



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

LES POLITIQUES INDUSTRIELLES EN FRANCE

**Évolutions
et comparaisons internationales**

Synthèse

Avant-propos
Table des matières

RAPPORT

NOV.
2020

Rapport pour l'Assemblée nationale



AVANT-PROPOS

Le président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, a, dans sa capacité de président du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, demandé au Premier ministre de confier à France Stratégie la rédaction d'un rapport sur les politiques industrielles, ce que le Premier ministre a accepté. Il est très rapidement apparu dans les échanges de l'équipe constituée par France Stratégie avec les députés Olivier Marleix et Thierry Michels, rapporteurs, ainsi qu'avec Christophe Maisonneuve, chef de la division du secrétariat du Comité, que le champ à étudier était potentiellement extrêmement large. La conclusion de ces discussions a été qu'il fallait, pour être pertinent, essayer d'en saisir les multiples dimensions, et donc le couvrir aussi largement que possible.

C'est ce qui explique le format inhabituellement développé de notre rapport. Il est précédé d'une synthèse qui en résume les principaux constats et conclusions ; les chapitres sont conçus pour pouvoir être lus indépendamment les uns des autres. Nous le remettons à un moment où les difficultés d'approvisionnement constatées lors de la crise sanitaire ont encore accentué l'intérêt des acteurs publics et du public pour cette question.

Le rapport a été réalisé par une équipe menée par Vincent Aussilloux, directeur du département Économie de France Stratégie, et comprenant Philippe Frocrain, Mohamed Harfi, Rémi Lallement et Guilhem Tabarly. Il a bénéficié du concours de plusieurs conseillers scientifiques de France Stratégie : Étienne Beeker pour l'électricité ; Dominique Giorgi pour l'industrie du médicament et des dispositifs médicaux ; Nicolas Meilhan pour l'automobile. De nombreuses autres personnes nous ont aidés à trouver les informations pertinentes, ou à interpréter les faits : nous en les remercions chaleureusement.

Gilles de Margerie
Commissaire général de France Stratégie



SYNTHÈSE

Depuis quelques années, le renouveau des tensions commerciales entre grandes puissances a conduit à une prise de conscience en France et en Europe du besoin d'une politique industrielle qui aide à préserver la souveraineté du continent et sa capacité à ne pas dépendre de la bienveillance d'autres pays pour satisfaire ses besoins. La crise du Covid-19 a mis en particulier la lumière sur la dépendance européenne à un petit nombre de pays tiers pour la fourniture de certaines molécules et médicaments de base, et même de masques. Dans un monde où certaines des plus grandes puissances économiques s'éloignent des principes d'un cadre négocié par la communauté internationale, l'Europe ne peut pas accepter de dépendre de manière croissante des entreprises de ces pays pour des fonctions aussi essentielles que la santé, la communication et le stockage de données, les équipements de production énergétique ou encore les batteries pour les véhicules électriques, sans disposer de sources alternatives.

Parallèlement, les conséquences grandissantes des crises écologiques générées par le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité justifient une refondation et une montée en puissance des politiques industrielles afin de changer en profondeur les modes de production et de consommation, avant qu'il ne soit trop tard.

Au-delà de ces deux raisons de fond, la politique industrielle française devrait avoir pour objectif le développement d'une industrie prospère sur le territoire national. En effet, l'industrie est porteuse de gains de productivité, qui sont la principale source de la hausse des revenus, d'emplois de qualité répartis sur le territoire et d'innovations avec plus de 70 % des dépenses privées de R & D du pays. En outre, un déficit commercial comme celui de la France dans le secteur manufacturier engendre un déficit d'emplois important, alors même que le pays connaît un taux de chômage structurellement élevé. De ce point de vue, la France affiche depuis 2000 la performance la plus médiocre des pays d'Europe de l'ouest, avec une désindustrialisation marquée.

Afin de mener ce renouveau de la politique industrielle de la manière la plus efficace possible, il est indispensable de s'interroger sur les enseignements du passé pour ne pas reproduire certaines erreurs et construire sur les bonnes pratiques. C'est l'objectif de ce rapport qui, par un regard rétrospectif et comparatif, analyse les raisons de la baisse plus

prononcée de la part de l'industrie en France que dans les pays partenaires, cherche à identifier les bonnes pratiques dans les pays partenaires et présente des focus sectoriels.

1. Un retour en grâce de la politique industrielle

À partir du milieu des années 1980 et pendant une vingtaine d'années, la notion de politique industrielle est tombée en disgrâce dans les pays avancés. On a alors souvent réduit la politique industrielle à des pratiques coûteuses et inefficaces d'interventions discrétionnaires en faveur de « champions nationaux » ou d'entreprises en difficulté. Les défauts ou limites inhérents à ces politiques sont bien réels : risque de capture par des intérêts constitués, en particulier ceux proches du pouvoir, impossibilité de connaître à l'avance les technologies ou secteurs d'avenir, difficulté à mettre fin à des dispositifs une fois mis en place, etc. Mais ils ne doivent pas faire oublier qu'il existe aussi de très nombreux cas – aéronautique civile et militaire, spatial, Internet, GPS, TGV, industrie pharmaceutique, etc. – pour lesquels des avancées majeures ou d'importants développements industriels n'auraient pas vu le jour sans certaines formes de soutien public actif et ciblé.

Jusqu'au début des années 2000, de nombreux pays se sont passés de politiques industrielles formulées explicitement. La vision que le développement des emplois dans les services pouvait remplacer les emplois industriels prévalait dans de nombreux pays avancés. Ce fut le cas au Royaume-Uni pendant les années Thatcher et au-delà, qui privilégiait les services et la finance au détriment de son industrie, ou aux États-Unis, durant les années 1990 et 2000, qui privilégiaient le numérique dématérialisé. Quant à l'Allemagne, jusqu'à la réunification, la force de son modèle socio-productif semblait la dispenser de se préoccuper d'en réorienter les structures industrielles. Au début des années 2000, alors qu'elle était qualifiée d'« homme malade de l'Europe », c'est par des politiques horizontales de soutien à l'offre qu'elle a rétabli sa compétitivité dans le champ industriel plutôt que par un retour des politiques industrielles actives. Dans le même temps, la France faisait le choix inverse de soutien à la demande. En parallèle, le cadre européen renforcé de la politique de concurrence, la consolidation du cadre multilatéral pour les échanges internationaux avec la naissance de l'Organisation mondiale du commerce et la multiplication des accords de libre-échange ont réduit les marges de manœuvre des politiques industrielles traditionnelles.

Sur les trois dernières décennies, l'analyse des pratiques de la France et des pays comparables montre cependant qu'aucun d'entre eux n'a cessé de mettre en œuvre de manière active une politique industrielle, même si elle n'en portait pas le nom. Il est frappant de constater que les pays avancés ont tous utilisé des leviers très comparables : soutien à la R & D privée et publique et à l'innovation, soutien aux clusters et aux coopérations industrielles, normes techniques, achats publics, etc. La France s'est

