

Comité d'évaluation du plan France Relance

APPEL À PROJETS DE RECHERCHE

Impact macroéconomique et climat du plan de relance

Enjeux et thématiques

Cet appel à projets de recherche est organisé en une unique étape **de sélection parmi les propositions détaillées des équipes de recherche.**

DATE CLÉ :

Clôture pour le dépôt des propositions détaillées : **mardi 28 mars 2023 à 14 h (Heure de Paris)**

I. Contexte

La loi de finances pour 2021 a confié à un Comité d'évaluation la mission de préparer et conduire l'évaluation du plan France Relance à compter du 1er avril 2021. Il prend la suite du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, avec une composition adaptée pour refléter les dimensions sociales et écologiques du plan de relance. Désormais présidé par Xavier Jaravel, le comité d'évaluation du plan de relance inclut des représentants des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, des associations des régions, des départements et des maires de France, des organisations représentatives patronales et syndicales, de la Cour des comptes et des administrations (Direction générale du Trésor, Dares, Commissariat général au développement durable - CGDD), ainsi que trois personnalités qualifiées, MM. Philippe Bouyoux, Yannick L'Horty et Benoît Leguet. Le secrétariat du comité est assuré par France Stratégie. Le souhait d'une évaluation indépendante et rapide distingue France Relance des précédents plans d'investissement français, et la France de ses partenaires européens.

Le comité d'évaluation concentre ses travaux sur l'évaluation d'une douzaine de mesures du plan de relance (la rénovation énergétique des logements privés, la rénovation énergétique des bâtiments publics, les dispositifs de soutien à la demande de véhicules propres, la baisse des impôts de production, les prêts participatifs, l'activité partielle de longue durée, le renforcement du dispositif FNE-formation et la prime à l'embauche des jeunes. Les membres du Comité ont élargi les dispositifs étudiés au plan 1 jeune 1 solution, au Soutien aux investissements industriels, au soutien au développement des protéines végétales), mais souhaite également pouvoir donner des éléments d'évaluation macroéconomique, sur le plan de relance dans son ensemble.

Des premiers travaux d'évaluation ont été réalisés donnant lieu au premier rapport publié le 26 octobre 2021 et au deuxième rapport publié le 20 décembre 2022. Les travaux d'évaluation ont surtout porté sur les mesures, l'analyse macroéconomique étant restée descriptive.

L'évaluation du plan de relance est particulièrement complexe, compte-tenu (1) de l'ampleur du plan de relance, et du grand nombre de mesures de nature très différente, mais dont certaines interagissent, (2) et de la nécessité de faire la part de l'impact d'autres politiques publiques comme les mesures de soutien d'urgence face à la pandémie de Covid-19 et le plan France 2030 annoncé le 12 octobre 2021, (3) enfin, un délai est nécessaire pour apprécier l'impact des mesures, particulièrement celles donnant lieu à des investissements ou à des travaux.

Dans ce contexte, France Stratégie lance un appel à projet sur les effets macroéconomiques du plan de relance. Cet appel à projet concerne l'impact macroéconomique et climat du plan de relance.

Annoncé par le président de la République lors de son allocution du 14 juillet 2020, France Relance avait pour vocation de prendre le relais des mesures de soutien financier aux entreprises mises en œuvre depuis mars 2020. Les objectifs de ce plan sont, d'une part, de soutenir la croissance économique pour retrouver le niveau d'activité d'avant-crise d'ici l'été 2022 et, d'autre part, de préparer la France aux enjeux de demain, en particulier à la transition écologique et à la transformation numérique.

L'évaluation de mesures du plan de relance est un exercice compliqué, mesurer son impact macroéconomique l'est encore davantage, compte tenu de son ampleur, de la profusion de mesures de nature différente et d'un environnement économique, social et sanitaire marqué par une incertitude très élevée. Des études ont déjà tenté d'estimer de façon *ex ante* l'impact des plans de

relance français (DG Trésor 2020, OFCE 2020, Rexecode 2020¹) et européens (Pfeiffer et al 2020 et Watzka et Watt 2020²) sur l'activité et l'emploi. **Dans le cadre du comité d'évaluation de France Relance, son secrétariat représenté par France Stratégie lance un appel à projets de recherche pour évaluer l'impact macroéconomique *ex post* du plan de relance et son efficacité pour atteindre les objectifs assignés.**

Cet appel à projets de recherche comporte un second objectif : l'évaluation de l'impact climat, notamment les réductions des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie du plan de relance. Doté d'une enveloppe de 100 milliards d'euros, destinée à être engagée d'ici la fin 2022, le plan de relance est structuré autour de trois volets possédant chacun des objectifs propres : « Écologie » (30 milliards d'euros), « Compétitivité » (34 milliards) et « Cohésion » (36 milliards). En particulier, le pilier « Écologie » du plan de relance vise à promouvoir une croissance durable et à faire de la France « la première grande économie européenne décarbonée » et doit participer à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone d'ici à 2050. Une étude d'impact *ex ante* de la DG Trésor³ indique que les émissions évitées s'élèveraient entre 55 et 60 MtCO₂eq en cumulé d'ici 2070, sur un sous-champ des mesures du volet Écologie du plan de relance représentant environ 18 milliards d'euros. Comme pour l'évaluation macroéconomique *ex post* du plan de relance, les projets devront évaluer l'impact environnemental *ex post* du plan de relance en ne se limitant pas uniquement au volet Ecologique du plan de relance mais à ses trois volets.

