



## Conjoncture

### **PERSPECTIVES TP : après une année 2020 bouleversée, quels scénarii d'activité pour 2021 ?** **p.3**

Les Travaux Publics, comme la plupart des secteurs économiques, ont subi de plein fouet les effets de la crise sanitaire au premier semestre. L'année 2020 se termine tout de même sur une note moins catastrophique qu'envisagée au moment du déconfinement. La perte globale de chiffre d'affaires devrait s'élever aux alentours de -15% par rapport à 2019. Les perspectives pour 2021 sont encore très incertaines et dépendront de la mobilisation des acteurs publics pour relancer massivement et rapidement l'investissement local.



## Maîtres d'ouvrage

### **2021, quelles perspectives pour les finances locales ?** **p.8**

Attendues sur la territorialisation de la relance, les collectivités vont devoir se mobiliser sans pour autant y voir clair. Les fondamentaux budgétaires solides et le calendrier électoral sont malmenés par la crise. Les perspectives pour 2021, entre mise en place de la réforme de la fiscalité locale, attente d'un retour à la normale sur le front de la crise sanitaire et la gestion de la crise sociale, sont pour le moins incertaines.

### **TERRITOIRES : VITE DES PROJETS ! Des financements au service des infrastructures de la transition écologique et de la cohésion** **p.13**

Alors que le secteur des Travaux Publics connaît sa plus grave crise de l'après-guerre, le gouvernement lance un plan de relance de l'économie, en partie fléché vers les réseaux et infrastructures au service de la transition écologique. Pour que ce plan soit une réussite tangible, les collectivités doivent rapidement se faire le relai voire le moteur de cette relance. Cette ambition est possible grâce à des aides de financement qui doivent permettre de remettre la France sur la voie du redressement économique et de la transformation écologique et numérique.



## **PLAN FRANCE RELANCE : l'urgence du soutien à l'investissement en infrastructures** **p.18**

Le Plan de relance de l'économie, doté de 100 Md€, a été annoncé par le gouvernement début septembre. Les infrastructures y trouvent leur place, notamment au cœur de la transition écologique et de la cohésion territoriale. Si l'effort d'investissement en lien avec le secteur des Travaux Publics doit être reconnu, deux enjeux méritent une attention particulière : la rapidité d'exécution et la territorialisation du plan. Ces derniers conditionnent l'impact du plan avec la concrétisation au plus vite des mesures préconisées.

## **RELANCE OU SOUTIEN ? Le cas du réseau ferroviaire** **p.24**

Le gouvernement affiche, dans le Plan de relance, sa volonté de faire des transports un levier de la transition écologique. Le secteur ferroviaire figure parmi les priorités mentionnées dans ce plan, avec des montants d'investissement conséquents (4,75 Md€). Cependant, ils doivent être analysés avec prudence, car seule une partie de ces crédits peut être considérée comme de l'investissement supplémentaire. Ces constats conduisent aussi à s'interroger sur la temporalité de ces mesures et l'ampleur de l'effet « relance » qui en est attendu.

## **Le secteur de la construction en Europe et l'amorce de plans de relance nationaux** **p.27**

La crise du Covid-19 a pour conséquence notable la suspension et/ou le report de projets de construction en Europe, impactant l'activité du secteur de la construction en 2020. Les États européens dessinent désormais des plans de relance, en s'appuyant bien souvent sur le Plan de relance européen, dont l'effet d'entraînement est attendu avec impatience pour le printemps 2021.

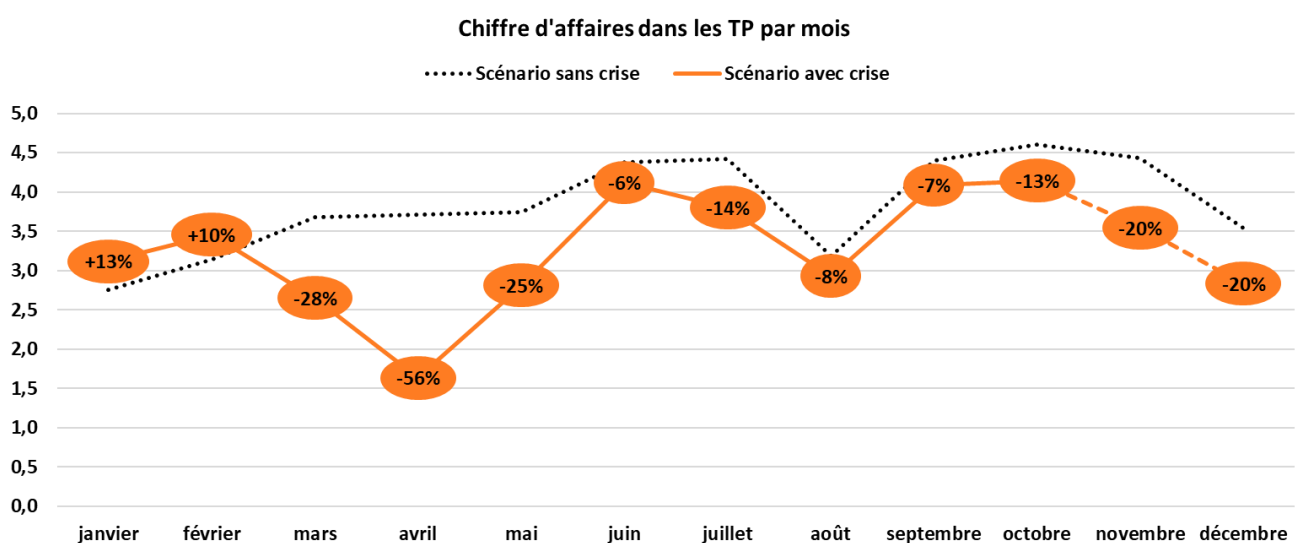
## PERSPECTIVES TP : Après une année 2020 bouleversée, quels scénarii d'activité pour 2021 ?

Les Travaux Publics, comme la plupart des secteurs économiques, ont subi de plein fouet les effets de la crise sanitaire au premier semestre. L'année 2020 se termine tout de même sur une note moins catastrophique qu'envisagée au moment du déconfinement. La perte globale de chiffre d'affaires devrait s'élever aux alentours de -15% par rapport à 2019. Les perspectives pour 2021 sont encore très incertaines et dépendront de la mobilisation des acteurs publics pour relancer massivement et rapidement l'investissement local.

### Le secteur des TP à l'épreuve de la crise sanitaire

Les hypothèses de stabilisation de l'activité des Travaux Publics en 2020 ont été balayées par la crise sanitaire. Dans un contexte déjà complexe de cycle électoral, les entreprises ont subi un coup d'arrêt brutal lors du premier confinement. Le secteur a perdu plus d'un tiers de chiffre d'affaires entre mars et mai par rapport à 2019. Grâce à la mobilisation des entreprises, aux dispositifs déployés par l'Etat et au guide de préconisations de sécurité sanitaire pour la continuité des activités de l'OPPBT, l'activité a pu reprendre des couleurs pendant la période estivale. Mais cette reprise n'a permis qu'un rattrapage limité et le dernier trimestre pâtit d'un niveau faible de prises de commandes. Les effets de la crise restent donc prégnants et le secteur devrait afficher une perte d'activité de l'ordre de -15% à fin 2020.

#### Graphique 1 : Evolutions mensuelles d'activité depuis le début de l'année

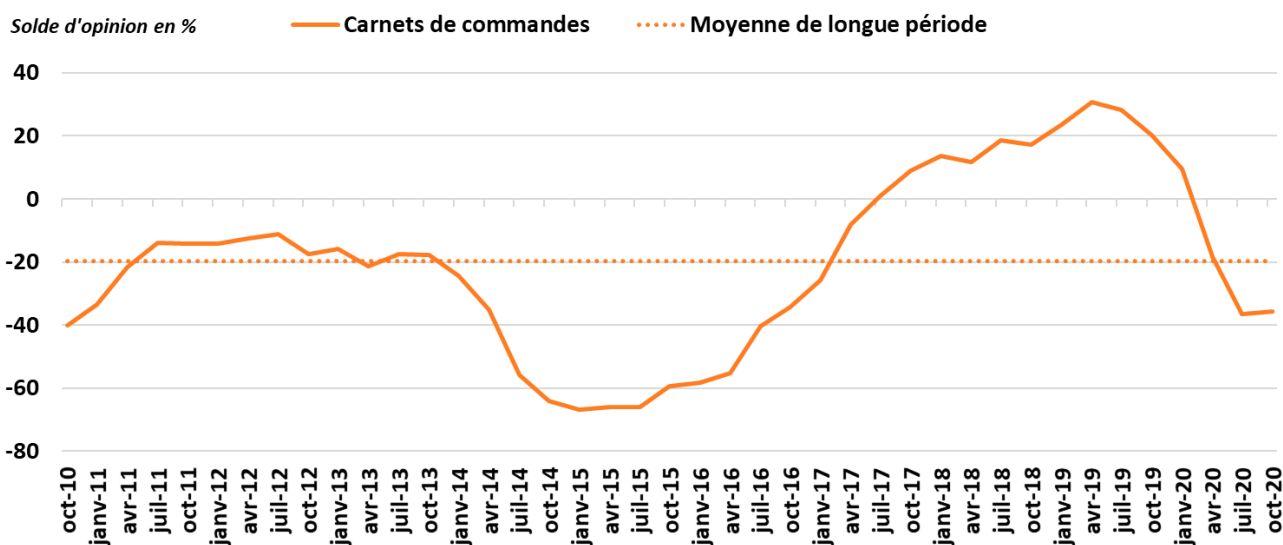


Sources : Enquête Flash FNTP #5 et données brutes EMBTP

## 2021, année encore très incertaine

Les inquiétudes des chefs d'entreprises portent désormais sur 2021, et notamment sur le premier semestre. Ayant puisé dans les carnets de commandes non consommés pendant le premier confinement, les entreprises s'alarment de l'absence de rebond de la commande publique et s'attendent à un trou d'air dans les mois à venir. Après une chute historique du solde d'opinion sur les carnets de commandes au premier semestre 2020, les entrepreneurs continuent à juger que leurs carnets de commandes sont plutôt peu remplis en octobre. Même si le solde d'opinion n'atteint pas son point bas observé en 2014, grâce à un niveau de base élevé à fin 2019, il se situe très en-deçà de sa moyenne de longue période.

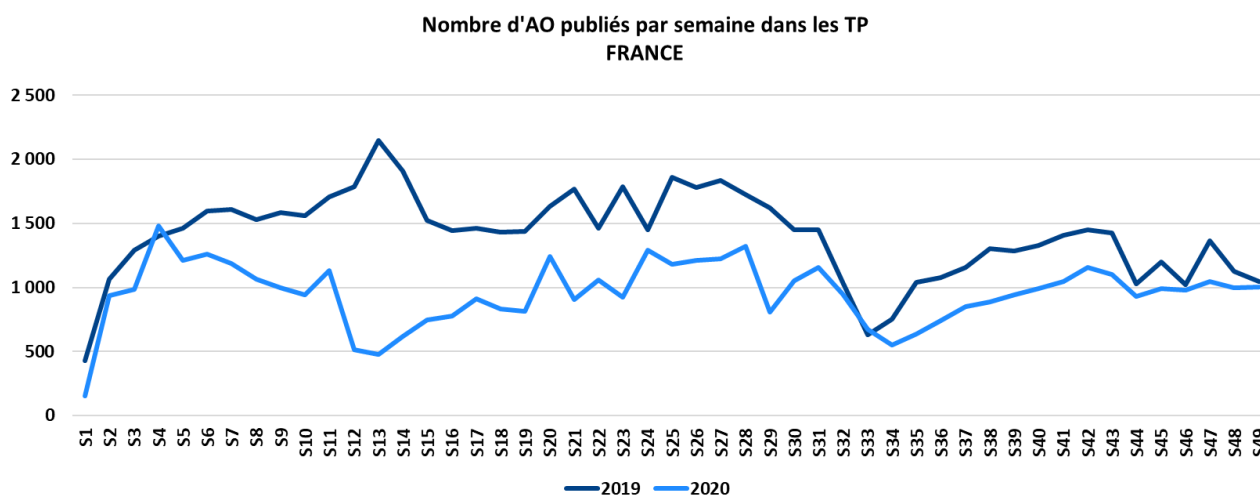
### Graphique 2 : Inquiétudes sur les carnets de commandes



Source : Enquête d'opinion FNTF / Insee

Une lueur d'optimisme apparaît sur les dernières semaines : un frémissement des appels d'offres est perceptible du côté de certains maîtres d'ouvrage, pour lesquels la commande publique semble en effet se relever, certes encore trop timidement. Au global, le volume d'appels d'offres publiés reste toutefois encore inférieur de 13% en moyenne à celui de 2019 sur les 5 dernières semaines (semaines n° 45 à 49).

### Graphique 3 : Légère reprise de la commande publique sur les dernières semaines



Source : Vecteur Plus

En tout état de cause, le premier semestre 2021 risque d'être complexe sur le plan de l'activité pour de nombreuses entreprises de Travaux Publics. Pour évaluer comment et quand le secteur pourra se redresser, une approche par scénario a été privilégiée en raison des très nombreuses incertitudes, notamment externes (évolution de la crise sanitaire).