distinguée par une utilisation plus active des prises de participation de l'État dans certaines entreprises et par une intervention de la puissance publique pour soutenir ou contrer certaines opérations de fusion-acquisition, avec peu de succès évidents. L'Allemagne s'est distinguée par une politique horizontale très active dans les années 1990 et 2000 en cherchant à rétablir sa compétitivité-coût, qui s'était dégradée avec la réunification, en maîtrisant la fiscalité ainsi que les évolutions salariales dans le secteur abrité par des réformes profondes du marché du travail. Ces politiques transversales favorables à l'industrie ont consolidé la compétitivité du pays qui a gagné des parts de marché importantes au niveau européen et mondial, notamment au détriment de la France, dont les coûts salariaux et la fiscalité sur les entreprises s'alourdissaient. Les États-Unis de leur côté se sont distingués par l'ampleur du montant investi en capital-risque ainsi que par l'intervention publique aux deux bouts du cycle de l'innovation : d'une part par des programmes publics généreux de soutien à la recherche fondamentale à visées à souvent militaires mais aux retombées industrielles importantes et, d'autre part, par des mécanismes publics de soutien financier pour transformer une avancée technologique en solutions industrielles afin de répondre à des défis sociétaux. Ces soutiens très actifs couplés à un vaste marché intérieur, qui a permis aux entreprises porteuses d'innovations de rupture d'acquérir une taille conséquente avant de partir à la conquête des autres marchés de la planète, se sont traduits par un fort renouvellement du tissu productif américain et par la constitution de leaders mondiaux dans de nouveaux secteurs porteurs. Les pays européens de ce point de vue ont pâti d'une intégration inachevée du marché intérieur européen et d'une insuffisante coordination des aides en soutien au développement de solutions industrielles innovantes. Les seules exceptions notables sont dans l'aéronautique et le spatial ainsi que dans les télécoms jusqu'aux années 2000 mais avec un échec patent concernant internet. L'Europe a ainsi raté la révolution technologique du numérique. Elle s'est également laissée dépasser par la Chine dans l'industrie des télécoms, les batteries et l'électronique. Alors que l'Europe a jusqu'ici réussi à mieux préserver que les États-Unis ses bastions dans les secteurs de l'industrie traditionnelle (chimie, mécanique, automobile, sidérurgie, textile et luxe notamment), ceux-ci pourraient se voir largement remis en question si les pays européens ne font pas preuve du sursaut nécessaire en matière de batteries, de biotechnologies, d'intelligence artificielle, d'informatique embarquée dans les véhicules et les machines, etc.

Depuis une dizaine d'années, les politiques ou « stratégies » industrielles redeviennent de plus en plus explicites, c'est-à-dire assumées en tant que telles, dans l'ensemble des pays avancés. Désormais, les décideurs publics semblent considérer qu'afficher une politique industrielle constitue non pas un aveu de faiblesse mais une nécessité pour corriger certains déséquilibres structurels et pour mobiliser les forces vives du pays, face à de nouveaux défis majeurs : risque de perte de *leadership* industriel notamment devant la concurrence grandissante de la Chine, besoin de se

positionner à la frontière technologique et de miser sur l'innovation de rupture, nécessité de décarboner l'économie, de corriger des disparités territoriales, etc. D'où un relatif consensus sur les grands objectifs visés : un système productif plus compétitif via notamment l'innovation, plus respectueux de l'environnement et du développement durable, plus protecteur des intérêts souverains et des équilibres sociaux et territoriaux, etc. En France, le risque de décrochage industriel et technologique est pointé régulièrement dans de nombreux rapports qui s'appuient sur des constats alarmants.

2. Un déclin industriel français inquiétant

La désindustrialisation touche toutes les économies avancées car elle s'explique, dans une large mesure, par des mécanismes structurels – gains de productivité plus rapides dans l'industrie que dans les services, structure de la consommation se déformant en faveur des services – qui touchent les économies à mesure qu'elles se développent. Par ailleurs, l'industrie a changé de nature : elle est de plus en plus imbriquée avec les services, ce qui peut biaiser la mesure du périmètre du secteur entre pays.

La France est parmi les grands pays industrialisés celui qui a subi la plus forte désindustrialisation durant les dernières décennies. Depuis 1980, les branches industrielles ont perdu près de la moitié de leurs effectifs (2,2 millions d'emplois), et l'industrie ne représente plus aujourd'hui que 10,3 % du total des emplois. La part de l'industrie dans le PIB a reculé de 10 points sur la même période et s'établissait ainsi à 13,4 % en 2018, contre 25,5 % en Allemagne, 19,7 % en Italie, ou encore 16,1 % en Espagne. Le recours à des périmètres statistiques plus larges englobant une partie des services liés à l'industrie ne modifie pas le constat que la France est devenue l'économie la plus désindustrialisée du G7, avec le Royaume-Uni. Si en 2018 et 2019, le retour à une croissance de l'emploi industriel a pu laisser penser à une interruption de la dynamique de désindustrialisation, la crise liée à la pandémie du Covid-19 questionne fondamentalement cette tendance récente.

La désindustrialisation entraîne plusieurs problèmes non négligeables pour la France :

- elle freine les gains de productivité du pays, qui sont un des principaux moteurs de la croissance des revenus, puisque la productivité est en moyenne plus élevée et plus dynamique dans l'industrie que dans les services ;
- elle se traduit par un déficit commercial chronique qui n'est que partiellement compensé par un excédent dans les services et des revenus nets des investissements à l'étranger, ces derniers étant faiblement créateurs d'emplois et peu favorables à une large distribution des revenus en France ;
- elle peut obérer le développement technologique de la France puisque les branches industrielles réalisent une part substantielle de la R & D privée (71 % en 2017) ;

- elle peut affecter durablement certains bassins d'emploi et leurs habitants suite aux fermetures ou aux délocalisations d'entreprises industrielles qu'elle implique, compte tenu de l'effet d'entraînement qu'elle exerce sur les économies locales et du degré de spécificité de ses métiers.

La désindustrialisation, qui n'a pas été compensée par un essor suffisant des services à forte valeur ajoutée, a donc des conséquences économiques, sociales et politiques profondes.

3. Les raisons du déclin

L'industrie française ne souffre pas d'une spécialisation sectorielle et géographique défavorable. Elle a cependant souffert d'une dégradation de sa compétitivité coût en lien avec une fiscalité particulièrement élevée sur les facteurs de production et en hausse jusqu'à récemment. La dégradation de la compétitivité coût ne s'explique pas par un dérapage des salaires dans les entreprises industrielles françaises. Pour celles-ci, la hausse des salaires au cours des vingt dernières années a été similaire à celle de la moyenne des pays de la zone euro. En revanche, l'augmentation conséquente du coût du travail indirect contenu dans les consommations intermédiaires de l'industrie française a pesé sur sa compétitivité-coût. Le coût du travail indirect pèse au moins autant dans les coûts de production de l'industrie que le coût du travail direct, et sa hausse s'expliquerait pour l'essentiel par une forte hausse des coûts salariaux unitaires dans les secteurs abrités de la concurrence internationale (+35 % entre 2000 et 2016, contre +5 % dans les secteurs exposés). Le décalage avec l'Allemagne s'est fortement atténué dans les années 2010 : alors que l'écart de coûts salariaux unitaires entre la France et l'Allemagne s'était dégradé de 17 points entre 1999 et 2008 dans l'ensemble de l'économie et de 5 points dans l'industrie, l'écart s'est réduit de 7 points entre 2008 et 2019 dans l'ensemble de l'économie et de 5 points dans l'industrie.

L'autre facteur principal de la dégradation de la compétitivité coût de l'industrie française provient de l'importance de la fiscalité et de sa hausse sur les dernières décennies. L'industrie en France est soumise à un taux de prélèvements obligatoires supérieur à celui qui prévaut dans les autres secteurs, alors même qu'elle est exposée à une plus grande concurrence internationale : l'ensemble des prélèvements obligatoires sur l'industrie manufacturière représentait 28 % de la valeur ajoutée brute, contre 24 % pour les autres secteurs (hors finance). Les impôts de production pèsent plus lourdement sur l'industrie que sur les autres secteurs : alors que le secteur manufacturier représente 15,4 % de la valeur ajoutée brute du secteur marchand, il contribue pour plus de 23 % au paiement des impôts de production correspondant à la C3S, la CFE et la CVAE. Au total, la différence des niveaux de taxation avec l'Allemagne s'élève à 10,7 points de la valeur ajoutée du secteur manufacturier dont plus de la moitié en raison des impôts de

production¹. Après crédits d'impôt comme le CIR, cet écart se réduit à 7,8 points de valeur ajoutée, mais le CIR est conditionné à des dépenses de R & D et ne peut donc être pleinement assimilé à un allègement général de la fiscalité. D'ailleurs, les études démontrent que les entreprises qui bénéficient du CIR réalisent des dépenses supplémentaires de R & D équivalentes en moyenne au crédit d'impôt reçu. Le total des prélèvements obligatoires pesant sur l'industrie représentait en 2016 deux fois le résultat d'exploitation en France, contre 80 % seulement en Allemagne².