Un intérêt particulier sera porté aux projets traitant les deux thématiques présentées ci-dessous : Impact macroéconomique et impact climat du plan de relance. Il est toutefois possible de ne traiter que l'une des deux thématiques, les deux volets pouvant être attribués à deux équipes de recherche distinctes.

Un rapport intermédiaire avec des premiers résultats sera demandé pour début septembre 2023, le rapport final étant demandé pour novembre 2024.

II. Objectifs de l'évaluation

1) Premier objectif de l'évaluation : impact macroéconomique du plan de relance

Le premier objectif est d'évaluer l'impact macroéconomique *ex post* du plan de relance et son efficacité pour atteindre les objectifs assignés. Il s'agit de proposer des stratégies d'identification des effets du plan de relance en distinguant la reprise spontanée de l'économie, et des autres politiques publiques concomitantes (mesures d'urgence, qui ont continué une grande partie de l'année 2021 ; annonce de France 2030 ; poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés, etc.). L'objectif est d'isoler les effets du plan de relance et d'en estimer l'impact sur plusieurs dimensions d'intérêt (voir ci-dessous). Les projets pourront proposer une analyse contrefactuelle à partir de modèles macroéconomiques (par exemple reproduisant les mécanismes économiques du Covid, comme Baqaee et Farhi 2020, Guerrieri et al 2020⁴) ou proposer des stratégies empiriques d'estimation causale. La prise en compte de la

¹ DG Trésor (2020), « Rapport économique, social et financier 2021 », octobre ; OFCE (2020), « Perspectives économiques 2020-2021 », Policy Brief, n° 78, octobre ; Rexecode (2020), « La politique budgétaire entre sauvegarde et relance », Document de travail, n° 75, octobre.

² Pfeiffer P., Varga J. et J. in 't Veld (2021), « Quantifying Spillovers of NGEU investment », European Economy Discussion Papers, n° 144, juillet ; Watzka S. et Watt A. (2020), « The macroeconomic effects of the EU recovery and resilience facility: A preliminary assessment », IMK Policy Brief, n° 98, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf.

³ DG Trésor (2020), « Rapport économique, social et financier 2021 », *op. cit.*

⁴ Baqaee, D., & Farhi, E. (2020), "Supply and demand in disaggregated keynesian economies with an application to the covid-19 crisis" (No. w27152), *National Bureau of Economic Research* ; Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L., & Werning, I. (2020), "Macroeconomic implications of COVID-19: Can negative supply shocks cause demand shortages?" (No. w26918), *National Bureau of Economic Research*.

dimension sectorielle fine sera un plus pour prendre en compte la diversité des mesures du plan de relance.

De manière générale, toute évaluation s'appuyant sur les comportements économiques réellement observés (ex-post) sera regardée favorablement (via par exemple la prise en compte de l'hétérogénéité locale de la dynamique de l'emploi et du bénéfice du plan de relance), mais des évaluations de comportement simulées, qui s'appuient sur l'exécution observée du plan de relance, et sur les exogènes observées, pourront être retenues.

Parmi les questions pouvant être utilement abordées :

- a) Peut-on identifier effets des différents plans budgétaires (mesures d'urgence et mesures de relance) ?

Un fort intérêt sera porté à des propositions d'analyses permettant de discerner les effets respectifs des différentes mesures relevant de l'urgence de celles de la relance, dont les périodes et les bénéficiaires se recoupent partiellement.

- b) L'impact macroéconomique du plan de relance

- Quelle est la contribution du plan de relance sur la reprise économique en France, de mi 2020 à 2022 ?
- Quels types de mesures ont été les plus efficaces (investissement public, consommation publique, impôts, etc.) pour soutenir l'activité et l'emploi?
- Le plan de relance a-t-il modifié le comportement d'épargne des ménages ?
- Quelle est la contribution du plan de relance à la croissance potentielle de la France ? sur l'investissement ?

- c) L'impact du plan de relance sur l'activité des secteurs

A l'aide d'une approche macro-sectorielle, nous souhaitons répondre aux questions suivantes :

- Comment le plan de relance a-t-il soutenu l'activité et l'emploi par secteur ? Les secteurs ont-ils été soutenus proportionnellement à leurs besoins ?
- Quel a été l'impact du plan de relance sur les réallocations sectorielles et les chaînes de valeur ?

- d) L'impact différencié du plan de relance selon les caractéristiques des ménages

Par de nombreux aspects, la crise Covid affecte plus durement les ménages à faibles revenus. Les actifs ne disposant pas de ressources stables – indépendants, chômeurs, personnes en CDD, intérimaires ou dont l'équilibre financier était déjà précaire avant la crise – bas revenus, ouvriers, employés, foyers monoparentaux – signalent une situation financière dégradée par la crise pandémique. Dans ce contexte, il serait pertinent de prendre en compte l'impact différencié du plan de relance selon les revenus et plus généralement les caractéristiques des ménages.