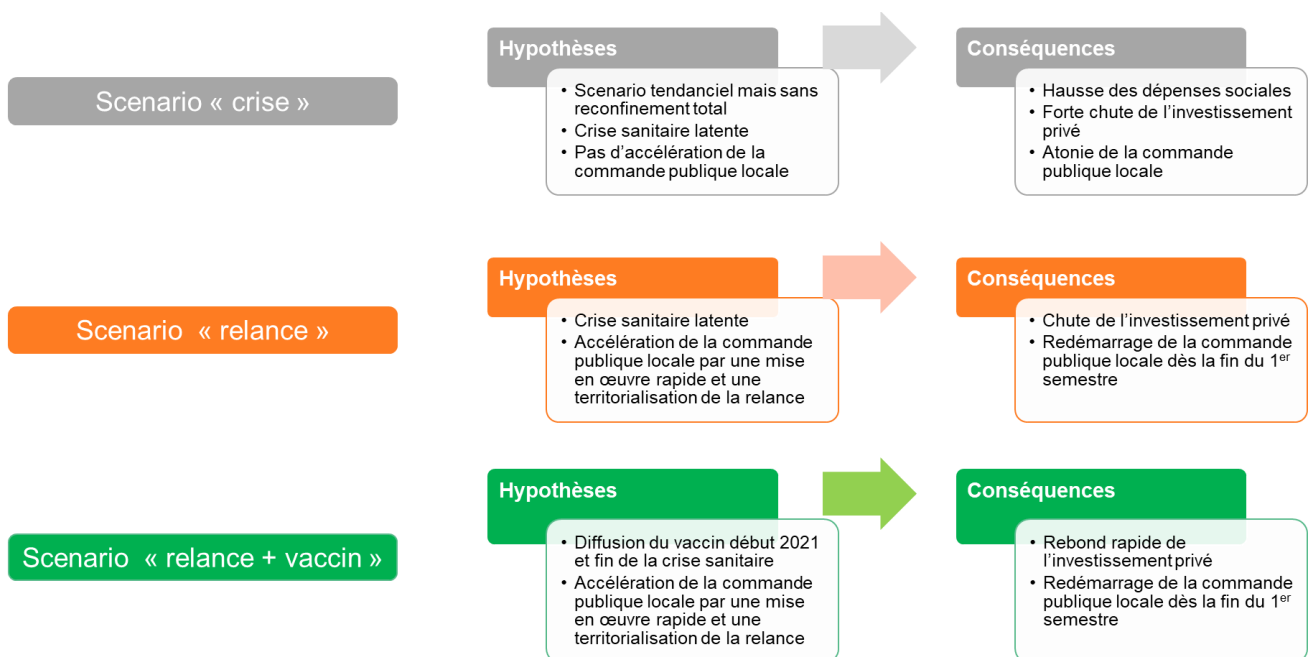
## Quel scénario pour 2021 ?

Dans le scénario le plus pessimiste, **scénario « crise »**, la situation sanitaire et les conséquences sur l'économie resteraient fortement dégradées. Dans ces circonstances, les maîtres d'ouvrage demeureraient très impactés et en particulier les collectivités, préoccupées par les problématiques d'ordre sanitaire et social. Elles resteraient de surcroît dans un flou organisationnel, avec des équipes en télétravail, difficilement mobilisables et des réunions complexes à programmer. Le secteur privé serait lui aussi très affecté par le contexte, et l'investissement privé continuerait à s'enliser.

Dans le scénario médian, le **scénario « relance »**, toujours dans un contexte de crise latente, le plan de relance se traduirait rapidement en actes. Les collectivités locales reprendraient leurs investissements dès la fin du premier semestre 2021 à hauteur des volumes observés en 2019. Les carnets de commandes se rempliraient de nouveau et les entreprises de Travaux Publics pourraient revenir sur un rythme d'activité semblable à celui de 2019 au 4<sup>ème</sup> trimestre.

Enfin, le scénario le plus optimiste, **scénario « relance + vaccin »**, est basé sur l'hypothèse d'une normalisation de la situation sanitaire, via la diffusion rapide d'un vaccin à une part importante de la population. L'effort de relance des collectivités pourrait alors être combiné à un sursaut rapide de l'investissement privé. Les entreprises retrouveraient alors un niveau d'activité équivalent à celui de 2019 dès la fin du premier semestre 2021.

### Graphique 4 : Présentation des scénarii

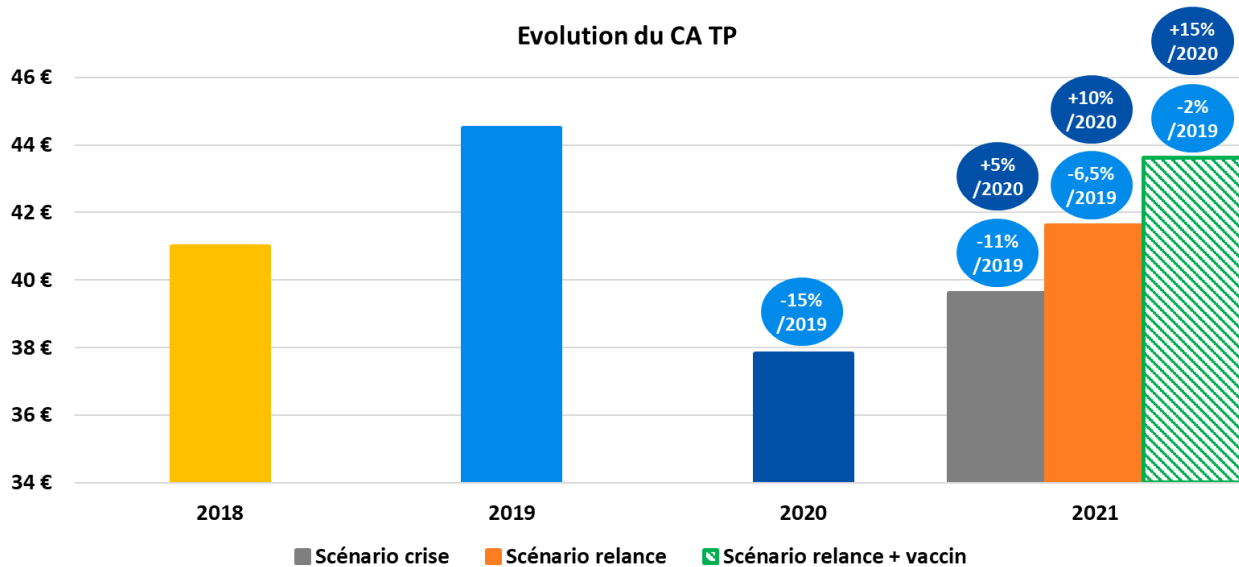


## Pas de retour au niveau d'avant crise en 2021

Tous les scénarii conduisent à un rebond, d'ordre technique, de l'activité par rapport à 2020, essentiellement dû à l'arrêt quasi complet de l'activité au deuxième trimestre 2020 pendant le confinement. En revanche, aucun des scénarii ne permet de conclure à une reprise de l'activité au niveau de celui de 2019. En comparaison de 2019, le chiffre d'affaires du secteur pourrait ainsi afficher une perte située dans une fourchette de -11% (scénario « crise ») à -2% (scénario « relance +

vaccin »), avec une vision médiane à -6,5% (scénario « relance »). Les deux scénarii les plus optimistes permettraient toutefois de retrouver un niveau comparable à celui de 2018.

**Graphique 5 : Niveaux d'activité envisageables pour 2021 selon les 3 scénarii**



Source : Estimations FNTF

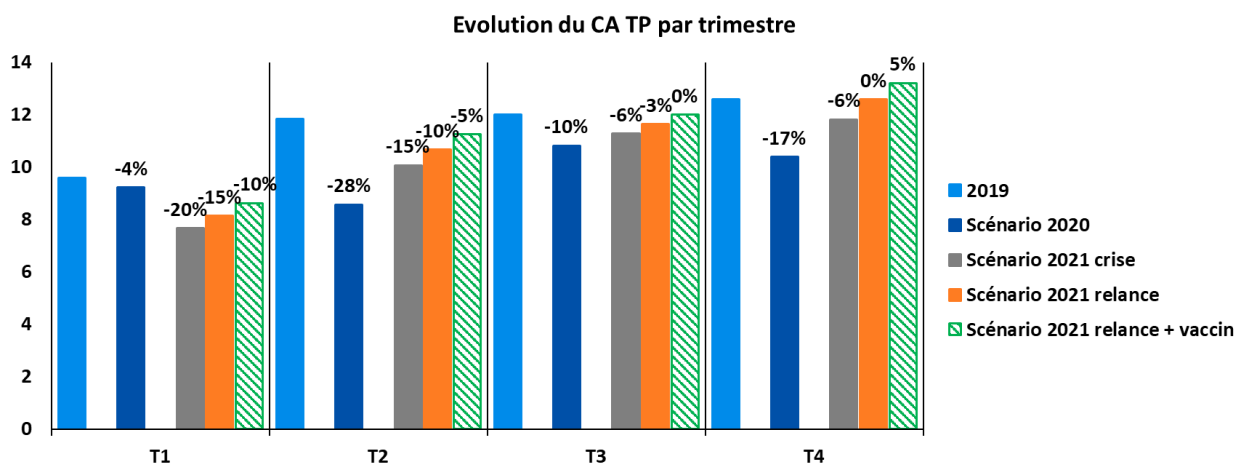
**La vitesse de diffusion de la relance : clef de la reprise**

Les hypothèses sur lesquelles sont basés ces trois scénarii caractériseront la vitesse de diffusion de la relance ainsi que sa territorialisation et donc in fine le profil de l'année 2021.

Pour l'ensemble des scénarii, le premier trimestre sera très compliqué étant donné la situation actuelle sur les marchés publics (perte de -20% à -10% selon les scénarii). Les carnets de commandes s'épuisant, les entreprises s'inquiètent fortement pour les premiers mois 2021.

Si la crise perdure, le niveau d'activité du secteur restera inférieur de l'ordre de -6% au second semestre. En revanche, dans le cas d'une relance, le redémarrage de l'activité pourrait se produire au fil du second semestre, avec une reprise en « V » plus ou moins prononcée. Dans le cas du scénario « relance + vaccin », l'activité pourrait revenir à la normale dès le troisième trimestre, alors qu'avec le scénario « relance », il faudra attendre le quatrième trimestre.

**Graphique 6 : Profils de l'année 2021 selon les 3 scénarii**



Source : Estimations FNTF

L'activité des Travaux Publics, secteur essentiel, est relativement peu exposée aux nouvelles mesures de restrictions mises en place en fin d'année pour endiguer l'épidémie. La perte d'activité sur l'ensemble de l'année 2020 devrait s'établir à environ -15% par rapport à 2019. L'inquiétude porte désormais sur le premier semestre 2021, malgré un léger frémissement du côté des appels d'offre au cours du mois de novembre. Le plan de relance du gouvernement pourrait permettre le redressement du secteur, à condition que les collectivités locales traduisent ces mesures en actes rapidement et partout dans les territoires. Le secteur ne retrouvera pas un niveau d'activité équivalent à celui de 2019, mais pourrait, en cas de redémarrage rapide de la commande publique, préserver un niveau d'activité comparable à celui de 2018.

**Mathilde MENANTEAU**  
[menanteaum@fntp.fr](mailto:menanteaum@fntp.fr)  
**Tel : 01-44-13-32-02**

## 2021, QUELLES PERSPECTIVES POUR LES FINANCES LOCALES ?

**A**ttendues sur la territorialisation de la relance, les collectivités vont devoir se mobiliser sans pour autant y voir clair. Les fondamentaux budgétaires solides et le calendrier électoral sont malmenés par la crise. Les perspectives pour 2021, entre mise en place de la réforme de la fiscalité locale, attente d'un retour à la normale sur le front de la crise sanitaire et la gestion de la crise sociale, sont pour le moins incertaines.

### L'impact de la crise sur les finances locales revu à la baisse ?

#### Le rapport Cazeneuve actualisé avec les mesures du PLFR 3

La mission Cazeneuve chargée de mesurer l'impact de la crise sur les finances locales a rendu son rapport fin juillet. Celui-ci a été [mis à jour fin septembre](#) afin de réviser les estimations et d'intégrer les mesures prévues dans le [PLFR 3](#) pour soutenir les finances des collectivités.

#### Les mesures prévues par le PLFR 3

Avances remboursables sur les droits de mutation à hauteur de 2,7 Md€ dont 2 Md€ en 2020

Mécanisme de sauvegarde des recettes du bloc communal à hauteur de 750 M€ dont 500 M€ en 2020

Création d'un compte dédié aux charges supplémentaires COVID et qui permet d'étaler le paiement de ces charges sur 5 ans

Les prévisions du rapport Cazeneuve à fin septembre intègrent de nouvelles estimations de certaines recettes. Elles sont parfois plus optimistes (DMTO, Versement mobilité, CVAE), parfois plus pessimistes (recettes tarifaires, taxe sur les carburants). Les dépenses sociales, des départements notamment, sont revues à la hausse.