4. Le choix des délocalisations plutôt que de la montée en gamme par les grands groupes français

Cette dégradation de la compétitivité coût ne s'est pas accompagnée d'une amélioration de la qualité moyenne des produits que ce soit en termes de positionnement de gamme ou de contenu en innovation. Face à l'augmentation de ses coûts de production, l'industrie a choisi de préserver sa compétitivité prix en comprimant ses marges au détriment de sa montée en gamme et donc de sa compétitivité hors prix (rapport Gallois, 2012). La dégradation de la compétitivité coût s'est plutôt traduite par un important volant de délocalisation de sites de production, avec à la clé une désindustrialisation plus rapide qu'ailleurs. Compte tenu de ce que le tissu industriel français est composé plus qu'ailleurs de grandes entreprises, celles-ci ont tiré plus fortement avantage de leur capacité à produire dans des pays à faibles coûts pour compenser la dérive des coûts en France par rapport à leurs concurrents.

Dans les années 1970 et 1980, face à la baisse de sa compétitivité coût en lien avec les dévaluations compétitives de l'Italie et de la France, l'industrie allemande a opté pour la montée en gamme, ce qui lui a permis de construire une forte image de marque et d'asseoir sa conquête de marchés extérieurs en Europe et sur d'autres continents. Dans les années 2000, face à la dérive de ses coûts, l'industrie française n'a pas pris le même chemin, sans doute car les positions de force sur le haut de gamme étaient déjà bien établies par l'industrie allemande et donc difficiles à remettre en cause. Par ailleurs, la possibilité de maintenir une compétitivité prix par la délocalisation de sites de production vers les pays à bas coûts de main-d'œuvre était devenue largement plus accessible dans les années 2000 pour l'industrie française, du fait de l'intégration dans l'économie mondiale et dans l'Union européenne de pays à faibles coûts de main-d'œuvre. Alors que cette possibilité était extrêmement réduite dans les années 1980

¹ L'écart de prélèvements obligatoires est de 7,1 points pour l'ensemble de l'économie.

² En 2016, source COE-Rexecode (2018), « La structure des prélèvements obligatoires sur les entreprises industrielles ». L'excédent net d'exploitation de la branche manufacturière est de 27 milliards d'euros et les prélèvements obligatoires après crédits d'impôts de 59 milliards.

quand c'était l'industrie allemande qui était confrontée à une dérive similaire de sa compétitivité coût. Les grandes entreprises françaises sont donc devenues les championnes de la délocalisation, ce qui leur a permis de maintenir leur compétitivité au niveau mondial, mais au détriment de l'emploi industriel en France. Ainsi, par rapport à ses voisins européens, la France a été plus fortement touchée par les délocalisations de sites de production, au point que l'emploi des filiales industrielles à l'étranger des groupes français correspond à 62 % de l'emploi dans le secteur industriel en France, contre 52 % au Royaume-Uni, 38 % en Allemagne, 26 % en Italie et 10 % en Espagne.

Au final, l'industrie française souffre aujourd'hui d'un déficit de compétitivité hors prix, qui explique que les industriels français parviennent moins bien que leurs homologues allemands à vendre le même produit sur un même marché. En proposant des produits généralement positionnés dans le milieu de gamme, donc relativement peu différenciants, les industriels français se sont plus exposés à une concurrence par les prix des pays émergents et d'une partie de l'Union européenne.

5. La fiscalité, facteur principal du défaut d'attractivité

Parmi les principaux déterminants de la localisation des sites de production, la France bénéficie d'une position avantageuse en termes de potentiel de marché du fait de la taille de son économie, de la qualité de ses infrastructures et son positionnement au cœur du marché unique. Elle bénéficie de taux d'intérêt plutôt avantageux qui se traduisent par un faible coût de l'endettement pour ses entreprises. La France ne se distingue pas négativement quant à la qualité de ses institutions, ce qui exclut que ces facteurs aient joué fortement contre la localisation des sites de production sur son territoire. Elle est classée de manière plus défavorable que certains de ses partenaires en ce qui concerne le niveau de compétences de la main-d'œuvre ainsi que pour les indicateurs de qualité de l'environnement des affaires mais ces indicateurs ne se sont pas nettement dégradés dans les années 2000 au moment où le recul de l'industrie a été le plus marqué¹. Cela ne peut donc constituer le facteur explicatif majeur du recul des activités industrielles sur le sol français. Par ailleurs, de grands pans de ce qui fait la qualité de l'environnement des affaires est commun aux pays de l'Union européenne. C'est également vrai pour la politique commerciale et la politique de la concurrence ainsi que pour le taux de change pour les pays de la zone euro, ce qui exclut ces facteurs comme des explications possibles d'une désindustrialisation plus rapide de la France par rapport à ses partenaires européens. Le niveau de l'euro, qui a fortement crû dans les années 2000 et a fluctué aux alentours de 1,40 dollar de 2007 à 2014, a souvent été avancé comme

¹ Voir notamment Crofils C., Roussel C. et Vermandel G. (2019), « [Améliorer la réglementation peut-il faire baisser le chômage structurel ?](#) », *Document de travail*, n° 2019-5, France Stratégie, novembre.

facteur de la dégradation de la balance commerciale. Mais la France a d'abord perdu des parts de marché vis-à-vis de ses partenaires européens qui partagent la même monnaie, y compris l'Espagne et l'Italie, et l'ensemble de la zone euro a connu sur la période une nette amélioration de sa balance commerciale vis-à-vis du reste du monde.

Face au recul très fort de la base industrielle, des emplois et du creusement du déficit du commerce extérieur, des mesures ont été mises en place dans la dernière décennie, en particulier le CICE et le Pacte de responsabilité. Établies suite à la prise de conscience suscitée par le rapport Gallois de 2012 pointant le risque de marginalisation de l'industrie française face à la dérive de ses coûts, ces mesures ont contribué à combler l'écart de coût salarial unitaire (tous secteurs confondus) vis-à-vis de l'Allemagne. Cela s'est inscrit dans un contexte d'accélération salariale outre-Rhin suite à l'instauration d'un salaire minimum en 2015 et de revalorisations octroyées dans le cadre d'accords de branches. Le ciblage en France sur les bas salaires des mesures de baisses du coût du travail fait que ces aides bénéficient cependant moins directement à l'industrie, compte tenu du salaire moyen plus élevé dans ce secteur. L'industrie a néanmoins profité indirectement de la baisse du coût du travail dans les services, via une baisse du prix de certaines consommations intermédiaires. Les dernières évaluations indiquent que les branches les plus exposées à la concurrence internationale auraient modéré leurs prix grâce au CICE. Il n'y a cependant pas encore de démonstration robuste d'un effet significatif du CICE sur les exportations, peut-être en raison des limitations des évaluations micro-économétriques qui se concentrent sur les effets directs uniquement.

Depuis 2016, l'évolution plus rapide des coûts horaires en France par rapport à l'Allemagne s'est inversée. Alors qu'en 2000, le coût de l'heure de travail dans l'industrie était de 24 euros en France et de 28,5 euros en Allemagne, il était passé respectivement à 36 euros de l'heure dans les deux pays en 2012 soit une hausse de 50 % en France contre une hausse de 26 % en Allemagne¹. Par la suite, le coût horaire a augmenté de 7 % en France contre 16 % en Allemagne pour atteindre respectivement 38,6 euros et 41,8 euros de l'heure². Parallèlement à ce rééquilibrage partiel de l'évolution relative des coûts horaires, les performances de la France en matière de créations d'emplois industriels et d'attractivité des sites de production se sont améliorées mais demeurent en dessous du potentiel du pays eu égard aux autres facteurs structurels d'attractivité.

¹ Ici ce sont les coûts horaires et non les coûts salariaux unitaires car on ne tient pas compte de l'évolution relative de la productivité dans les deux pays. COE Rexecode (2020), « Les coûts de la main-d'œuvre dans l'Union européenne au 4^e trimestre 2019 ».

² Voir Paris H. (2019), « [Les coûts du travail des professions intermédiaires et qualifiées](#) », Focus du CAE N° 029.