2) Deuxième objectif de l'évaluation : modéliser et évaluer l'impact climat du plan de relance

L'évaluation de l'impact climat – réductions des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie carbonée du plan de relance doit intégrer l'ensemble du plan de relance.

Certains auteurs considèrent que des mesures du volet compétitivité pourraient freiner l'atteinte d'objectifs relatifs à la transition écologique (voir HCC 2020⁵). Pour ne citer qu'un exemple, Perrier et Vandon (2021)⁶ montrent que la baisse des impôts de production bénéficierait d'abord à des entreprises carbonées.

Les questions à privilégier dans les réponses à l'appel à projet sont les suivantes :

- Quel est l'impact climat net du plan de relance? Comment mesurer cet impact en termes d'émissions de gaz à effet de serre et de consommation énergétique ? Le plan de relance nous a-t-il rapproché des objectifs d'émissions de carbone de la SNBC en 2030 ?
- Comment appréhender la cohérence globale du plan de relance et estimer l'impact des différents dispositifs sur le climat et leurs contributions aux objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) ?
- Le plan de relance génère-t-il les investissements privés nécessaires à la transition écologique ?
- En termes méthodologiques :
 - Comment prendre en compte l'articulation entre les différentes mesures ?
 - Peut-on isoler l'impact environnemental du plan de relance de celui induit par l'évolution réglementaire et institutionnel en France et en Europe (par exemple loi « climat et résilience », normes européennes d'émission pour les véhicules propres, paquet « Fit for 55 ») ?

III. Mode de sélection

Cet appel à projets peut être organisé en deux étapes qui consiste à sélectionner les projets à financer parmi les propositions détaillées des équipes de recherche.

1) La méthodologie et les bases de données

Les dossiers de candidature devront présenter un projet de recherche détaillé décrivant les méthodes d'évaluation envisagées, le périmètre traité, les sources de données utilisées.

Une attention particulière sera accordée à la qualité méthodologique des projets. Les équipes candidates devront présenter les caractéristiques de la modélisation, les principales hypothèses du modèle théorique. La prise en compte des facteurs exogènes telles que la crise énergétique, le conflit en Ukraine devrait également être explicite.

Par ailleurs, nous rappelons qu'un fort intérêt sera porté aux propositions d'analyses permettant de distinguer les effets du plan de relance de ceux respectifs aux mesures relevant de l'urgence et du programme d'investissement d'avenir.

Le secrétariat du Comité d'évaluation collectera auprès des administrations et consolidera l'ensemble des données disponibles des dispositifs, ventilées par secteurs d'activité et par zone d'emploi. Cet exercice est complexe et présente des limites, en particulier une partie du plan de relance sera difficilement localisable (comme les 4,7 Md€ de soutien au secteur ferroviaire), des hypothèses ad-hoc devront être faites pour certaines mesures.

France Stratégie facilitera également l'accès à toutes bases de données que l'équipe de recherche jugera pertinente pour la réalisation de sa mission.

⁵ Haut Conseil pour le climat (2020), « France Relance – Quelle contribution à la transition bas-carbone ? », avis, décembre.

⁶ Perrier Q. et Vandon A. (2021), « Baisse des impôts de production : un soutien aux entreprises carbonées ? », Institute for Climate Economics, janvier.

L'équipe de recherche devra prévoir l'organisation de séminaires avec des chercheurs, des responsables d'administrations et d'entreprises autour des résultats, intermédiaires et finaux, des travaux de recherche.

2) Les équipes de recherche

France Stratégie sera particulièrement attentive à la qualité de l'équipe constituée pour mener à bien le projet de recherche. La méthode de travail en équipe ainsi que les engagements et investissements de chacun devront être clairement explicités dans les projets de recherche soumis.

3) Déroulement du projet

La durée du projet ne pourra excéder 18 mois à compter de la date de signature de la convention de recherche conclue entre France Stratégie et le représentant agissant au nom et pour le compte de l'équipe de recherche (le laboratoire ou l'unité) à l'initiative du projet.

Les porteurs de projet veilleront à présenter un calendrier de recherche compatible avec le délai maximal de 18 mois mentionné ci-dessus et à prévoir la présentation à France Stratégie de résultats intermédiaires à partir de premières analyses dans un délai de 4 mois après la notification.

Des résultats intermédiaires devront être transmis début septembre 2023. Les résultats finaux devront être remis au commanditaire le 1 octobre 2024. Le projet devra s'achever au plus tard en décembre 2024.

IV. Calendrier

- Lancement de l'appel à projets fin-février 2023.
- Sélection des projets : minimum un mois après la publication des appels à projets de recherche. Échéance début avril 2023.
- Etablissement de la notification des dossiers : début mai 2023
- Début des travaux début mai 2023.
- Résultats intermédiaires :
 - **Début septembre 2023 nous attendons des résultats provisoires mais fiables et avancés visant à présenter la modélisation retenue, ainsi que les résultats intermédiaires de l'impact macro et / ou climat du plan de relance.**
- Rapport final en octobre 2024.