Il ressort des mesures du PLFR3 et des nouvelles hypothèses, un impact amoindri de la crise sur la capacité d'autofinancement des collectivités (CAF). Si le recul de la CAF était précédemment évalué à -21,6% en 2020, il n'est plus anticipé qu'à -6,6%.

Toutefois, les montants prévus par les mesures de compensation se révèlent bien supérieurs aux montants effectifs en raison d'une sollicitation partielle de ces dispositifs par les collectivités et de critères restrictifs prévus dans les décrets d'application. En effet, seuls 40 départements ont fait appel au dispositif d'avances remboursables sur les DMTO pour 400 M€ au lieu des 2,7 Md€ prévus. Et seulement 2500 communes et une centaine d'intercommunalités seraient concernées par le filet de sécurité sur les pertes de recettes et pourraient percevoir environ 230 M€ alors que 750 M€ étaient inscrits.



## Des incertitudes, renforcées par le 2<sup>nd</sup> confinement, persistent sur l'évolution de certaines recettes

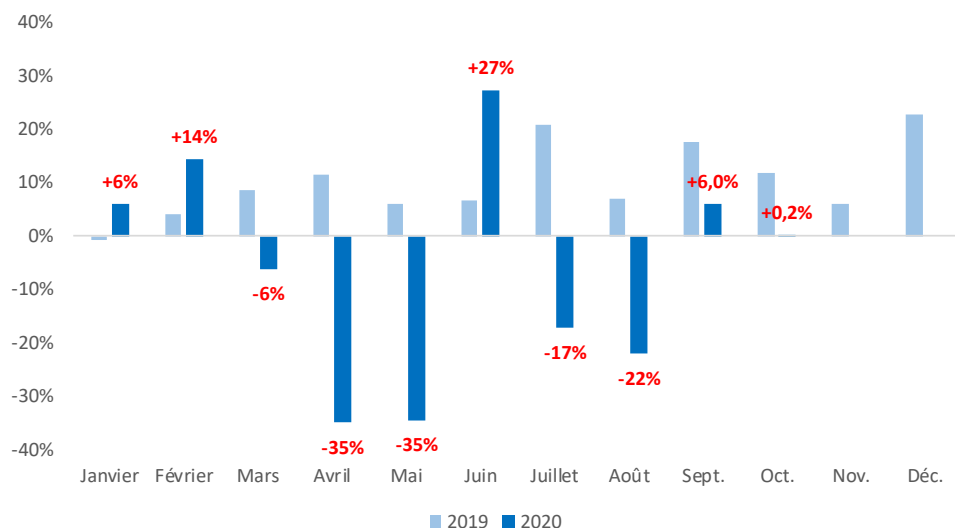
Les prévisions de la mission Cazeneuve ne prennent pas en compte les mesures de compensation des pertes de recettes tarifaires et de versement mobilité des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) hors Ile-de-France. 750 M€ sont ainsi inscrits dans le [PLFR 4](#) sous forme d'avances remboursables. Le remboursement s'étalera sur une période de 6 à 10 ans à partir de l'année suivant le retour d'un niveau de recettes équivalent à la moyenne des années 2017 à 2019. Cette mesure devrait permettre d'améliorer la CAF d'un certain nombre d'EPCI. Certaines associations d'élus dénoncent toutefois des conditions moins avantageuses que celle d'Ile-de-France Mobilités.

Au-delà des mesures non traitées dans les rapports Cazeneuve, des incertitudes persistent sur l'évolution de certaines recettes et dépenses.

### Bonne résistance de droits de mutation (DMTO)

L'évolution des droits de mutation semblent mieux résister que ce qui a été anticipé. Les prévisions sont en effet passées de -30% en début de crise à -20% dans le 1<sup>er</sup> rapport Cazeneuve puis à -10% dans sa mise à jour. A fin octobre, le recul des DMTO n'était que de -6,6%. Il faudra attendre l'effet du 2<sup>nd</sup> confinement pour connaître la trajectoire définitive.

### Graphique 1 : Evolution des droits de mutation des départements (M/M-12)



Source : CGEDD

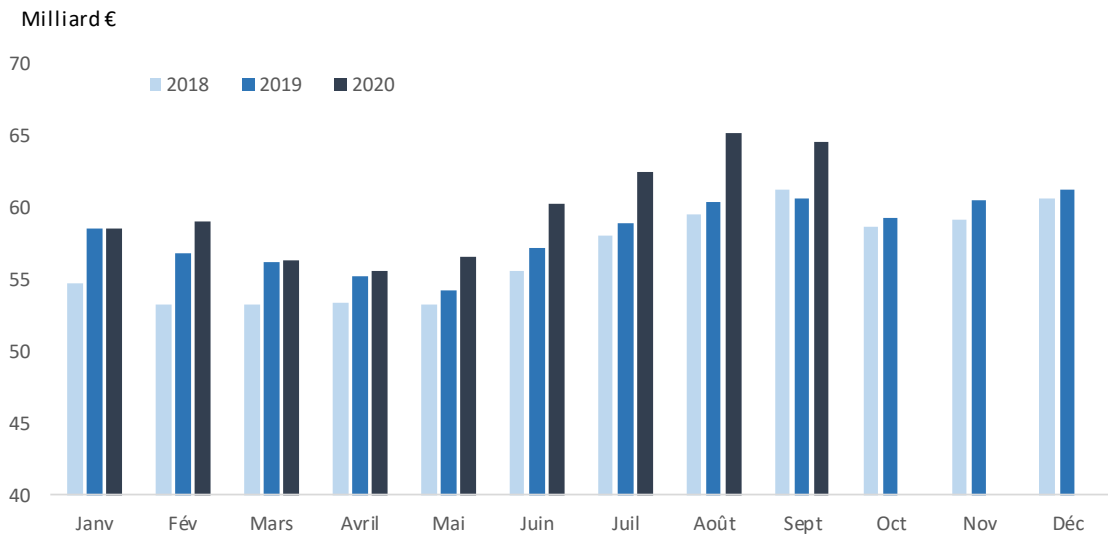
### Hausse rapide des dépenses sociales

Au-delà des dépenses engagées pour gérer l'urgence sanitaire, la hausse des dépenses sociales, et notamment celles des départements sur le RSA, commence à se faire sentir. D'après l'association des départements de France (ADF) qui se base sur un échantillon représentatif de 15 départements, les dépenses consacrées au RSA ont flambé de 9,2 % en août par rapport à août 2019. Selon l'association d'élus, 1 Md€ supplémentaires seront nécessaires cette année pour financer cette allocation.

### Maintien du niveau de trésorerie

La crise n'aura pas conduit les collectivités à mobiliser leur trésorerie, les dépôts au Trésor ont continué à battre des records tout au long de l'année 2020. A fin septembre 2020, la trésorerie des collectivités et établissements publics locaux s'élevait à 64,7 Md€, en hausse de 7% par rapport à septembre 2019.

## Graphique 2 : Evolution des dépôts au Trésor des collectivités et établissements publics locaux



Source : [Situation mensuelle de l'Etat](#) - Ministère de l'économie et des finances

### Baisse globale de l'investissement local en 2020, plombé par le bloc communal

D'après la [dernière étude de conjoncture de La Banque Postale](#), la crise impacte négativement la section de fonctionnement. Les recettes de fonctionnement reculent de -2%, les dépenses de fonctionnement augmentent de +1,4% et, par conséquent, l'épargne brute chute de -18%.

Les dépenses d'investissement sont affichées en baisse de -5,8% sous l'effet du recul de l'autofinancement et malgré une progression des recettes d'investissement (FCTVA, dotations) et du recours à l'emprunt.

Les régions et les départements conservent une dynamique d'investissement positive, respectivement +13,8% et +6,3% en activant le levier de l'emprunt. L'investissement du bloc communal plonge de -13,1% avec un flux net de dette (nouveaux emprunts - remboursement) nul. Le cycle électoral et le report des élections ont probablement accentué l'effet de la crise.

### 2021, des mesures aux effets variables ou incertains

Le Projet de loi de finances (PLF) 2021 reprend en partie les mesures de soutien aux collectivités évoquées. D'autres mesures sont toutefois susceptibles d'apporter de l'indécision et remettent parfois en cause l'autonomie des collectivités.

#### Projet de loi de finances pour 2021

##### Stabilité de la DGF

Le PLF 2021 ne remet pas en cause la stabilité du montant de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) même si, comme chaque année, certaines communes verront cette recette baisser et d'autres la verront progresser.

##### Centralisation de la TCFE

La taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) qui s'élevait à 2,3 Md€ en 2019 va être centralisée. Elle devient une quote-part de la taxe nationale sur l'électricité. Les collectivités restent destinataires du produit de la taxe mais ne pourront plus modifier le taux. Les collectivités dénoncent une perte du levier fiscal local.

**Dotations d'investissement en légère progression**

Les dotations de soutien à l'investissement, DETR et DSIL, devraient peu évoluer en dehors de la part supplémentaire de DSIL prévue dans le cadre du plan de relance. Elle s'élève à 1 Md€ en crédits d'engagement mais seulement 100 M€ de crédits de paiement sont inscrits pour 2021.

	CP 2020	CP 2021
DETR	901 M€	888 M€
DSIL	527 M€	526 M€ (+100 M€)

**Mission relance : des opportunités pour lancer les projets**

Le plan de relance et sa territorialisation offre des opportunités aux collectivités. Qu'ils s'agissent des appels à projets, des subventions venant des opérateurs de l'Etat ou des crédits du plan France relance, les sources de financement sont nombreuses pour inciter les collectivités à lancer leurs projets.

⇒ Pour en savoir plus sur la territorialisation du plan de relance, vous pouvez consulter le décriptage : [Territoires : vite des projets !](#)

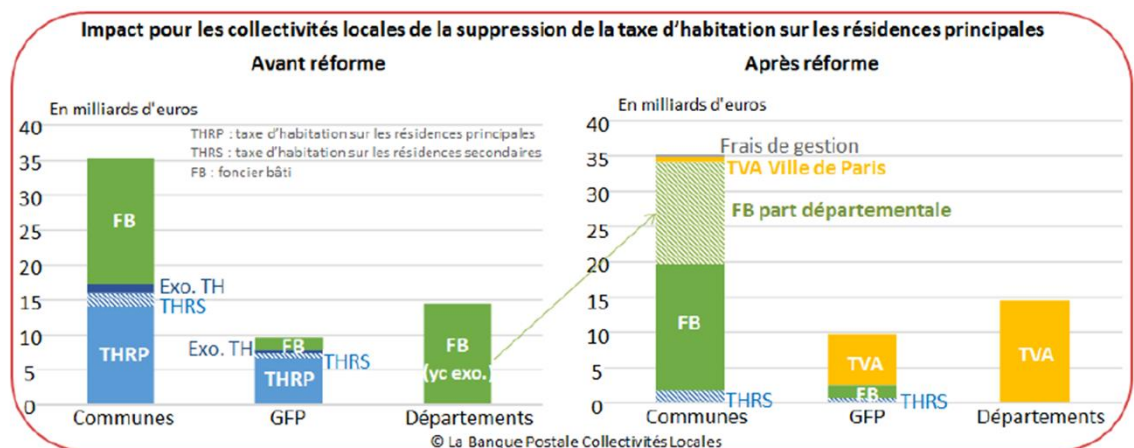
**Vers un bouleversement des recettes avec la réforme de la fiscalité locale et la baisse des impôts de production**

Le panier de recettes du bloc local va être bouleversé à partir de 2021 en dehors de l'impact de la crise.

**Réforme de la fiscalité locale et suppression de la taxe d'habitation (TH)**

La réforme de la fiscalité locale prévoit la suppression de la taxe d'habitation (TH), une recette qui disparaît donc pour les communes et les intercommunalités. Afin de compenser cette perte de TH, la taxe sur le foncier bâti sera basculée des départements aux communes et une part de TVA sera versée aux groupements de communes et aux départements.

**Graphique 3 : impact de la suppression de la TH sur les finances locales**



Bien qu'une compensation à l'euro près soit prévue, cette réforme crée toutefois de l'incertitude pour les collectivités inquiètes d'une décision future de l'Etat sur le niveau de compensation. Certains élus dénoncent également la disparition du lien entre le contribuable et son territoire. Enfin, sur la compensation par la TVA, si cette recette est plutôt dynamique, elle reste une taxe soumise à l'activité économique et donc une baisse est toujours possible.

**Baisse des impôts de production**

Dans son plan de relance, le gouvernement a prévu une baisse des impôts de production de 10 Md€ afin de baisser l'imposition sur les entreprises. Avec un impact sur les recettes des collectivités à ne pas négliger, 7,25 Md€ de CVAE régionale, 1,54 Md€ de CFE et 1,75 Md€ de foncier bâti du bloc communal sont supprimés.

La CVAE régionale sera compensée par une part de TVA sur une base 2020. En 2021 le niveau de recettes sera donc garanti alors que la CVAE aurait dû fortement baisser en raison de la crise. A partir de 2022, l'évolution suivra celle de la TVA. Le dispositif semble positif à court terme et même si la TVA peut baisser en cas de retournement économique c'est une recette plus restée plus prévisible que la CVAE.