Aujourd'hui, la fiscalité sur la production constitue avec le taux facial de l'impôt sur les sociétés un trait distinctif de la France parmi les facteurs qui influencent fortement les choix de localisation des sites de production : elle pourrait ainsi expliquer une partie des performances encore inférieures au potentiel du pays. Une publication récente du Conseil d'analyse économique¹ va dans ce sens, qui montre les conséquences négatives de certains impôts de production sur la probabilité de survie des entreprises ainsi que sur leurs exportations. Des travaux récents de France Stratégie concluent également que la France attire moins de sites de production que ce que ses déterminants « naturels » lui permettraient d'espérer en raison des impôts de production². *A contrario*, le Crédit impôt recherche expliquerait la surperformance de la France en matière d'attractivité des activités de R & D et d'innovation.

6. Des moyens financiers concentrés sur la compétitivité coût et le soutien à la R & D et l'innovation

Ce rapport présente des chiffrages originaux qui visent à établir un recensement exhaustif et consolidé des moyens financiers de la politique industrielle pour l'année 2019. Ils conduisent à estimer qu'entre 11,5 % et 12,5 % du total des interventions financières en faveur des entreprises bénéficient à l'industrie cette année-là (soit entre 17 milliards d'euros et 20 milliards). Autrement dit, l'industrie recevrait une part d'aides inférieure à son poids dans la valeur ajoutée du secteur marchand alors qu'elle est soumise à un taux de prélèvements obligatoires supérieur à celui des autres secteurs : 27,9 % de la valeur ajoutée brute, contre 24 % pour les entreprises des autres secteurs non financiers.

Les aides indirectes en faveur de la compétitivité par la réduction du coût du travail et pour stimuler l'emploi représentent à elles seules 41,3 % du total des interventions en faveur de l'industrie. Ce poids reflète le développement des allègements de charges sur les bas salaires (14,2 %) et l'importance du CICE (20,5 %) créé en 2012. Les aides à la R & D et à l'innovation, que l'on peut qualifier d'aides à la compétitivité hors coût car elles encouragent la montée en gamme des productions, représentent un quart des aides en faveur de l'industrie alors qu'elles représentent seulement entre 5,3 % et 6,6 % du total des aides aux entreprises. Au total, la moitié des 10 milliards d'euros d'aides annuelles à la R & D et à l'innovation bénéficient à l'industrie. Un seul dispositif fiscal, le Crédit d'impôt recherche (CIR), qui constitue une aide

¹ Martin P. et Trannoy A. (2019), « [Les impôts sur \(ou contre\) la production](#) », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 53, juin.

² Lachaux A. et Lallement R. (2020), « [L'attractivité des investissements étrangers : le cas des activités de production, d'innovation et des sièges sociaux](#) », *Note de synthèse*, France Stratégie, novembre.

importante à la compétitivité hors coût (recherche et innovation) et qui contribue aussi à la baisse des coûts en réduisant significativement ceux des activités de recherche, mobilise à lui seul 58 % de ces moyens depuis sa réforme profonde en 2008. Au total, sur 100 euros d'aides aux entreprises du secteur industriel, 40 euros sont des aides à l'emploi et à la formation (allègements de charges et CICE essentiellement), 25 euros des aides à la R & D et à l'innovation, 10 euros de réduction ou d'exonération de la TICPE (électricité), 6 euros de participations et prêts bonifiés. Le reste est constitué d'aides diverses en provenance des collectivités territoriales ou de l'Union européenne notamment.

7. Le soutien à l'innovation se caractérise récemment par la création d'un grand nombre de dispositifs

À côté de la montée en puissance du crédit d'impôt recherche après la réforme de 2008, de nombreux dispositifs nouveaux ont été mis en place, en particulier dans le cadre du déploiement du Programme d'investissements d'avenir (PIA). Les quelques évaluations d'impact disponibles montrent que l'augmentation des dépenses de R & D des entreprises est globalement équivalente au montant des aides octroyées – dans le cas du crédit d'impôt recherche (CIR) – ou supérieure – dans les cas des autres aides à la R & D (aides de Bpifrance, fonds alloués via les pôles de compétitivité, etc.). Mais les évaluations existantes, surtout dans le cas du CIR, ne permettent pas toujours d'identifier des impacts perceptibles sur les performances économiques des entreprises. Il y aurait cependant un impact positif sur l'introduction de produits nouveaux ainsi que sur la productivité des entreprises bénéficiaires¹. Par ailleurs, les dépenses de R & D réalisées sur le territoire français par les grandes entreprises peuvent en réalité avoir un effet sur les biens fabriqués dans leurs filiales à l'étranger, amélioration de la productivité et du contenu en innovation, ce qui ne se traduit pas dans les performances de l'industrie localisée sur le territoire français mais plutôt dans la bonne santé des grandes entreprises françaises.

La dimension horizontale des aides à l'industrie s'est amplifiée et prédomine aujourd'hui. Le poids des aides indirectes (57 % en 2017) à la R & D a par exemple été multiplié par cinq depuis 2000. Mais cela ne signifie pas que la France a renoncé à tout soutien financier de nature sectorielle. Les aides directes, donc explicitement ciblées sur l'industrie, représentent 25 % à 30 % du total des interventions économiques en sa faveur. Des secteurs comme la pharmacie, l'automobile ou encore l'aéronautique reçoivent des aides importantes de l'État pour soutenir la recherche et l'innovation sous la forme de subventions ou d'avances remboursables.

¹ Lopez J. et Mairesse J. (2018), *Impacts du CIR sur les principaux indicateurs d'innovation des enquêtes CIS et la productivité des entreprises*, rapport pour la CNEPI, décembre.

Les interventions publiques en faveur de l'industrie ont également été marquées par une prise en compte des enjeux au niveau territorial. Les régions ont vu leur compétence en matière économique affirmée et ont pris de nombreuses initiatives, même si le total des ressources qu'elles engagent reste très inférieur à celui des interventions de l'État. L'importance des interactions entre acteurs locaux a été reconnue et a conduit à la mise en place d'une série d'instruments visant à les mobiliser et à les faire coopérer sur des projets, comme les « pôles de compétitivité » et les « territoires d'industrie ». Plusieurs de ces instruments ont fait l'objet d'évaluations, dont les résultats sont encourageants pour certains types d'entreprises ou d'actions.

8. L'équilibre entre prélèvements obligatoires et soutiens financiers est défavorable à l'industrie

Alors que les responsables politiques de tous bords affichent régulièrement leur soutien à l'industrie, il s'avère que le pays a fait le choix collectivement d'en faire un secteur plus taxé que les autres et les aides sont loin de compenser ce handicap, d'autant que ce secteur est moins aidé que la moyenne de l'économie. Il n'est pas surprenant que l'industrie ait vu son poids relatif dans l'économie reculer plus fortement que dans d'autres pays puisqu'une taxe se traduit dans le cas général par une réduction de l'assiette fiscale ou à tout le moins par sa moindre croissance.

S'agissant du soutien à l'innovation, on note une baisse de la part de l'industrie dans les financements publics, qui traduit le recul de son poids dans les dépenses totales de R & D des entreprises.

9. Les autres leviers de la politique industrielle : peu de résultats démontrés

La France se distingue des pays comparables par le maintien d'importantes participations dans le capital d'entreprises industrielles et par le nombre et l'ampleur des soutiens financiers aux entreprises. Une grande partie de son action en matière de politique industrielle n'en passe pas moins par des dispositifs non financiers et notamment de nature juridique, via divers canaux législatifs, réglementaires ou administratifs. Certains de ces dispositifs relèvent surtout d'une logique de régulation, notamment concernant l'action des pouvoirs publics en matière de marchés publics, d'octrois de licence ou de droit d'usage, de propriété industrielle, de réglementation, de normalisation (normes techniques), de certification et bien sûr tout particulièrement dans les secteurs « régulés » par un régulateur public (CRE, Arcep). D'autres renvoient davantage au rôle de l'État stratège.

Le cadre réglementaire en matière de propriété industrielle est crucial, pour permettre aux entreprises de bénéficier des fruits de leurs efforts d'innovation. Or leur capacité à recourir aux brevets reste chroniquement plus faible en France que dans bien des pays comparables. Ce constat a notamment motivé le volet de la loi PACTE (2019) qui vise à renforcer la robustesse et la sécurité juridique des titres français de propriété industrielle. Par ailleurs, les questions de propriété intellectuelle restent souvent une source de tension dans les relations entre industriels et laboratoires publics de recherche. Les réformes menées depuis 1999 n'ont permis qu'en partie d'y remédier, en améliorant le transfert de technologie de la recherche publique vers les entreprises, qui reste un point faible de la France par rapport aux économies les plus avancées.

