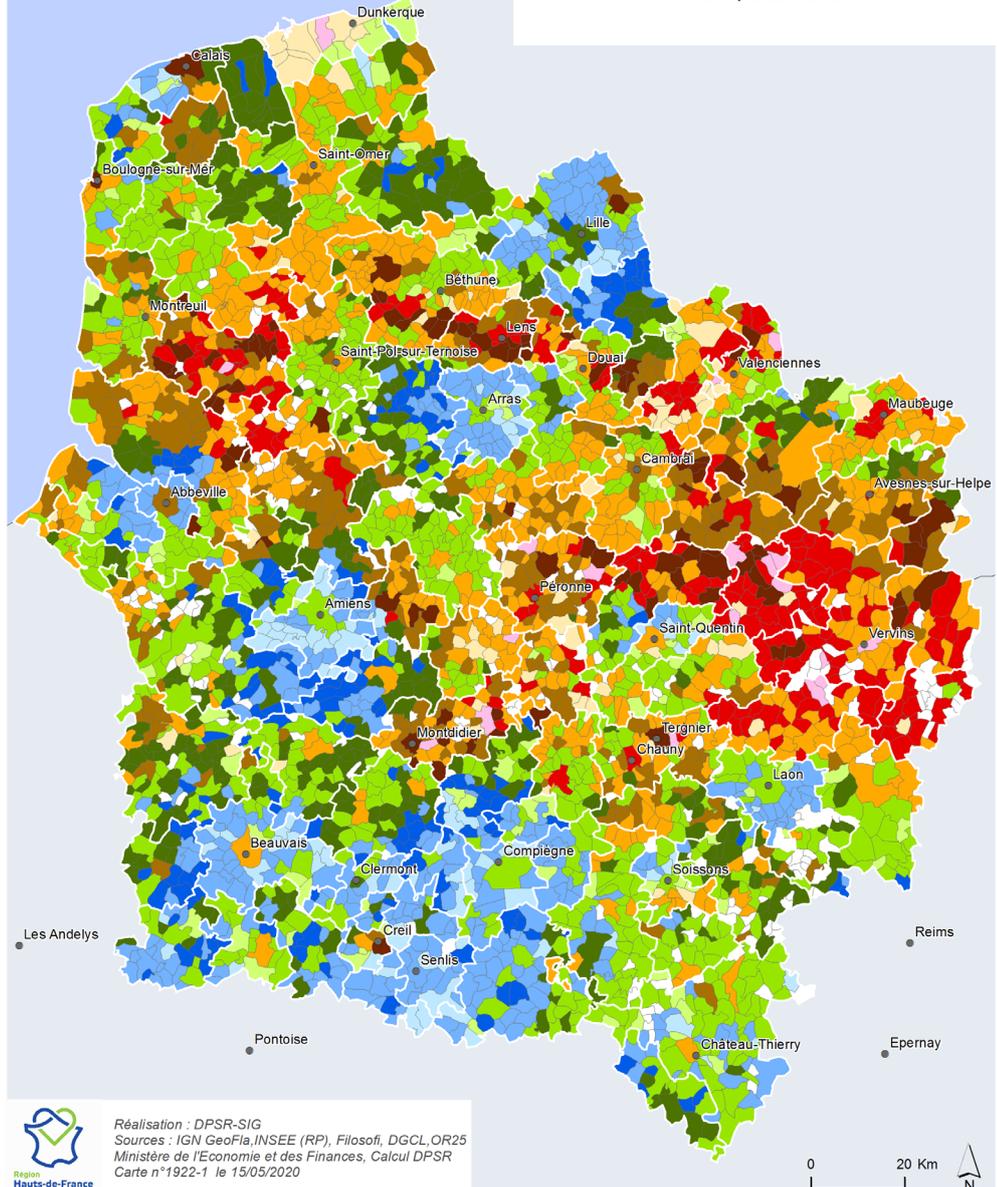
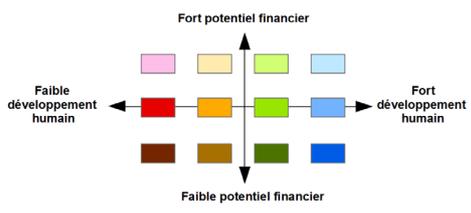
¹⁷ L'inflation pourrait se redresser en particulier avec les nouveaux coûts et le recul de la productivité dus aux nouvelles normes sanitaires dans les entreprises. Mais la montée du chômage va aussi faire pression sur les salaires, ce qui devrait réduire la hausse des prix.

¹⁸ Le potentiel financier est évalué ici à l'échelle des communes et il est calculé notamment à partir de la fiscalité des ménages. Mais la fiscalité des entreprises devrait aussi être prise en compte, et cela d'autant plus si les plans de relance sont pensés à l'échelle des EPCI.

Indicateur de développement humain (IDH-4) et potentiel financier des communes en Hauts-de-France

Variables :
 - Indice comparatif de mortalité toutes causes (données cantonales)
 - Pourcentage de la population adulte diplômée
 - Revenu disponible médian par unité de consommation

Mode de calcul :
 - Taux variables



Réalisation : DPSR-SIG
 Sources : IGN GeoFla, INSEE (RP), Filosofi, DGCL, OR25
 Ministère de l'Economie et des Finances, Calcul DPSR
 Carte n°1922-1 le 15/05/2020

Rédacteurs | Thomas Dallery, Maître de conférence en économie à l'Université du Littoral Côte d'Opale (CLERSE)
 | Grégory Marlier | gregory.marlier@hautsdefrance.fr
 (Agence Hauts-de-France 2020-2040) - Service Observatoire et Prospective
 Coordinatrice de publication | Sylvie Delbart | sylvie.delbart@hautsdefrance.fr
 (Agence Hauts-de-France 2020-2040)



Retrouvons-nous sur

<https://2040.hautsdefrance.fr/>