Sur la suppression d'une partie de la CFE et du foncier bâti, la dynamique des bases sera intégrée mais pas celle des taux. Cette perte d'autonomie sur une partie de leurs recettes, certes restreinte, est dénoncée par les collectivités.

## Autres facteurs déterminants pour 2021

D'autres facteurs entreront en ligne de compte mais leurs impacts sont encore difficiles à anticiper pour 2021 :

- **le recours à l'emprunt** : alors que les conditions d'endettement demeurent favorables, les collectivités sont globalement peu endettées. A fin 2019, leur taux d'endettement était retombé à 71,7% (75,4% en 2016) et leur capacité de désendettement s'élevait à 4,3 ans (5,2 ans en 2016). En 2020, les régions et les départements ont nettement augmenté leur recours à l'emprunt contrairement au bloc communal.
- **l'impact des élections** départementales et régionales et leur report de mars à juin. Ces deux échelons territoriaux ont un rôle essentiel à jouer dans la relance. Ils interviennent directement dans le financement de certaines infrastructures et réseaux et ont un impact fort sur les autres niveaux de collectivités (communes et EPCI) via leurs subventions et cofinancements.
- **l'évolution des dépenses sociales** : amorcée lors du 2<sup>ème</sup> trimestre 2020, la hausse des bénéficiaires et des dépenses de RSA s'est accentuée lors du 3<sup>ème</sup> trimestre. La crise sociale pourrait s'intensifier en 2021 et faire ainsi croître le taux de chômage. Le nombre de bénéficiaires du RSA étant fortement corrélé au taux de chômage, les dépenses sociales pourraient s'envoler, notamment pour les départements. L'idée de la recentralisation de cette charge pourrait revenir dans le débat.

## Conclusion

Les collectivités ont déjà prouvé à de multiples reprises leur résilience face aux bouleversements financiers (crise de 2008, baisse des dotations) ou institutionnels (loi NOTRe, loi MAPTAM...). La crise sanitaire, ses conséquences économiques et sociales ainsi que les modifications dans leur panier de recettes vont les amener une nouvelle fois à s'adapter.

Elus des communes et intercommunalités ont l'opportunité de lancer leur mandature en 2021 dans un contexte de relance de l'économie, dont un volet essentiel repose sur l'investissement public local. Les collectivités peuvent y jouer un rôle central en engageant au plus vite leurs projets. C'est aussi un moyen pour que les transitions écologique et numérique se concrétisent rapidement.

En dépit de toutes les inconnues et incertitudes qui se dressent, les collectivités devront être au rendez-vous de cette relance au service de leur territoire et de ses citoyens !

**Sylvain SIMÉON-**  
**[simeons@fntp.fr](mailto:simeons@fntp.fr)** -  
**Tel : 01-44-13-32-26**

# TERRITOIRES : VITE DES PROJETS !

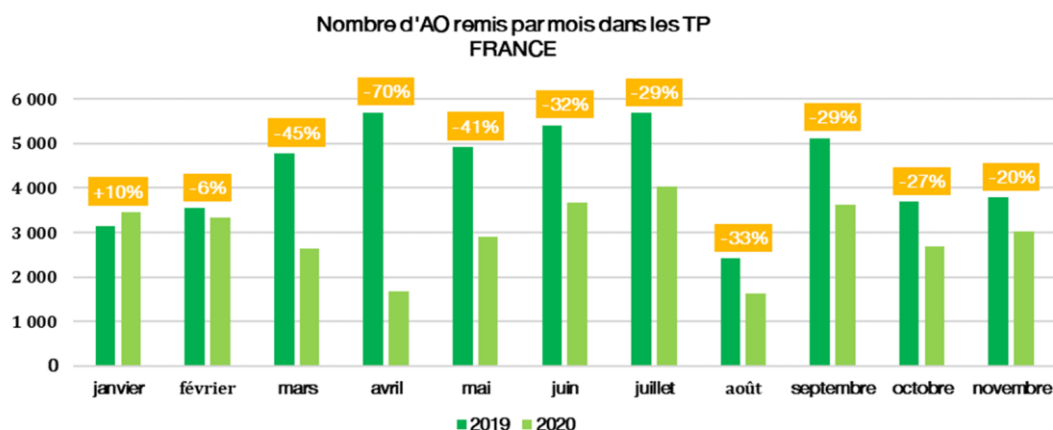
## Des financements au service des infrastructures de la transition écologique et de la cohésion

**A** lors que le secteur des Travaux Publics connaît sa plus grave crise de l'après-guerre, le gouvernement lance un plan de relance de l'économie, en partie fléché vers les réseaux et infrastructures au service de la transition écologique. Pour que ce plan soit une réussite tangible, les collectivités doivent rapidement se faire le relai voire le moteur de cette relance. Cette ambition est possible grâce à des aides de financement qui doivent permettre de remettre la France sur la voie du redressement économique et de la transformation écologique et numérique.

### Les collectivités, moteur de la relance et de la transition écologique !

#### Il y a urgence à agir !

La commande publique a fortement chuté en 2020 dans tous les domaines des TP depuis le démarrage de la crise sanitaire. Le secteur subit en effet le double impact de la crise sanitaire et du cycle électoral en raison du décalage du second tour des élections municipales et des difficultés organisationnelles rencontrées depuis dans les collectivités locales. Pendant les 3 mois de confinement, la commande publique en travaux s'est effondrée de plus de 50%. Le rebond attendu à la suite du déconfinement n'est toujours pas intervenu : en novembre 2020, le volume des appels d'offres reste inférieur d'environ 20% au volume enregistré l'an dernier.



Source : Vecteur Plus

## Les collectivités, moteurs de la relance

Les collectivités locales réalisent environ 70% de l'investissement public (hors militaire) en France. Il est donc indispensable qu'elles se saisissent très rapidement de cet enjeu de relance en territorialisant le plan de relance, en fonction des besoins et des projets identifiés localement. La relance de l'économie se fera difficilement par la consommation des ménages ou l'investissement des entreprises compte tenu de la période d'incertitudes qui se prolonge. C'est donc aux collectivités locales de jouer un rôle contracyclique.

Plusieurs régions ou départements ont d'ores et déjà présenté des plans de relance intégrant des mesures pour l'investissement en infrastructures.

Il faut désormais aller plus loin, pour que chaque collectivité, à son échelle, se saisisse des dispositifs existants pour inscrire son propre territoire dans cette action. L'effet de levier sur les territoires peut être important : selon les indicateurs inscrits au PLF, 1€ de dotation d'investissement génère au total 4,5€ d'investissement.

## Des projets nécessaires à la transition écologique

Les projets doivent désormais répondre à des impératifs de transition écologique et de résilience pour atteindre les objectifs de la stratégie bas carbone ou faire face aux aléas climatiques (modernisation des réseaux d'eau et d'assainissement, mix énergétique...). Par ailleurs, des besoins, déjà très présents, se sont faits plus que jamais sentir pendant les périodes de confinement et de déconfinement tels que les réseaux numériques (télé médecine, télétravail...) ou les mobilités actives (vélo, marche...). La crise et la relance doivent être des opportunités pour accélérer la transformation de la France.



## Des financements à mobiliser pour concrétiser ces projets

### La marche à suivre par les territoires

Le plan de relance prévoit 100 Md€ dont une partie sera territorialisée. Une [circulaire](#) du Premier ministre publiée le 23 octobre précise les contours de cette territorialisation à travers l'organisation et les actions de la relance :

L'organisation territoriale du plan de relance passera par l'institution de comités régionaux et départementaux chargés de piloter son déploiement et d'en assurer le suivi. Ces comités pourront aussi signaler toutes difficultés opérationnelles dans la mise en œuvre.

Dans les régions	Dans les départements	Autre
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Préfets de région et hauts commissaire en charge du pilotage</li> <li>•Comité régional de pilotage et de suivi dans chaque région (avec représentants des collectivités, partenaires sociaux, milieux socio-professionnels, préfets de départements, opérateurs (ADEME, ANAH, BPI...))</li> <li>•Suivi mensuel à travers des tableaux de bords et le suivi d'indicateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Préfets de départements systématiquement consultés par les préfets de régions sur les opérations localisées dans leur département</li> <li>•Comité départemental consultatif associant le président du département, les présidents d'EPCI, le président de l'association départementale de maires et les représentants des forces économiques sociales et environnementales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Organisation spécifique avec les opérateurs de l'Etat (ANRU, ADEME, ANAH, ARS, BPI, CDC, Agences de l'eau qui devront rendre compte systématiquement avant toute décision</li> </ul>

Au-delà des mesures fiscales ou d'aides à certains publics, la circulaire détaille également 3 vecteurs de territorialisation :

Appels à projets	Enveloppes spécifiques	Crédits France Relance
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Financements via des appels à projets (opérateurs devront informer les préfets de région de leurs choix de programmation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Enveloppes spécifiques sous la responsabilité des préfets pour les projets les plus matures et les plus pertinents (attention particulière aux investissements dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et territoires ruraux, opérations du plan de relance : rénovation thermique, mobilités du quotidien)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Crédits pour les lignes de France relance. Crédits déconcentrés au fur et à mesure de la réalisation des projets locaux (redéploiement si nécessaire pour accélérer l'exécution), priorité aux projet eau, assainissement, air, déchets.</li> </ul>

- ⇒ Les crédits déconcentrés et actions du plan de relance doivent s'inscrire d'ici la fin de l'année dans un **accord régional de relance** signé entre l'Etat et le conseil régional et négocié dans le même calendrier que le CPER. Cet accord peut être signé en amont ou dans le même temps que le CPER.
- ⇒ Une contractualisation est possible avec les départements, EPCI et communes dans le cas de projets co-financés. Ces accords sont nommés « contrats de relance et de transition écologique » et pourront être des avenants à des outils existants (contrats de ruralité, CTE...). Il peut également s'agir de conventions ad hoc.

## Des financements à mobiliser

La réussite de ce plan de relance passe donc par les territoires. Les collectivités peuvent bénéficier de nombreux financements pour les soutenir dans leurs projets :

Dotations /Subventions	Financements Banque des Territoires	Subventions Agences de l'Etat	Programmes / Contractualisation
<ul style="list-style-type: none"> <li>•DSIL/DETR</li> <li>•Enveloppes régionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Fonds propres</li> <li>•Prêts (Aqua-Prêts, Mobi-Prêts...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•ADEME</li> <li>•Agences de l'eau</li> <li>•Appels à projets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Actions Coeur de Ville</li> <li>•Petites Villes de Demain</li> <li>•CPER</li> </ul>

Des régions et des départements ont également lancé des plans de relance locaux pour soutenir certaines activités. Les Travaux Publics font régulièrement partie des filières ciblées.

## Des solutions d'accompagnement

Boîtes à outils	Dotations de soutien à l'investissement	Accompagnement en ingénierie
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Service "Aides-Territoires" pour accéder à tous les financements possibles en fonction du type de projet</li> <li>•La boîte à outils du ministère de la transition écologique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•DSIL</li> <li>•DETR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Agences techniques départementales</li> <li>•ANCT</li> <li>•DDTM</li> <li>•ADEME</li> <li>•Banque des Territoires</li> <li>•Ingénierie privée</li> </ul>

## Mobiliser les territoires et accélérer l'exécution

La réussite du plan de relance repose sur la mobilisation de tous les acteurs : Etat, collectivités locales, opérateurs publics, entreprises... La rapidité de mise en place de l'organisation territoriale du plan, la fluidité et l'agilité de son fonctionnement seront déterminantes pour que les crédits annoncés arrivent rapidement à disposition de projets concrets dans les territoires.

C'est cette rapidité de diffusion des crédits, avec l'effet de levier qu'ils créent localement, qui conditionnera l'impact du plan sur le tissu économique des entreprises, sur l'emploi et la vie quotidienne des Français.

Les acteurs publics locaux doivent donc faire face à l'enjeu d'un lancement rapide des projets et des appels d'offres, dans un contexte de crise sanitaire et de période post-élection municipales. Quant aux services de l'Etat, ils doivent faire preuve d'agilité face à l'urgence de la situation économique et sociale : il faut ainsi éviter que trop de lourdeurs administratives viennent ralentir la mise en œuvre des projets.

Le plan de relance, initié nationalement, doit ainsi désormais se poursuivre dans une logique la plus décentralisatrice possible pour aller plus vite et au plus près des territoires.

## Pour en savoir plus...

[Téléchargez le guide](#) de la territorialisation du plan de relance :



**Territoires : vite des projets !**  
Des financements au service des infrastructures de la transition écologique et de la cohésion

**Sylvain SIMÉON-**  
**simeons@fnfp.fr -**  
**Tel : 01-44-13-32-26**



# PLAN FRANCE RELANCE : l'urgence du soutien à l'investissement en infrastructures

**L**e [Plan de relance de l'économie](#), doté de 100 Md€, a été annoncé par le gouvernement début septembre. Les infrastructures y trouvent leur place, notamment au cœur de la transition écologique et de la cohésion territoriale. Si l'effort d'investissement en lien avec le secteur des Travaux Publics doit être reconnu, deux enjeux méritent une attention particulière : la rapidité d'exécution et la territorialisation du plan. Ces derniers conditionnent l'impact du plan avec la concrétisation au plus vite des mesures préconisées.