L'importance du cadre réglementaire national est bien illustrée par la question des marchés publics, et plus particulièrement des marchés publics innovants. La commande publique a largement cessé d'être vue en France comme un outil potentiel de politique industrielle alors que les États-Unis l'utilisent de manière très active pour amener à l'industrialisation de solutions innovantes. L'Allemagne a, pour sa part, réussi à coupler l'utilisation des normes et de la commande publique pour asseoir le développement de ses PME et de nouvelles technologies. En France, plusieurs tentatives ont été faites dans le passé récent pour donner aux PME innovantes un accès privilégié aux marchés publics axés sur l'innovation, notamment en 2008 et en 2012. Pourtant, l'achat public reste en France très peu orienté vers l'innovation. Plus que le cadre réglementaire qui est très largement le même en Europe pour la commande publique, il s'agit donc d'autres facteurs spécifiques à la France qui peuvent tenir par exemple à l'aversion au risque des signataires des marchés publics ou bien à des contraintes propres aux PME françaises.

Pour développer les innovations de rupture qui permettent à un pays de se constituer des points forts en matière industrielle, les cadres et processus réglementaires doivent être à la fois suffisamment souples et rapides pour permettre l'expérimentation et suffisamment stricts pour protéger face à de possibles risques majeurs. Or, et malgré l'effort de simplification qui a été mené en France depuis 2013, l'innovation y reste bridée par un ensemble de normes juridiques et mentales (réglementation, conceptions, pratiques, etc.) qui méconnaissent les besoins des entreprises sur de nombreux plans et induisent notamment des obstacles entre le monde de la recherche et celui de l'industrie, comme l'a notamment montré un récent rapport d'experts¹.

Gage de compatibilité ou d'interopérabilité entre les nouveaux biens et services, la normalisation constitue un important enjeu pour l'innovation et la compétitivité internationale. La position internationale dont le pays dispose sur ce plan demeure forte mais s'est émoussée au fil des années, notamment dans les comités techniques et

¹ Lewiner J., Stephan R., Distinguin S. et Dubertret J. (2018), *Les aides à l'innovation*, rapport de l'Inspection générale des finances.

groupes de travail de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). De manière générale et notamment dans le cas emblématique du véhicule électrique, les industriels français sont moins que leurs homologues allemands parvenus à présenter des positions communes et à les faire prévaloir via la normalisation.

10. Un retour de l'État stratégie ?

Depuis quelques années, l'État cherche à retrouver un rôle d'animation notamment via la politique des filières et le plan « Industrie du futur ». Via la Conférence nationale de l'industrie depuis 2010 puis le Conseil national de l'industrie depuis 2013, l'État a cherché à établir une politique industrielle construite collectivement, par le dialogue entre industriels, représentants des salariés et pouvoirs publics, qui s'est traduit par des contrats de filière. Les travaux menés dans ce cadre ont aussi contribué à la conception de certains dispositifs, dont le CICE et le programme « Nouvelle France industrielle » lancé en septembre 2013. Il a été resserré à partir du printemps 2015, avec neuf « solutions industrielles » structurées autour du thème de l'« Industrie du futur » présenté comme matrice de la stratégie industrielle et vecteur de la transformation numérique des entreprises. Une nouvelle impulsion au CNI et à la politique des filières a été donnée en novembre 2017. Il n'existe cependant pas d'évaluation robuste des effets de cette relance par l'État de son rôle d'animateur et de coordonnateur depuis une décennie. Il est donc difficile de se prononcer, à ce stade, sur l'impact effectif de cette politique.

L'État cherche également à animer divers travaux de prospective technologique qui débouchent parfois sur des feuilles de route stratégiques élaborées conjointement avec différents experts issus notamment de l'industrie. Comme dans le cas de l'exercice récurrent « Technologies clés », il peut aussi s'agir d'identifier des perspectives d'évolution, pour guider les décideurs publics et privés dans leurs choix de priorités à moyen terme. Depuis 2019, une prospective technologique a également visé à orienter les choix du Conseil de l'innovation installé en juillet 2018. Le rôle de ce conseil est de fixer les priorités stratégiques de la politique d'innovation française et notamment de piloter les investissements à lancer dans le cadre du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) lancé en janvier 2018 et doté de 10 milliards d'euros avec une capacité d'engagement annuelle de 250 millions d'euros.

L'État conserve l'ambition de façonner les structures capitalistiques de l'industrie. Il s'efforce de les orienter vers une perspective de long terme, via par exemple la « loi Florange » du 29 mars 2014 ou encore la loi PACTE, qui a en 2019 élargi le dispositif des actions spécifiques (*golden shares*). Dans de tels cas, l'État intervient au fond moins dans une optique patrimoniale et comme pourvoyeur de financement que comme régulateur. Cette ambition de « régulation capitaliste » rejoint par ailleurs les

dispositions prises par l'État depuis plusieurs années pour contrôler les investissements directs étrangers, afin de protéger les intérêts nationaux face au risque de prises de contrôle prédatrices dans certains secteurs stratégiques.

Il manque cependant à l'État actionnaire une doctrine claire sur le bon usage de ses participations. Tout en montant en puissance comme gestionnaire d'un fonds tel que le FII, l'État s'est depuis plus de trente ans beaucoup désengagé de son rôle traditionnel en France en tant qu'État actionnaire. S'il reste globalement bien plus engagé dans le capital des entreprises que ce n'est le cas dans les pays comparables, cela ne semble guère avoir permis d'y contrecarrer le déclin relatif de l'industrie.

11. Approche sectorielle de la politique industrielle française

Au-delà de la qualité de l'environnement général des affaires déterminée par des politiques transversales (fiscalité, réglementation, infrastructures, formation, politique monétaire), la politique industrielle rassemble les interventions publiques destinées spécifiquement à encourager le développement de l'industrie. La politique industrielle à l'ancienne investissait l'État d'un rôle clé comme actionnaire ou producteur. De nos jours et en temps normal, la politique industrielle repose davantage sur un rôle plus indirect des pouvoirs publics. D'où une grande diversité d'instruments, des aides mais aussi des instruments non financiers : attraction et contrôle des investissements étrangers, réglementation, droit de la propriété industrielle, normalisation (normes techniques) et certification, etc.

Certains secteurs industriels sont marqués plus que d'autres par l'importance des décisions publiques, que celles-ci se présentent comme relevant de la politique industrielle ou non. Sept d'entre eux font l'objet de fiches détaillées dans le rapport : automobile, aéronautique, spatial, télécommunications, ferroviaire, électricité, médicaments et dispositifs médicaux. Ces secteurs ont connu des sorts variables au cours des dernières décennies.

- **Le secteur automobile** a perdu pied, et représente désormais moins d'un quart de ce qu'il est en Allemagne. Il explique près de la moitié de la dégradation du solde des produits manufacturés de la France depuis 2000 et cette perte de substance du secteur a eu des effets négatifs sur nombre d'autres secteurs industriels, compte tenu du rôle structurant de l'industrie automobile en France. Pour l'essentiel, cette situation résulte de la dégradation de la position concurrentielle générale du territoire France (coûts relatifs, fiscalité), mais aussi de décisions publiques spécifiques. Après les encouragements fiscaux au petit diesel et l'acceptation de normes carbones européennes favorables aux grosses voitures importées, la France s'est trouvée prise à contrepied par les évolutions des réglementations et du marché. Les évolutions

liées à la décarbonation n'ont pu être mises à profit par les industriels français et européens. Ce n'est que depuis peu, avec les projets batteries et les encouragements à l'industrie du véhicule électrique, que la France, avec l'Allemagne, esquisse une voie lui permettant d'espérer enrayer le déclin, mais elle le fait dans un contexte où l'industrie chinoise du véhicule électrique et des batteries a su construire un leadership mondial qui constitue une menace de première grandeur pour l'industrie européenne dans son ensemble. Le succès des constructeurs nationaux ne doit pas être confondu avec le développement du secteur en France : ils ont très largement délocalisé leur production, et plus qu'ailleurs.