## Relancer l'investissement public : un levier pour sortir de la crise

Dans le contexte de crise sanitaire, l'investissement public est l'un des seuls leviers de la demande intérieure (et donc du PIB et de l'emploi) qui peut être rapidement activé. Par les investissements publics dans les infrastructures, il s'agit également de préparer l'avenir des territoires, en renforçant leur cohésion et en assurant les transitions écologique et numérique. Les investissements en Travaux Publics sont au cœur de ces enjeux. Ils constituent l'un des rares secteurs capables de créer rapidement de l'emploi partout sur le territoire.

Or, selon une étude récente de l'OFCE<sup>1</sup>, l'investissement public a connu une chute sans précédent en France au 1<sup>er</sup> semestre 2020 (-26%). Le niveau d'investissement public devrait même être insuffisant en 2020 pour compenser la dépréciation de l'actif existant. Face à cette situation très détériorée, l'enjeu principal se situe dans la rapidité d'exécution et la capacité à accélérer les projets dans un triple objectif :

- De relance de l'économie et de l'emploi ;
- D'entretien et de préservation du patrimoine existant afin de maintenir la qualité de service et les exigences de sécurité pour tous nos réseaux (mobilité, eau, énergie, numérique) ;
- Faire face aux urgences liées aux impératifs écologiques (solutions bas carbone, protection et résilience des territoires) et numériques.

## France Relance : près de 4 Md€ à destination des infrastructures

Le développement de nouvelles infrastructures, leur entretien et modernisation sont déterminants pour atteindre les objectifs climatiques et la transition écologique. Le secteur des Travaux Publics y joue un rôle majeur tant pour la transition vers une économie bas carbone que dans la préservation des ressources et de la biodiversité ou encore dans la protection des territoires face aux risques climatiques. Par ailleurs, avec une baisse estimée du PIB national de l'ordre de -9% et un recul de l'emploi d'environ 800 000 postes en 2020 selon la Banque de France<sup>2</sup>, des mesures de relance sont indispensables.

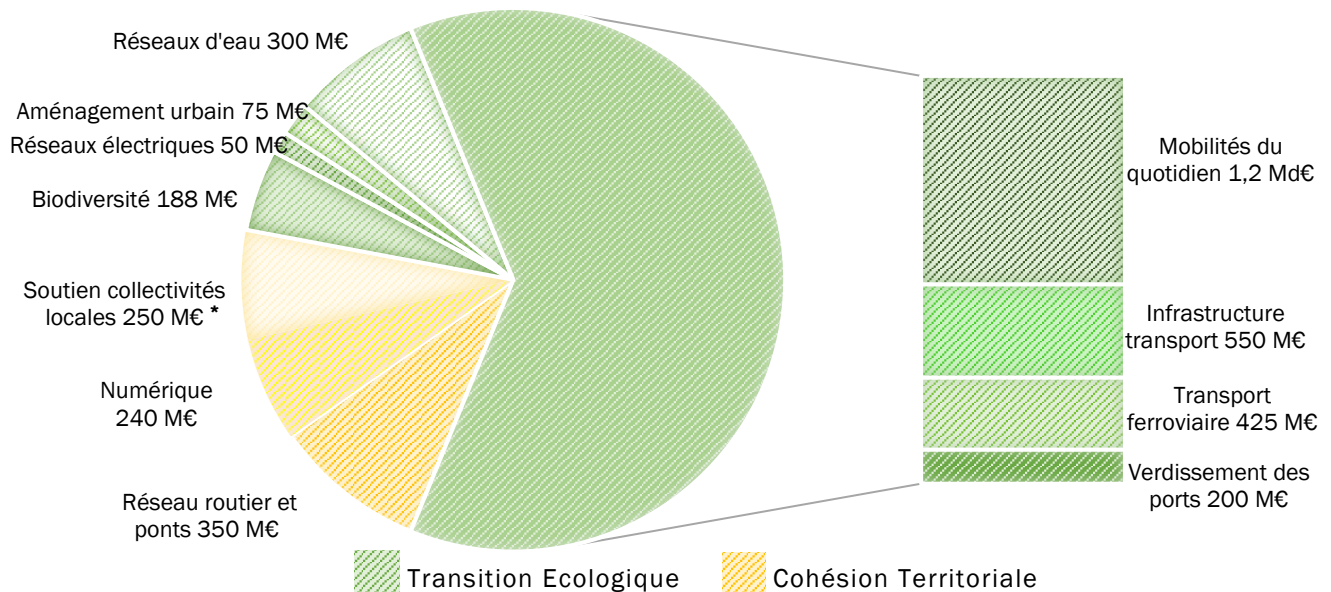
Le plan gouvernemental porte une lueur d'espoir pour les Travaux Publics. Environ 3,9 Md€ peuvent être directement rattachés à des projets d'infrastructure, essentiellement sur la période 2020 – 2022.

<sup>1</sup> [Investissement et capital productif publics en France : état des lieux et perspectives](#), Policy Brief 79 (Mathieu Plane, Xavier Ragot, Francesco Saraceno)

<sup>2</sup> [Projections macroéconomiques France](#) de la Banque de France – septembre 2020

Près de 80% de ces investissements sont fléchés vers des mesures en faveur de la transition écologique et plus de 60% concernent le secteur des transports.

### Graphique 1. France Relance : Estimation des enveloppes budgétaires par type de travaux d'infrastructure



\* Hypothèse de 25% de DSIL affectée à des travaux d'infrastructure

Source : estimations FNTF

#### Pour en savoir plus...

Retrouver le décryptage sur [la place des infrastructures dans le Plan de relance](#), ainsi que le [tableau de synthèse](#) détaillant les mesures et les montants des investissements directement en lien avec le secteur des Travaux Publics.

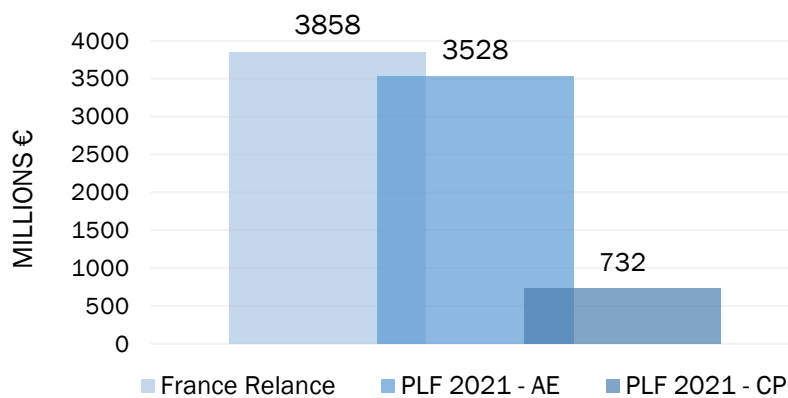
Certains de ces montants doivent être, toutefois, interprétés avec prudence. Dans le cas du ferroviaire, alors que le montant global annoncé dans le plan s'élève à 4,75 Md€, seuls 650 M€ peuvent être considérés comme des nouveaux crédits d'investissement. Les 4,1 Md€ restants concernent de la re-capitalisation, à destination de SNCF réseau pour préserver ses capacités d'investissement. Même si ce soutien est essentiel pour que l'opérateur puisse poursuivre ses efforts de régénération du réseau, nous retenons uniquement 425 M€ des crédits additionnels pour le secteur ferroviaire, correspondant à un effort pour le maintien des petites lignes, ainsi qu'à des aménagements en faveur du fret.

Quant au réseau routier, il fait l'objet d'un effort de relance relativement modeste, avec 250 M€ pour accélérer la réalisation des projets inscrits aux CPER et 100 M€ destinés au renforcement des ponts. Face à des besoins majeurs en matière de dégradation du réseau, le plan de relance peut donc paraître trop prudent sur cette problématique de l'entretien et de la modernisation de réseaux existants.

## Quel effet pour la relance pour 2021 ?

Si les annonces du gouvernement, dans leur globalité, marquent un effort vis-à-vis des projets d'infrastructure, un point de vigilance majeur concerne la rapidité d'exécution de ces mesures, c'est-à-dire les investissements qui seront réellement effectués en 2021. Parmi les 3,9 Md€ estimés pour les Travaux Publics (dont 3,5 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) annoncées dans le Projet de Loi des Finances 2021) seulement 732 M€ de crédits de paiement (CP) sont inscrits pour 2021. Ces volumes, a priori faibles, sont liés à la temporalité du Plan et dépendent aussi en grande partie de la durée de réalisation des projets. Le Plan de relance engage ainsi plutôt des crédits qui ne produiront leurs effets qu'à moyen terme (à partir de 2022 majoritairement). Or sur le plan économique et social, c'est bien un effet de « relance » immédiat qui doit être recherché : l'activité des entreprises dépend en effet directement de l'arrivée rapide des crédits de paiement.

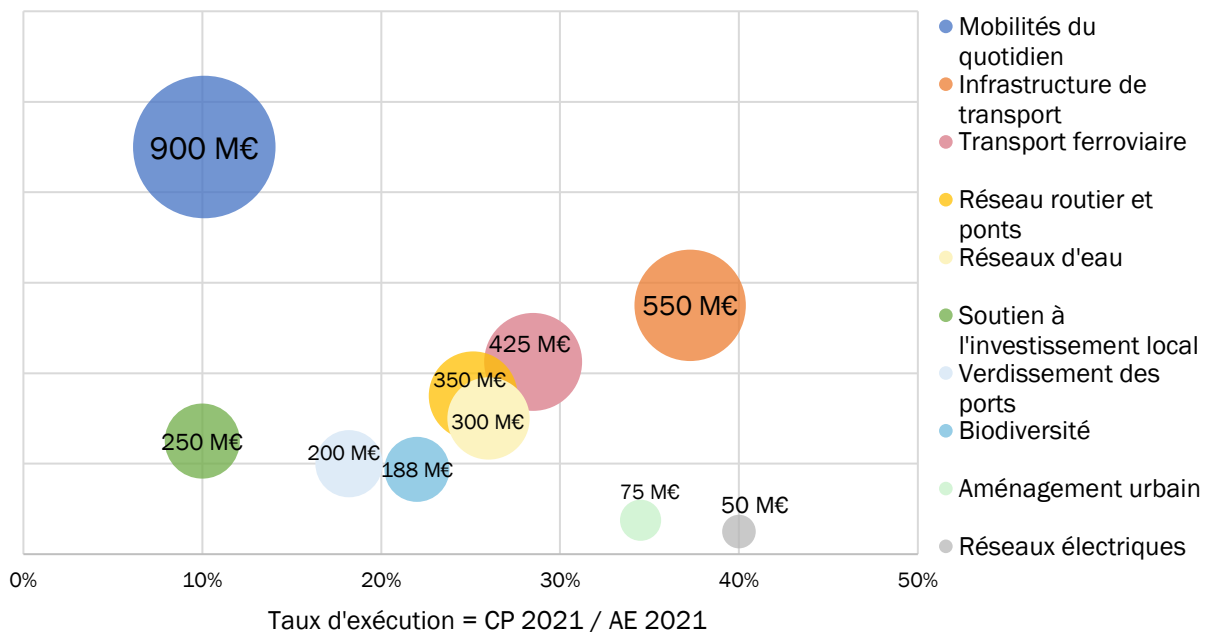
### Graphique 2. Investissements relatifs aux travaux d'infrastructure pour 2021



Source : estimations FNTP

Pour 2021, le rapport entre les crédits réellement décaissés comparé aux engagements annoncés est insuffisant (ratio CP 2021/AE 2021). Quel que soit le secteur<sup>3</sup> étudié, moins de la moitié des engagements se traduiront effectivement en crédits de paiement pour 2021. Alors que les « mobilités du quotidien » représentent un fort potentiel pour le secteur des Travaux Publics, avec plus d'un quart des AE totales, seulement 10% de ces crédits seront exécutés en 2021. En revanche, les mesures relatives aux « infrastructures de transport » comptent quant à elles pour seulement 15% du montant total des AE mais près de 40% des crédits sont inscrits pour 2021. Au global, tous secteurs confondus, les crédits de paiement prévus pour 2021 ne représentent que 21% des engagements prévus.