- Malgré la crise conjoncturelle aiguë qu'il traverse, **le secteur aéronautique** est au contraire un exemple de réussite de constitution à l'échelle européenne d'un groupe leader, Airbus, et de plusieurs entreprises majeures (Safran, Thales, etc.). La France a su en tirer les fruits en termes d'emplois de qualité sur son territoire, et d'excédents commerciaux. L'État a joué un rôle décisif dans leur constitution, et il a su créer les conditions leur permettant de se développer sans en garder le contrôle en capital, dans un marché qui se mondialisait et en forte croissance.
- **Le secteur spatial** mondial a connu des évolutions très rapides au cours de la dernière décennie. Les acteurs traditionnels ont été bousculés, sur le segment des lanceurs, par de nouveaux entrants, privés aux États-Unis, étatiques en Asie. Le modèle européen se trouve handicapé par les instruments qui avaient fait son succès (notamment les règles de « juste retour » entre États européens). Le jeu reste ouvert, mais très difficile, sur le segment, nettement plus important, des satellites. Sur les services, qui sont déjà et seront demain plus encore le cœur de la valeur ajoutée, l'Europe et la France en particulier ne sont que modérément présentes.
- Les industriels des équipements des **télécommunications** ont été confrontés à une concurrence mondiale extrêmement intense. Après avoir dû contribuer aux débuts de l'industrie chinoise pour pouvoir accéder à un marché en très forte croissance, ils ont vu l'émergence d'un leader mondial (Huawei) qui est devenu prééminent dans les équipements, en particulier pour la 5G. Les opérateurs ne peuvent pas aisément diversifier la source de leurs équipements nécessaires aux infrastructures au risque sinon de dysfonctionnements. Ils sont du coup très dépendants d'un petit oligopole de fabricants, ce qui tend à renforcer la position dominante de Huawei. La domination des grandes plateformes numériques – qui ne versent rien ou presque aux opérateurs tout en bénéficiant de leurs infrastructures – a contribué à un fort déplacement de la valeur dans l'industrie au détriment des opérateurs. Par ailleurs, les systèmes d'exploitation mobiles (OS) qui dominent largement le marché (Android de Google et dans une moindre mesure iOS de Apple) donnent le monopole de l'exploitation des données de l'utilisateur au créateur du système d'exploitation, de l'application et de la plateforme. Or la gestion des données personnelles constitue

aujourd'hui une source essentielle de création de valeur, qui échappe aux acteurs nationaux des télécoms en Europe. Au total, ce sont les GAFAM et BATXH¹ qui en tirent l'essentiel des profits, en échappant également largement à l'impôt sur les sociétés. L'un des enjeux essentiels est aujourd'hui que la France redevienne un territoire attractif pour les activités de fabrication et qu'elle maintienne ou développe sa place pour les activités de R & D. Il apparaît essentiel de soutenir les initiatives en faveur des technologies « open source » et d'interface ouverte comme l'Open RAN, qui peuvent permettre de réduire les pouvoirs de monopole et rétablir un équilibre dans le partage de la valeur créée.

- **L'industrie ferroviaire** se concentre rapidement, dans un marché qui s'est mondialisé, et qui a vu l'émergence d'un acteur chinois potentiellement dominant. La maîtrise technologique est encore forte, mais les années à venir, avec une incertitude importante sur l'ampleur des bénéfices que pourra tirer l'industrie ferroviaire des politiques de décarbonation, seront décisives pour son avenir. La commande publique reste cruciale pour cette industrie.
- Le secteur des industries des équipements pour la **production d'électricité** a longtemps été une grande réussite française assise sur le choix du nucléaire. Ce succès n'a pas été maintenu dans la durée : le désengagement graduel de la France vis-à-vis du nucléaire limite son marché intérieur et les développements de nouvelles générations de réacteurs ont rencontré des difficultés industrielles majeures. Au total, la filière nucléaire française est en grande difficulté, et le relais n'a pas été pris dans le photovoltaïque, où la France, comme ses voisins européens, a vu s'affirmer la domination chinoise, non plus que dans l'éolien, où les acteurs français n'ont pas construit de positions de leadership.
- **Le secteur des médicaments et des dispositifs médicaux** reste assez robuste mais, sous la contrainte de politiques d'achats publics visant à limiter la progression du coût des traitements, il a été conduit à rechercher une optimisation de ses coûts de production qui l'a fragilisé. Il est actuellement, avec la crise sanitaire, au cœur des débats sur la souveraineté industrielle européenne et française.

Au total, dans ces secteurs qui figurent parmi les plus marqués par les interventions publiques, qu'elles prennent la forme de normes, de régulations sectorielles, de politiques d'achat, d'instruments fiscaux, la réussite a été limitée. Les secteurs industriels où le poids de la France dans la concurrence internationale a relativement moins décliné, ou s'est même maintenu, ne sont pas ceux qui ont le plus fait l'objet de l'attention des politiques publiques, à l'exception notable de l'aéronautique et du spatial jusqu'ici. L'analyse des facteurs de réussite est cependant limitée par le fait

¹ Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft ; Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi, Huawei.

qu'il n'existe pas en France comme à l'étranger d'évaluation causale des politiques industrielles de filières. À part des mesures horizontales comme le CIR ou le CICE, ou bien des études ciblées sur certains dispositifs très spécifiques et d'ampleur limitée, les mesures de politique industrielle, et en particulier celles visant à développer un secteur industriel particulier, n'ont généralement pas fait l'objet d'évaluations *ex post*.

12. Conclusion

Trois types d'enjeux principaux vont marquer la politique industrielle pour les dix à vingt ans à venir.

- Les politiques publiques au plus fort impact sur l'industrie seront, de très loin, celles liées à la transition écologique, au premier rang desquelles figurera la décarbonation. Les secteurs des équipements de production d'électricité, de l'automobile, de l'aéronautique, du ferroviaire en seront directement impactés. La préoccupation de leur avenir ne devra jamais être perdue de vue dans les choix de mise en œuvre de la Stratégie nationale bas carbone comme de la politique européenne. La concurrence entre une Europe qui a fait le choix de se décarboner très rapidement et le reste du monde sera inégale si des mécanismes d'ajustement carbone aux frontières ne sont pas mis en place. C'est sans aucun doute l'un des principaux enjeux de politique industrielle des années à venir.
- La transition numérique, avec en particulier – mais pas seulement – le développement des usages de l'intelligence artificielle, sera au cœur des enjeux de productivité et de compétitivité de l'économie, et notamment de l'industrie, dans les années à venir. Les entreprises françaises étant en retard dans l'adoption du numérique par rapport aux pays comparables, les politiques d'encouragement à l'innovation et d'accompagnement des entreprises devront lui donner toute sa place.
- Le ralentissement du rythme d'intégration des chaînes de valeur mondiales et du développement du commerce international s'accompagne d'une prise de conscience renouvelée des enjeux de souveraineté, que la crise sanitaire a accentuée. Ce contexte ne devrait pas conduire à remonter les barrières commerciales en Europe, mais à une attention forte portée à l'égalité réelle des conditions de concurrence. Cela conduit l'ensemble des acteurs économiques et sociaux en Europe à porter un intérêt renouvelé aux questions de développement industriel.

La capacité de l'industrie française à saisir les opportunités de ce nouvel environnement concurrentiel dépendra pour une large part des mesures prises par les pouvoirs publics pour continuer d'améliorer son environnement fiscal, mener des politiques de formation pertinentes, mettre en place des interventions facilitant l'innovation, et des mécanismes orientant l'épargne vers des emplois productifs et compétitifs, en particulier par le financement du capital risque.

En bref

Pendant de longues années, la politique industrielle a cessé en France d’être considérée comme prioritaire. L’ouverture à la concurrence de marchés faisant jusqu’alors l’objet de monopoles ou de restrictions d’accès, la montée en régime du droit de la concurrence, l’encadrement de plus en plus strict des aides d’État et, en parallèle, les résultats décevants des politiques de filières des années 1980, souvent plus tournées vers l’accompagnement social de secteurs ou d’entreprises en difficulté que vers l’avenir, ont conduit à ce résultat.

L’État n’a pas, pour autant, cessé d’avoir une influence majeure sur l’industrie. Celle-ci s’est retrouvée en France, à la fin des années 2000, dans une situation où elle était soumise à un niveau de prélèvements obligatoires – charges sociales, impôt sur les sociétés, impôts de production – très supérieur à ce qu’on observait chez certains de nos principaux concurrents, et en particulier en Allemagne. Parallèlement, la France avait fait le choix d’un soutien à la demande alors que l’Allemagne et d’autres pays partageant la monnaie unique faisaient le choix de renforcer leur compétitivité par une politique de l’offre. Dans le même temps, la préoccupation industrielle a cédé le pas, dans les interventions de l’État ayant des impacts sur certains secteurs spécifiques, à d’autres priorités : pouvoir d’achat des consommateurs, avec une politique dans le domaine des opérateurs mobiles de télécommunications qui leur a été très favorable ; équilibres budgétaires, avec une politique du médicament soucieuse d’en limiter les coûts pour la dépense publique ; volonté de réduction de la part du nucléaire dans la production d’électricité, plutôt que de maintenir une filière d’excellence industrielle.

D’autres secteurs ont connu des évolutions contrastées. L’aéronautique, même si elle traverse aujourd’hui une zone de fortes turbulences avec les restrictions apportées aux voyages, a vu émerger une grande entreprise européenne, Airbus. Issue d’initiatives publiques poursuivies pendant des décennies, elle est un acteur majeur dans la concurrence internationale. Dans le spatial, le modèle qui a permis pendant près de quarante ans la constitution en Europe d’une puissante industrie des lanceurs, et d’une forte présence dans les satellites, se trouve confronté à des bouleversements majeurs qui le menacent : apparition de nouveaux acteurs étatiques en Asie notamment ; émergence d’industriels privés majeurs aux États-Unis, bénéficiant de soutiens publics importants, et aux modalités profondément renouvelées ; importance croissante des segments aval de produits et services sur lesquels la France et l’Europe n’ont pas à ce jour une présence forte.

L'industrie automobile a vu se creuser l'écart entre le sort des deux grands groupes français, Renault et PSA, et leur présence industrielle sur le territoire national : plus que d'autres groupes européens, ils ont délocalisé leur appareil de production, et ce secteur ne pèse désormais, dans l'économie française, qu'une fraction de ce qu'il représente en Allemagne.

Mais depuis une dizaine d'années environ, une inflexion très sensible s'est produite. La prise de conscience, notamment avec le rapport Gallois, des handicaps pesant sur l'industrie française s'est traduite par une série de décisions visant à y remédier. Le CICE, le pacte de responsabilité, la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales, le choix de rapprocher le niveau de l'impôt sur les sociétés de ce qu'il est dans les principaux pays comparables, et les orientations récentes vers un allègement des impôts de production vont dans ce sens. Ces évolutions se sont accompagnées de réformes juridiques – loi travail, ordonnances travail, loi Pacte – qui ont eu des objectifs similaires.

La même période a vu, avec le ralentissement des gains attendus d'une intégration croissante des chaînes mondiales de valeur et la montée d'acteurs économiques majeurs, comme la Chine, qui ne se soumettent pas aux mêmes disciplines que les grands pays occidentaux, s'affirmer une préoccupation croissante de souveraineté industrielle, et une exigence renouvelée de conditions de concurrence réellement équitables. La crise sanitaire a accentué ce changement d'attitude, avec la prise de conscience de la forte dépendance de la France vis-à-vis de pays lointains en matière de médicaments et de dispositifs médicaux.

Ce contexte s'accompagne d'un intérêt renouvelé pour les politiques favorables à l'industrie, qui s'est traduit en France, comme dans d'autres pays européens, par la mise en place de dispositifs nouveaux visant à l'accompagner dans ses démarches d'innovation, avec un accent particulier sur les innovations de rupture. Ces dispositifs sont de plus en plus construits dans des démarches associant les industriels eux-mêmes et les autres parties prenantes. Il est trop tôt pour en apprécier les effets, mais leur mise en place traduit un changement de priorités.



TABLE DES MATIÈRES

Volume 1

Synthèse	9
Chapitre 1 – Une France désindustrialisée ?	29
1. Que représente l'industrie aujourd'hui en France ?	29
1.1. Des contours difficiles à cerner	29
1.2. Des définitions alternatives	36
2. Diagnostic de la performance de l'industrie française	42
2.1. Un déclin industriel très prononcé en France	42
2.2. Une dégradation de la compétitivité de la France au début des années 2000	55
3. Les déterminants de la dégradation de la balance commerciale française	65
3.1. Les facteurs structurels du tissu exportateur français	67
3.2. Un problème de compétitivité hors prix potentiellement associé à un problème de compétitivité coût	72
3.3. Les déterminants de la compétitivité coût	76
3.4. Quelle attractivité du site France ?	92
Chapitre 2 – Que peut une politique industrielle ?	99
1. Définitions et finalités	99
2. Le bien-fondé théorique	103
3. Que montrent les évaluations empiriques ?	108
3.1. Une première génération de travaux centrés sur les pays en développement	109
3.2. Une nouvelle littérature empirique sur les effets causaux	111
Chapitre 3 – L'impact de la fiscalité	121
1. Prélèvements obligatoires et production industrielle	121
1.1. Un niveau et une structure de prélèvements obligatoires atypiques	121
1.2. Des prélèvements obligatoires plus lourds sur l'appareil productif et l'industrie	126
2. Les impôts de production pénalisent davantage l'industrie	128

2.1.	Périmètre et définitions.....	128
2.2.	Une spécificité française	129
2.3.	Des effets économiques variables en fonction de l'assiette	131
2.4.	Une contribution de l'industrie supérieure à son poids dans l'économie	134
2.5.	Une fiscalité peu favorable à l'investissement ?	135
2.6.	Un effet notable de la fiscalité française sur la localisation des sites de production..	137
3.	Les mesures d'allègement du coût du travail ont moins bénéficié à l'industrie.....	138
3.1.	État des lieux.....	138
3.2.	Les effets attendus d'une baisse du coût du travail.....	139
3.3.	Trois décennies de baisse du coût du travail : dates, instruments et dispositifs.....	139
3.4.	Quelles évaluations pour les dispositifs d'allègement du coût du travail ?	140
3.5.	L'impact des mesures de baisse du coût du travail sur l'industrie	144
	Chapitre 4 – Les soutiens financiers	151
1.	Estimation des moyens mobilisés en faveur de l'industrie.....	151
1.1.	Les interventions économiques en 19 catégories.....	153
1.2.	Entre 11,5 % et 12,5 % des interventions économiques en faveur des entreprises bénéficient à l'industrie.....	156
1.3.	Seules 30 % des interventions bénéficiant à l'industrie la ciblent explicitement et directement.....	159
2.	Principales caractéristiques des interventions économiques en faveur de l'industrie	159
2.1.	Les interventions concernent surtout la phase de production	159
2.2.	Les aides indirectes en faveur de l'emploi représentent 40 % du total des interventions en faveur de l'industrie.....	162
2.3.	La moitié des aides à la R & D et à l'innovation bénéficient à l'industrie, soit un quart des interventions en faveur de l'industrie	164
	Chapitre 5 – Les soutiens à l'innovation	167
1.	L'industrie est plus intensive en R & D, mais son poids dans l'effort national de R & D, comme dans l'économie, s'est réduit.....	168
1.1.	En 2017, 71 % des dépenses intérieures de R & D bénéficient à l'industrie	168
1.2.	Trois branches industrielles concentrent un tiers de la R & D de l'ensemble des branches	170
1.3.	Si l'industrie avait aujourd'hui le même poids dans l'économie qu'en 1980, la France aurait atteint l'objectif de Lisbonne	172
2.	Soutien à l'innovation dans l'industrie entre 2000 et 2017 : une analyse à partir des aides directes et fiscales à la R & D.....	173
2.1.	La part de l'industrie dans les financements publics baisse comme son poids dans les dépenses totales de R & D des entreprises	174