### Graphique 3. Taux d'exécution en crédits de paiement du plan de relance par secteur pour 2021



Source : estimations FNTP

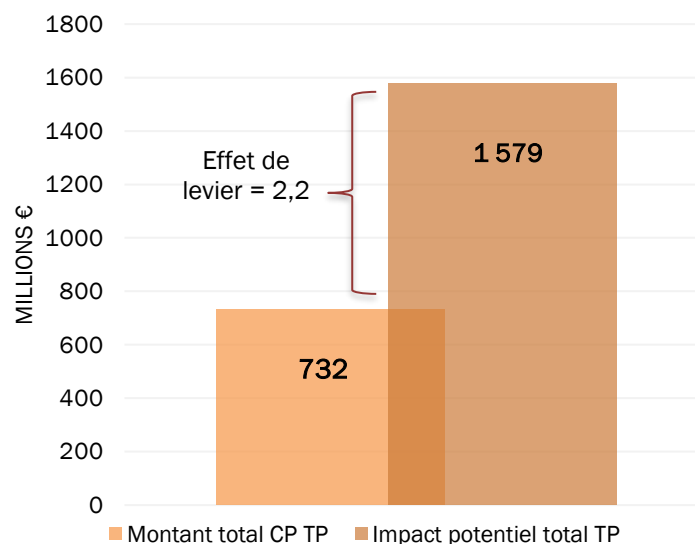
<sup>3</sup> Le numérique n'est pas inclus dans cette partie de l'analyse, car aucun crédit de paiement n'est prévu pour 2021 dans le Projet de Loi de Finances.

## Territorialiser et accélérer la relance

### Le rôle essentiel des collectivités locales

Au-delà de la temporalité du plan de relance et de la vitesse d'exécution des investissements, l'ampleur de la relance économique dépendra aussi de son appropriation par les collectivités, lesquelles réalisent environ 70% de l'investissement public en France. La territorialisation permet d'accroître l'effet de levier des mesures annoncées, mais aussi de les démultiplier via des initiatives de relance locales, cohérentes avec les grands enjeux présentés dans le Plan national. En prenant en compte uniquement les actions en lien avec les travaux d'infrastructure, l'impact potentiel du plan pour les Travaux Publics pourrait s'élever à plus d'1,5 Md€ en 2021, soit un effet de levier moyen de 2. Chaque 1€ investi dans la relance, en faveur des projets d'infrastructure, engendre en moyenne un investissement supplémentaire de 2€ localement. En outre cet effet de levier peut être bien supérieur selon les modalités de financement utilisées.

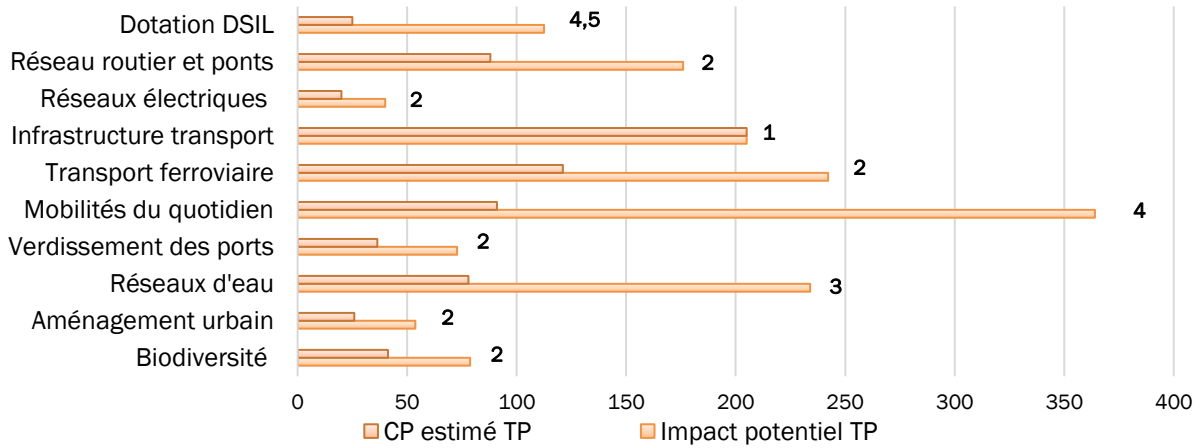
#### Graphique 4. Impact potentiel du plan de relance pour les Travaux Publics en 2021



Source : estimations FNTF

Selon le plan de relance et le PLF pour 2021, les projets en lien avec les mobilités du quotidien, ainsi que le soutien à l'investissement local ont un effet de levier de 4 et 4,5 respectivement. Cependant, il s'agit également des actions ayant les plus faibles taux d'exécution en 2021 (10%), indiquant ainsi que l'effet attendu ne sera observé qu'à moyen ou long terme. Inversement, les mesures relatives à la modernisation et le développement des réseaux d'eau pourraient produire un effet plus immédiat, avec un effet de levier de 4 et plus d'un quart des investissements engagés dès 2021.

Graphique 5. Territorialisation du Plan de relance – Estimation des effets de levier

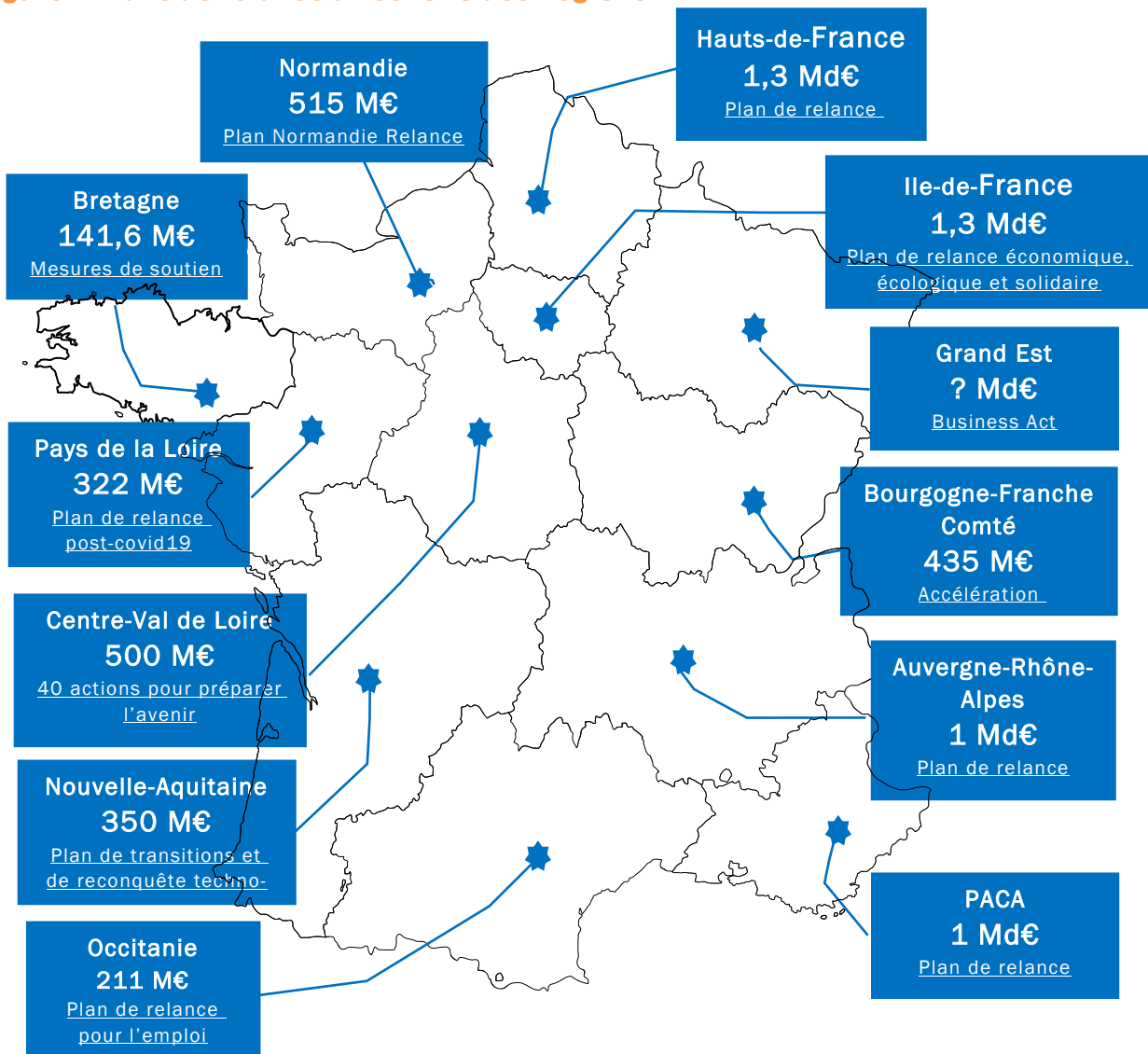


Source : estimations FNTP

### Accélérer les projets !

Compte-tenu de l'importance des enjeux et du potentiel de relance, il est nécessaire d'aller plus vite dans la réalisation des projets. La plupart des Régions a d'ores et déjà présenté des plans de relance inspirés du Plan de relance national et en fonction des besoins identifiés localement.

Figure 1. Plans de relance à l'échelle des Régions



Source : FNTP à partir des informations disponibles sur les sites internet des Régions

Certains de ces plans régionaux mettent l'accent sur le soutien face à la crise sanitaire en ciblant l'emploi et les entreprises, tandis que d'autres ont une vision à plus long terme avec des propositions de transition et de transformation de l'économie. Désormais, chaque collectivité, à son échelle, doit se saisir des dispositifs existants et participer à la territorialisation de la relance. Des aides existent pour chaque type de projet d'infrastructures, il est urgent que les décideurs locaux s'en saisissent.

### **Pour en savoir plus...**

Retrouver [le guide FNTP de la territorialisation](#) du Plan de relance intitulé « Territoires : vite des projets ! Des financements au service des infrastructures de la transition écologique et de la cohésion »

Afin que les actions inscrites dans le Plan national puissent se concrétiser et que les effets de reprise économique soient observés rapidement, plusieurs propositions sont avancées :

- Accélérer les crédits de paiement, notamment pour les dotations d'investissement (DSIL et DETR) : il faudrait a minima inscrire 400 M€ de CP<sup>4</sup> pour la DSIL « exceptionnelle » en 2021 (contre 100 M€ prévus) ;
- Privilégier le soutien des projets prêts à démarrer rapidement, tels que les projets d'entretien et rénovation d'infrastructures (route, éclairage, eau) ;
- Accélérer le remboursement du FCTVA ou élargir son périmètre (éligibilité de l'entretien des ouvrages d'art par exemple), afin de permettre aux collectivités de réaliser les travaux urgents tout en conservant des marges de manœuvre financières ;
- Faciliter et accélérer l'exécution des projets via des aides à l'ingénierie et la simplification des procédures, en particulier aux petites collectivités qui rencontrent des difficultés lors du montage technique et financier d'un projet.

D'un point de vue économique et social, un effet de relance « immédiat » est nécessaire. Cependant, la réussite du Plan national dépend à la fois de la rapidité d'exécution des investissements annoncés, ainsi que de sa traduction en actes à l'échelle territoriale. Malgré le contexte actuel, marqué par des incertitudes sur le plan sanitaire et le ralentissement de l'activité lié à la période postélectorale, les élus locaux ont la responsabilité de participer à la relance en lançant des projets. L'investissement public, auquel les collectivités contribuent à hauteur de 70%, est l'un des seuls leviers qui peut être activé rapidement pour sortir de la crise et recréer des emplois. Selon une étude de l'OFCE<sup>5</sup>, un choc d'investissement public équivalent à 1 point de PIB pourrait ainsi créer 286 000 emplois dans le secteur marchand au bout de 5 ans en France.

**Valentina Langlois-Salazar**  
[langloissalazarv@fntp.fr](mailto:langloissalazarv@fntp.fr)  
 01.44.13.32.22

<sup>4</sup> Selon [Amendement n°II-1525](#) déposé le lundi 26 octobre 2020 par JR Cazeneuve

<sup>5</sup> [OFCE : L'investissement public, capital public et croissance](#)

## RELANCE OU SOUTIEN ? Le cas du réseau ferroviaire

**L**e gouvernement affiche, dans le Plan de relance, sa volonté de faire des transports un levier de la transition écologique. Le secteur ferroviaire figure parmi les priorités mentionnées dans ce plan, avec des montants d'investissement conséquents (4,75 Md€). Cependant, ils doivent être analysés avec prudence, car seule une partie de ces crédits peut être considérée comme de l'investissement supplémentaire. Ces constats conduisent aussi à s'interroger sur la temporalité de ces mesures et l'ampleur de l'effet « relance » qui en est attendu.

### Le secteur ferroviaire, un atout économique

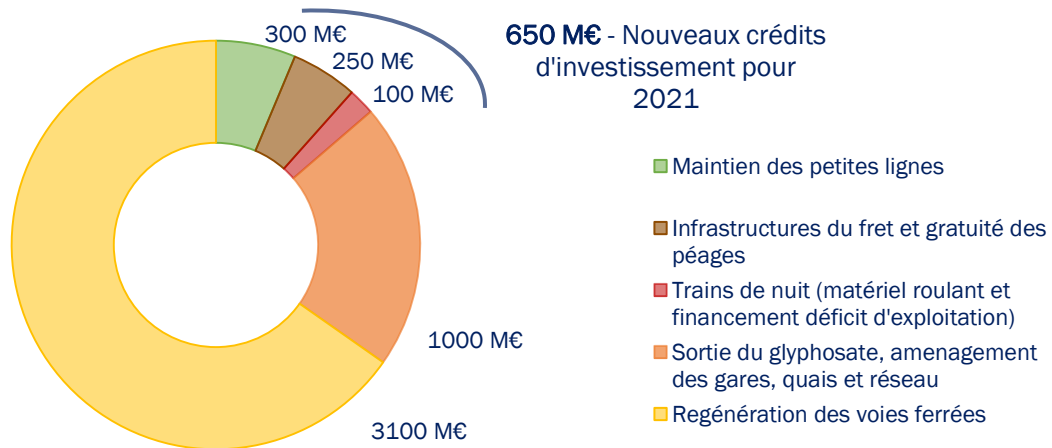
Le secteur ferroviaire représente un réel atout économique. Dans le domaine des transports améliorant l'efficacité énergétique (TAEE) son poids est important : en 2018 il comptait pour environ 29% du chiffre d'affaires et plus de 40% des emplois<sup>1</sup>. Ces emplois concernent la construction des infrastructures et l'installation des équipements. Cependant, le secteur pâtit également d'un sous-investissement chronique, se traduisant par un vieillissement des voies et une baisse générale de la qualité du service. Le dernier [audit sur l'état du réseau ferré national](#), évalue l'écart entre les besoins théoriques de renouvellement des infrastructures du réseau (hors lignes de desserte fin du territoire) et la trajectoire définie par le contrat de performance de SNCF Réseau à environ 520 M€ par an en moyenne sur la période 2017 – 2026. Face à ces constats, et compte tenu de l'impact de la crise sanitaire, le secteur ferroviaire fait partie des priorités de la relance.

### France Relance : les annonces en faveur du ferroviaire

[Le plan « France Relance »](#) présenté par le gouvernement le 3 septembre prévoit une enveloppe de 4,75 Md€, à engager sur deux ans, en faveur du secteur ferroviaire. Plus de 86% des crédits annoncés sont destinés à SNCF Réseau, soit 4,1 Md€, afin de permettre au gestionnaire du réseau de préserver ses capacités d'investissement et de poursuivre les travaux déjà programmés. Il s'agit ainsi de compenser les pertes subies pendant la crise sanitaire, en raison d'une baisse des recettes de péages et de voyages. Seuls 650 M€ peuvent être considérés comme des véritables nouveaux crédits d'investissement. Ils sont destinés notamment au maintien des petites lignes, au financement des infrastructures du fret et de la gratuité des péages, ainsi qu'à la relance des trains de nuit (achat du matériel roulant et financement du déficit d'exploitation). L'essentiel du soutien en faveur du ferroviaire concerne donc la poursuite de la trajectoire d'investissements inscrite au Contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau. Sans cet apport en capitaux du plan de relance, le maintien de la programmation serait en effet très incertain.

<sup>1</sup> [ADEME, Marchés et emplois concourant à la transition énergétique dans le secteur des transports, juillet 2020](#)

## Graphique 1. Répartition des investissements en faveur du secteur ferroviaire

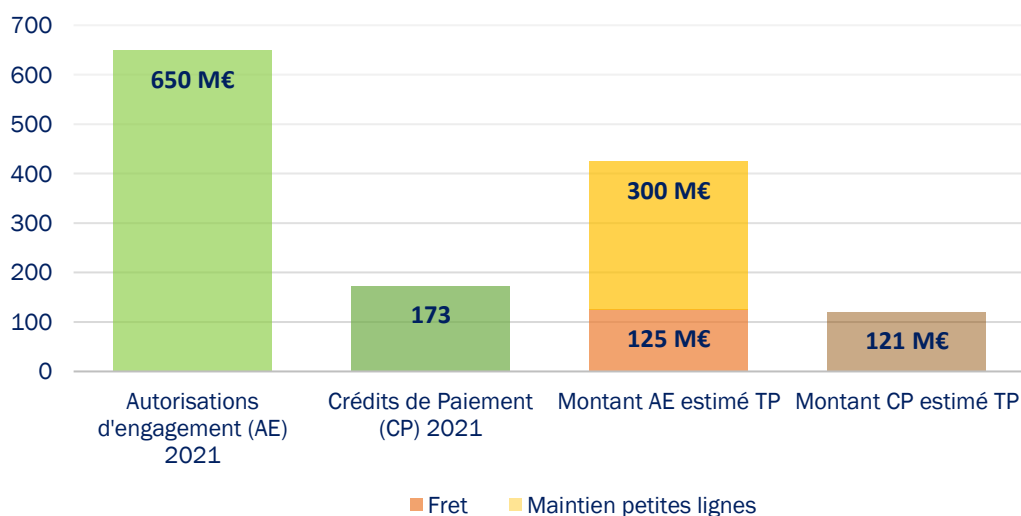


Source : Données issues du rapport « [Transport ferroviaire : Sommes-nous sur les rails ? - Réseau Action Climat](#) »

## Quelle place pour les infrastructures dans les nouveaux crédits annoncés ?

L'investissement additionnel par rapport à la période d'avant crise peut donc être estimé à 650 M€ pour le ferroviaire. Comme annoncé dans le projet de Loi des Finances pour 2021 ([mission relance](#)), il s'agit d'autorisations d'engagement (AE) qui permettent de lancer les projets. Cependant, les montants qui seront réellement décaissés en 2021, c'est-à-dire les crédits de paiement, représentent moins d'un tiers des engagements. Ce constat met en lumière l'effet du plan qui se situe majoritairement à partir de 2022 et à moyen terme. S'agissant des investissements pouvant être rattachés directement à des travaux d'infrastructures, les montants estimés s'élèvent à 425 M€ d'autorisations d'engagement. Seules les mesures relatives au « maintien des petites lignes » et une partie des mesures concernant le fret sont en effet susceptibles d'avoir un impact en matière d'infrastructure. Finalement, les crédits de paiement, inscrits pour 2021 et capables de générer de l'activité additionnelle rapidement pour les entreprises des Travaux Publics, peuvent être estimés à seulement à seulement à 120 M€ environ.

## Graphique 2. Investissements relatifs aux travaux d'infrastructure pour 2021



Source : estimations FNTP



## Un enjeu essentiel de la transition écologique dans les transports

Alors que le secteur des transports compte pour 30% des émissions GES de la France, le transport ferroviaire représente moins de 0,5% de ces émissions. Le rail constitue donc un réel potentiel dans la décarbonation de la mobilité. Pourtant, la part de ce mode dans le transport intérieur de voyageurs ne représente que 11% contre 80% pour les véhicules particuliers. L'enjeu pour les années à venir consistera donc à rendre le transport ferré plus attractif et à inciter son utilisation. Ce constat est également vrai pour le transport de marchandises puisque la part modale du rail n'a cessé de décliner en France depuis les années 2000 et se situe désormais très en dessous de la moyenne européenne. En Suisse, en Belgique et en Autriche, plus de 30% de marchandises sont transportées par voie ferrée contre 18% à l'échelle européenne. Tandis qu'en France, le transport intérieur terrestre de marchandises, représentant environ 370 milliards de tonnes-kilomètres, est essentiellement réalisé par la route (89%) et seulement 9% par le rail. L'association 4F a récemment présenté un [plan pour relancer le transport de marchandise par voie ferroviaire](#) pour atteindre un objectif de 18% à horizon 2030, soit un doublement de la part modale actuelle.

Les montants annoncés en faveur du ferroviaire seront essentiels pour sauvegarder les programmes d'investissement déjà prévus. En revanche, ils semblent encore insuffisants pour générer un « effet relance » à court terme du secteur. L'enveloppe conséquente de 4,75 Md€, initialement annoncée, se réduit en effet à 650 M€, lorsque l'on considère uniquement les nouveaux crédits d'investissements. Quant aux montants susceptibles de se traduire en projets et générer de l'activité en 2021, ils s'élèvent à 170 M€ environ, témoignant d'un faible taux d'exécution des mesures de relance annoncées. Même si le soutien à destination de SNCF Réseau doit permettre de poursuivre le programme de régénération des voies, l'investissement supplémentaire paraît encore insuffisant pour répondre aux besoins du secteur. Comme le préconise l'audit sur l'état du réseau ferré national, les moyens actuellement mobilisés, pour le renouvellement de la voie ferrée du réseau structurant et des autres composants de l'infrastructure, devraient être portés à 3,5 Md€ par an. Les enjeux de réduction de gaz à effet de serre dans les transports et l'atteinte des objectifs passeront en partie par une stratégie de report modal qui devra pouvoir s'appuyer sur des infrastructures ferroviaires modernes et fiables.

**Valentina Langlois-Salazar**  
[langloissalazarv@fntp.fr](mailto:langloissalazarv@fntp.fr)  
01.44.13.32.22

# Le secteur de la construction en Europe et l'amorce de plans de relance nationaux

**L**a crise du Covid-19 a pour conséquence notable la suspension et/ou le report de projets de construction en Europe, impactant l'activité du secteur de la construction en 2020. Les États européens dessinent désormais des plans de relance, en s'appuyant bien souvent sur le Plan de relance européen, dont l'effet d'entraînement est attendu avec impatience pour le printemps 2021.

## Une situation du secteur de la construction en Europe très hétérogène

L'activité du secteur de la construction reste marquée par une profonde disparité des situations nationales en termes d'activité pour 2020. En effet, la « première vague » de la crise sanitaire du printemps 2020 a affecté très différemment les pays d'Europe, liée notamment aux politiques de restriction concernant la poursuite de l'activité du secteur de la construction.

### Un « première vague » marquée par l'interruption de chantiers

Si les problèmes rencontrés par les entreprises sont souvent communs avec plus ou moins d'intensité (trésorerie, pénalités liées aux retards des marchés publics, problèmes d'approvisionnement de matériaux, personnel...) lors de la crise sanitaire qui secoue l'Europe au printemps 2020, les situations varient fortement d'un pays à l'autre en termes d'activités sur les chantiers.

À titre d'illustration, le Benelux offrait, pendant la première vague de l'épidémie, un cas d'école intéressant : le taux d'activité à la mi-avril est poché de 85% aux Pays-Bas, un peu plus de 40% en Belgique et proche de zéro au Luxembourg. Cela renvoie bien entendu aux dispositions légales en vigueur, particulièrement restrictives pour le secteur de la construction (au Luxembourg en particulier).

L'Espagne, qui a également connu une période de suspension des activités de construction à la suite au décret-loi royal du 29 mars, a vu ses activités redémarrer la semaine du 13 avril.

La situation italienne est bien plus mitigée avec un taux d'activité très faible (environ 85-90% des chantiers étaient fermés) alors même que les activités de génie civil (à l'inverse du bâtiment) restaient autorisées pendant la période de confinement. En effet, le décret d'urgence du 22 mars suspendait les activités non-essentiels, et ce pour une période allant jusqu'au 3 mai. Cependant, il autorisait les activités de génie civil, considérées comme des activités dérogatoires (sans définition préalable du caractère urgent ou non de celles-ci).

L'Allemagne de son côté ne connaît pas de difficultés majeures, et les pouvoirs publics ont maintenu le secteur en préparant de nouveaux appels d'offres et en attribuant toujours des marchés. Toutefois, les conséquences sont à cette période perceptibles pour le secteur, en raison notamment d'une pénurie de personnel. En effet, du fait de la fermeture des frontières et des aspects sanitaires (quarantaine), une pénurie de personnel issu des pays frontaliers se dessine. Les fédérations tchèque et slovaque ont notamment adressé un communiqué commun à leurs gouvernements pour rappeler l'importance d'une circulation aisée entre les deux pays. Le problème se pose avec une plus grande acuité encore pour des pays tels que la Pologne qui font appel à des travailleurs issus des pays tiers (Ukraine, Turquie).

## Une poursuite de l'activité lors de la « deuxième vague » mais des inquiétudes qui demeurent

Malgré des de nouvelles mesures fortes de restrictions (confinement, couvre-feux...) lors de la « seconde vague » de l'épidémie à la fin de l'année 2020, couvrant de nombreux pays européens (Espagne, Italie, Belgique, Portugal, Grèce...), l'activité du secteur de la construction se poursuit, grâce à une meilleure prise en compte des consignes sanitaires.

Au printemps 2020, les protocoles sanitaires (qui ont pris la forme de lignes directrices, guides ou recommandations) ont été assez tôt identifiés comme des instruments souvent déterminants pour une reprise des chantiers. Placés sous l'autorité d'un organisme référent de la construction (Constructiv en Belgique, BG BAU en Allemagne) ou validés par les fédérations d'employeurs de la construction et les syndicats de salariés ou d'organisations sectorielles du secteur (Espagne, Italie, Pays-Bas...), ils ont permis de fixer les enjeux sanitaires autour de mesures clairement identifiées. Dans de nombreux pays, l'adoption des protocoles sanitaires a permis la poursuite (voire la reprise) des chantiers.

Cependant, le secteur de la construction reste affecté par le report de certains marchés publics, la mobilisation de financements européens réaffectés à des besoins sanitaires ou sociaux ou encore le manque de visibilité concernant le lancement des projets d'infrastructures.

## Des perspectives d'activités défavorables pour le secteur du génie civil en 2020

Illustration de l'impact du choc économique causé par cette crise sanitaire inédite, le niveau de production du secteur de la construction a subi une chute de 28,4% en avril 2020 par rapport à avril 2019 au sein des 19 pays de la zone euro.