2.2.	Des aides concentrées sur quelques secteurs industriels qui masquent le faible ciblage sectoriel	176
2.3.	Les aides des collectivités territoriales : un ciblage sectoriel reflet de leurs spécialisations	179
3.	Quels moyens pour quels objectifs ? Le manque de « traçabilité » des moyens ciblant l'industrie	180
3.1.	Des grands programmes technologiques et industriels à la politique d'innovation explicite : trois phases dans la période récente	181
3.2.	Plus de 60 instruments pour cinq familles d'objectifs identifiées	183
4.	Évaluation des dispositifs d'aides en faveur de l'innovation bénéficiant à l'industrie	191
4.1.	Impact du crédit d'impôt recherche	192
4.2.	Évaluation de la politique des pôles de compétitivité	197
4.3.	Les aides à l'innovation soumises aux régimes d'exemption de l'UE	201
	Chapitre 6 – La dimension non financière	205
1.	L'État comme régulateur et incitateur via son action en matière de propriété industrielle, de réglementation, de normalisation et de certification	206
1.1.	Un renforcement du cadre de la propriété intellectuelle, au service de la politique industrielle	206
1.2.	Une difficulté persistante à adapter le cadre réglementaire aux besoins des marchés publics innovants	209
1.3.	Un cadre réglementaire à réformer aussi pour les besoins de l'innovation de rupture	211
1.4.	La politique de normalisation comme levier de compétitivité internationale : portée et limites	213
1.5.	Des pouvoirs publics mobilisés sur les enjeux de qualité : la logique de certification	215
2.	L'État comme stratège via son rôle d'animateur, de médiateur, de facilitateur, d'accompagnateur ou de pilotage	215
2.1.	L'État comme animateur et incitateur via le Conseil national de l'industrie (CNI) : la politique des filières et le plan « Industrie du Futur »	216
2.2.	Malgré le rôle de l'État comme médiateur, des liens inter-entreprises encore trop conflictuels	218
2.3.	Attractivité : des efforts plutôt couronnés de succès dernièrement vis-à-vis des entreprises	219
2.4.	Promotion de l'attractivité : encore de fortes marges d'amélioration vis-à-vis des talents étrangers	223
2.5.	Des efforts pour renforcer l'attractivité des métiers de l'industrie, notamment vis-à-vis des jeunes	225
2.6.	L'État comme animateur de divers travaux de prospective technologique	226
2.7.	Une prospective technologique aussi pour orienter les choix du Conseil de l'innovation	228
2.8.	L'État actionnaire, ou comment et jusqu'où façonner les structures capitalistiques de l'industrie	229

2.9. Une politique de plus en plus pilotée et mise en œuvre par une multiplicité de structures publiques	234
2.10. Quelle capacité de pilotage stratégique au sein de l'État, en matière de politique industrielle ?	237

Chapitre 7 – Contrôle des investissements étrangers 241

1. Les tendances dans le monde 1990-2020	242
1.1. Déploiement ou renforcement important des dispositifs de contrôle des IDE par les pays, surtout depuis les années 2000	242
1.2. Quatre principales évolutions des dispositifs de contrôle	244
2. Les tendances en France et les initiatives européennes.....	246
2.1. La France a aussi renforcé ses dispositifs de contrôle.....	246
2.2. L'Europe s'est dotée d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers, opérationnel depuis le 11 octobre 2020	248
2.3. Toutefois, les dispositifs de la France et de l'Europe sont jugés par l'OCDE les moins restrictifs	252

Volume 2

Chapitre 8 – Analyses sectorielles 7

1. Santé.....	7
1.1. Synthèse.....	8
1.2. Présentation générale et données statistiques.....	9
1.3. L'intervention de la puissance publique	23
1.4. Les défis	30
2. Automobile	39
2.1. Synthèse.....	39
2.2. Un pays d'automobiles	41
2.3. Un État stratège et interventionniste... et une industrie en déclin.....	45
2.4. Une décennie de tous les défis	53
3. Industrie ferroviaire	56
3.1. Synthèse.....	56
3.2. Points de repère généraux sur l'industrie ferroviaire	62
3.3. Chiffres-clés sur l'industrie ferroviaire	69
3.4. L'action des pouvoirs publics concernant l'industrie ferroviaire	80
3.5. Perspectives d'évolution et défis à relever.....	92
4. Aéronautique.....	98
4.1. Synthèse.....	98
4.2. Panorama de l'industrie aéronautique au niveau mondial.....	100
4.3. État des lieux de la filière aéronautique en France.....	105

4.4. L'action des pouvoirs publics.....	107
4.5. L'industrie aéronautique fait face à des défis inédits.....	112
5. Spatial.....	116
5.1. Synthèse	116
5.2. Un secteur en pleine mutation	119
5.3. La France et l'Europe auront eu quarante ans de succès	125
5.4. La politique spatiale en France et en Europe rencontre des limites structurelles.....	131
5.5. Préparer une révision de la politique industrielle française et européenne face à un marché du spatial en profonde transformation.....	137
6. Électricité	139
6.1. Synthèse	139
6.2. Fiche d'identité	142
6.3. Historique de la gouvernance du secteur électrique en France.....	144
6.4. Énergies renouvelables	145
6.5. L'énergie nucléaire.....	152
6.6. Les centrales à gaz.....	157
6.7. Le véhicule électrique	158
7. Télécoms	160
7.1. Synthèse	160
7.2. Définition du secteur	164
7.3. Chiffres clés	168
7.4. L'intervention de la puissance publique.....	175
7.5. Les défis.....	177
Chapitre 9 – Politiques territoriales	183
1. Les grandes étapes du volet territorial de la politique industrielle	183
1.1. La déconcentration industrielle dans l'après-guerre.....	183
1.2. Le soutien aux reconversions industrielles.....	184
1.3. La politique de clusters	186
1.4. Le soutien aux « Territoires d'industrie ».....	188
2. Les politiques industrielles régionales.....	191
2.1. Une montée en puissance des politiques régionales.....	191
2.2. Une diversité de contextes industriels régionaux.....	192
2.3. Des actions multiformes en faveur des entreprises	196
Chapitre 10 – Comparaisons internationales	205
1. Discreditée, réhabilitée, diverse, active : la politique industrielle à l'étranger	205
2. La politique industrielle en Allemagne	214
2.1. Une politique industrielle traditionnellement implicite, multi-niveaux et multi-acteurs ..	215
2.2. Une approche largement transversale axée sur la coopération entre acteurs	217

2.3. Une dimension verticale longtemps en déclin mais plutôt réaffirmée dans la période récente.....	225
2.4. Des pratiques et un affichage de plus en plus en décalage par rapport à la vision traditionnelle	241
3. La politique industrielle aux États-Unis	243
3.1. Une main qui n'a rien d'invisible.....	243
3.2. Une dimension transversale consensuelle, sorte de basse continue de la politique américaine	244
3.3. Une politique avec des aspects plus ciblés et plus controversés	251
3.4. Une politique qui prend de nets accents volontaristes	255
3.5. Le besoin d'une stratégie industrielle vigoureuse	258
4. La politique industrielle au Royaume-Uni.....	259
4.1. Tradition libérale et pratiques interventionnistes	260
4.2. Une dimension horizontale longtemps hégémonique.....	261
4.3. Le retour progressif à une politique plus active et plus ciblée en faveur de l'industrie	272
4.4. Bilan et perspectives	283
5. La politique industrielle en Italie	286
5.1. Traits généraux et phases principales du <i>Made in Italy</i>	287
5.2. Moyens engagés, acteurs concernés, instruments et objectifs visés : indications d'ensemble	289
5.3. Des éléments récurrents, au cœur de la dimension transversale de la politique nationale	292
5.4. Aide à la R & D et à l'innovation : des dispositifs plus récents aux résultats contrastés	299
5.5. Éléments de ciblage vertical, notamment en termes technologiques ou thématiques	310
5.6. La dimension régionale de la politique industrielle italienne.....	314
5.7. Conclusion et perspectives	324
6. Traits communs et divergences	329
Remerciements	333



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@strategie_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Ce rapport est publié sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



FRANCE STRATÉGIE

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.