S'agissant des perspectives d'activités pour l'année 2020, la situation reste contrastée, même si elles restent globalement défavorables pour le secteur du génie civil : 0% en Allemagne, +1% en Autriche, -4,9% en Belgique, -3% aux Pays-Bas, -10% au Luxembourg, +3% en Grèce et même +6% en Suède.

Sans surprise, les pays dans lesquels un confinement strict a été appliqué subissent une chute très importante de l'activité : -7,5% en Espagne, -20% en Italie (pour l'ensemble du secteur de la construction), -35% en Irlande.

Un certain nombre de projets publics ont été reportés et l'évolution négative de l'activité risque de se poursuivre pour 2021 et 2022 dans de nombreux pays. A cela s'ajoute le fait que certains États d'Europe centrale et orientale, peu touchés par la première vague épidémique, le sont davantage dans la deuxième vague. Les perspectives d'activités sont donc peu réjouissantes dans un certain nombre d'États européens : -1% en Allemagne, -15% en République tchèque, -20% en Irlande, mais +3% en Italie et +5% en Suède.

## La définition de plans de relance nationaux

Un certain nombre de pays mettent déjà en place des plans de relance, en complément des mesures d'urgence de soutien à l'économie déjà prises au printemps 2020. L'approche nationale s'appuie bien souvent sur le cadre déjà établi par le Plan de relance européen, dont les modalités de mise en œuvre tardent. L'objectif est en effet d'articuler les futurs financements du Plan de relance européen (subventions directes, prêts) avec des politiques nationales de relance par l'investissement public.

## L'impact du Plan de relance européen

Pour rappel, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne sont parvenus, le 21 juillet 2020, à un accord à l'unanimité sur la mise en place d'un instrument budgétaire temporaire, dédié à la relance. En effet, au sein du plan de relance européen, la « Facilité pour la reprise et la résilience » est spécifiquement destinée à financer la reprise économique des États membres pour la période allant de 2021 à 2023. Avec 672,5 milliards d'euros (dont 312,5 milliards de subventions et 360 milliards de prêts) sur les 750 milliards du plan de relance, elle constitue le plus gros poste de dépense. 70% de cette somme sera dépensé en 2021 et 2022, puis 30% sera dépensé en 2023.

Cet instrument devra consacrer 37% de sa dotation financière à la transition verte et 20% à la transition

numérique.

L'allocation des fonds se fait selon des critères économiques fixés par la Commission européenne (population, PIB/habitant, taux de chômage sur les cinq dernières années). Pour 2023, la répartition se fera sur la baisse de PIB observée en 2020 et 2021, afin de mieux coller à la réalité économique post-coronavirus.

Principale bénéficiaire de la Facilité pour la reprise et la résilience, l'Italie obtiendrait 65,5 milliards d'euros de subventions, l'Espagne 59,2 milliards d'euros. La France devrait recevoir 37,4 milliards d'euros.

Pour bénéficier des financements européens, les plans nationaux de relance doivent s'inspirer des recommandations spécifiques par pays qu'adresse chaque année la Commission européenne aux États membres dans le cadre du « Semestre européen » (coordination des politiques économiques et budgétaires).

Concrètement, le plan national de relance doit justifier dans quelle mesure l'État membre s'inspire des recommandations de politique socioéconomique qui lui sont transmises par l'échelon européen. Il doit expliquer aussi comment les mesures envisagées favorisent la transition écologique et numérique et selon quel calendrier indicatif, sur une période allant jusqu'à juillet 2026.

Les États membres devaient présenter leurs projets de plans pour la reprise et la résilience pour le 15 octobre 2020. La date limite pour la présentation des plans pour la reprise et la résilience est fixée au 30 avril 2021.

Avant le dépôt formel des plans nationaux par les États membres en 2021, ces derniers échangent actuellement avec les services de la Commission européenne, afin de s'assurer qu'ils partagent une approche commune. Durant cette période, les projets peuvent être ajustés afin de répondre aux critères établis par les institutions européennes.

Le plan européen doit être validé par les parlements nationaux – et régionaux dans certains cas – afin que la Commission puisse lever l'emprunt, un autre aspect inédit du Plan de relance européen.

Le blocage politique mené actuellement par la Hongrie et la Pologne concernant la validation du Plan de relance européen (et du budget européen 2021-2027) en raison du lien entre versement des fonds et respect de l'État de droit devrait faire l'objet d'un compromis, en raison de l'urgence à déployer ces fonds rapidement.

Les premiers versements du Plan de relance pourraient intervenir au premier semestre 2021, sachant qu'un préfinancement de 10% est prévu.

## Un bref aperçu des plans de relance nationaux

Dans l'attente des premiers versements au titre du Plan de relance européen, les États membres définissent donc des plans de relance et ont déjà, à plus court terme, présentés des projets de budget en nette hausse pour l'année 2021.

- Allemagne

Le 3 juin 2020, conservateurs et socio-démocrates se sont accordés sur un plan de 130 milliards d'euros. Il est axé sur les « investissements d'avenir » : 9 milliards pour développer l'hydrogène, 2,5 milliards pour la rénovation des bâtiments, 2 milliards pour l'intelligence artificielle, 5 milliards pour la 5G. Sur les 130 milliards, 55 milliards d'euros sont inscrits au budget 2021, le reste sera réparti pendant les années suivantes. La coalition d'Angela Merkel a adopté le 23 septembre un projet de budget pour 2021 permettant de contracter 96,2 milliards d'euros de dettes. Le gouvernement veut investir 17 milliards de plus qu'en 2019 pour verdir et numériser son économie.

Dans le domaine des transports, ce plan prévoit une recapitalisation supplémentaire de 5 milliards d'euros pour la Deutsche Bahn, pénalisée par une chute de la fréquentation de ses trains. Elle s'ajoute aux 10 milliards de recapitalisation prévus de 2020 à 2030. La grande coalition s'engage à financer des investissements pour le climat, avec un soutien au renouvellement des flottes de bus et de poids lourds (1,2 milliard d'euros), d'avions (1 milliard) et à investir dans le transport maritime (1 milliard). Enfin, il est prévu d'allouer 150 millions d'euros pour améliorer la couverture internet du réseau ferroviaire.

Dans le secteur de la mobilité électrique, un investissement de 2,5 milliards d'euros est prévu dans le développement de bornes de points de recharge, la promotion de la recherche et du développement

dans le domaine de l'électromobilité et la production de batteries. Un système de paiement uniforme pour les points de recharge doit maintenant être rapidement mis en œuvre. Il convient de préciser que des points de recharge devraient également être installés dans toutes les stations-service en Allemagne.

- Italie

Un projet de plan de relance est en cours d'élaboration. Les ministères ont déjà présenté leurs propositions de projets (actuellement 550 projets pour un montant total de 680 milliards d'euros). Le projet comporte des actions en faveur des infrastructures (construction d'infrastructures et maintenance des viaducs et ponts autoroutiers, des chemins de fer et des ports, à hauteur de 80 milliards d'euros et un plan de numérisation de l'industrie.

Dans le cadre de ce plan, la numérisation du secteur de la construction jouera un rôle important (une plate-forme nationale de construction numérique sera créée) Le gouvernement vise à long terme un doublement du taux de croissance de son économie (0,8% durant la dernière décennie), un niveau d'investissements publics à hauteur de 3% du PIB (contre un peu moins de 2% ces trois dernières années) et une hausse du taux d'emploi de 10 points (63% actuellement).

Première bénéficiaire du plan de relance européen, le plan de relance italien reposera en grande partie sur ces financements européens. Le Premier ministre Giuseppe Conte a donné quelques exemples des investissements qui pourraient être réalisés à partir de ces financements européens sur les 3 ans à venir : 32 milliards d'euros destinés à la modernisation des infrastructures sanitaires, 7 milliards d'euros à la recherche et à l'éducation, 3 milliards d'euros à la rénovation des bâtiments scolaires, à l'installation de la fibre optique et à l'embauche d'enseignants. Il a promis que le train à grande vitesse serait développé de manière à ce que Rome soit atteignable en moins de 4h30, quel que soit l'endroit de la péninsule, une manière de rendre l'Italie plus attractive pour les investisseurs.

- Espagne

Une enveloppe globale de 240 milliards d'euros est prévue pour la relance au titre du budget 2021.

Elle devrait permettre d'actionner les leviers pour donner priorité à la transition verte et au virage numérique, à travers une dizaine de grands projets mobilisateurs, dont l'aide au passage au numérique des entreprises (qui mobilisera 17% des fonds), la consolidation du système de santé (17%), l'éducation et la formation (18%), la lutte contre la désertification rurale (16%), les infrastructures (12%), la transition énergétique (9%) et la modernisation de l'administration (5%).

Plus largement, les réflexions sur le futur plan de relance sont en cours. Le secteur de la construction jouerait un rôle majeur avec un plan de construction de logements locatifs « abordables » et la réhabilitation des logements anciens, combinant des financements privés et publics, mais aussi des investissements dans le ferroviaire.

Par ailleurs, le gouvernement espagnol a annoncé qu'il consacrerait à la transition numérique 15 milliards d'euros puisés dans le fonds de relance européen, sur les quelque 140 milliards dont doit bénéficier l'Espagne.

Il s'agira notamment de financer le déploiement du nouveau réseau internet ultra-rapide 5G, d'étendre la couverture dans les zones rurales. L'objectif est de débloquer des financements d'un total de 70 milliards d'euros pour la période 2020-2022. 50 milliards d'euros viendront du privé, tandis que l'investissement public atteindra « environ 20 milliards d'euros dont 15 milliards environ correspondront aux différents programmes et nouveaux instruments communautaires de financement du plan de relance européen.

- Danemark

Dans le cadre de sa proposition de budget pour 2021, présentée le 31 août 2020, le gouvernement danois met notamment l'accent sur les infrastructures. Le gouvernement souhaite mobiliser 1,5 milliards d'euros sur la période 2021-2025 sur les infrastructures, avec une priorité sur la transition écologique et énergétique.

Le 14 septembre 2020, le gouvernement annonce la création du Fonds pour l'avenir vert du Danemark, visant à stimuler les solutions vertes. Le Fonds est doté de 25 milliards de couronnes et pourra soutenir la création de 27 500 emplois verts.

- Suède

Le gouvernement propose environ 970 millions d'euros d'investissements dans la croissance verte dans le projet de loi de finances 2021. Les infrastructures sont concernées au titre de différentes mesures : entretien des chemins de fer dans tout le pays ; soutien à l'emploi dans la construction ; développement des bornes de recharge pour les poids lourds et développement du réseau électrique suédois.

- Grèce

Le plan de relance grec se concentre sur 4 piliers principaux : le développement durable et la transition numérique, la cohésion sociale, le soutien aux investissements privés et la transformation des institutions.

Le secteur de la construction est considéré comme un catalyseur pour une reprise rapide : des programmes massifs devraient être lancés, notamment sous la forme de partenariats public-privé, pour permettre la rénovation des bâtiments du secteur public, pour déployer des équipements de recharge des véhicules électriques et des réseaux de fibres optiques. L'objectif est également de développer une infrastructure et un système de transport multimodal de qualité.

A plus court terme, le gouvernement grec souhaite soutenir le secteur du tourisme, qui représente plus de 25% dans son PIB. Une autre part de ces fonds ira au secteur médical, dont le budget avait été affecté par la grave crise financière des années 2010. Enfin, le gouvernement prévoit de soutenir financièrement les PME, qui représentent 80% de l'économie du pays. Le Premier ministre Kyriakos Mitsotakis compte également lancer des grands projets, comme le réaménagement du site d'Hellenikon, l'ancien aéroport d'Athènes qui s'étend sur plus de 600 hectares.

Au-delà de la relance par l'investissement public, certains États membres ont aussi instauré des dispositions législatives visant à simplifier et accélérer la réalisation de projets d'infrastructures. En Allemagne, la loi relative à l'accélération des investissements (« Investitionsbeschleunigungsgesetz ») a pour vocation d'accélérer les procédures de planification et d'autorisation dans le domaine des transports. Par exemple, les procédures de planification et d'approbation des plans seront supprimées pour l'électrification des lignes ferroviaires. En Italie, le Conseil des ministres a adopté le 7 juillet le « décret simplifications », et publié au Journal Officiel le 11 septembre 2020. Ce décret permet aux pouvoirs publics d'attribuer des projets de travaux à petite échelle sans avoir à recourir au processus complexe des marchés publics. Les projets dont les investissements vont jusqu'à 5,2 millions d'euros peuvent également compter sur un assouplissement administratif.

**Nicolas Gaubert**  
[gaubertn@fntp.fr](mailto:gaubertn@fntp.fr)  
Service Europe 01.44.13.31.06

**Dossiers réalisés par le Service des Affaires Economiques,  
sous la direction de Jean-Philippe Dupeyron,**

---

**Jean-Philippe DUPEYRON**      **Directeur adjoint Affaires Economiques**

**Mathilde MENANTEAU**      **Conjoncture et prévisions**

**Nicolas GAUBERT**      **Directeur adjoint des affaires euro-  
péennes**

**Valentina LANGLOIS-  
SALAZAR**      **Aménagement du Territoire**

**Sylvain SIMEON**      **Collectivités locales**

---